

Ducente

Centro Latinoamericano de Demografía



LOS COMPONENTES DEMOGRAFICOS EN LA
PLANIFICACION DEL DESARROLLO

Borrador para discusión

CELADE - SISTEMA DOCPAL
DOCUMENTACION
SOBRE POBLACION EN
AMERICA LATINA

1984

INDICE

	<u>Página</u>
I. LA POBLACION EN LAS CONCEPCIONES DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO	1
1. Revisión de las tesis sobre el desarrollo latinoamericano y el papel asignado a la población	1
2. Justificación del por qué la dinámica demográfica debe ser parte integrante de los planes de desarrollo	8
II. LAS TENDENCIAS DEMOGRAFICAS EN EL PERIODO 1960-1985	12
1. La fecundidad	13
2. La mortalidad	19
3. La migración internacional	22
4. El crecimiento de la población	23
5. La composición por edades de la población	27
6. Tendencias de la distribución espacial de la población ..	33
III. ESTILOS DE DESARROLLO Y DINAMICA DEMOGRAFICA	37
1. Las particularidades del desarrollo latinoamericano, sus diversas dimensiones y la heterogeneidad espacial interna	37
2. Efectos del desarrollo sobre el crecimiento y la distribución de la población. Diferencias por áreas y grupos sociales	44
3. Política demográfica: revisión de "problemas" y de alternativas instrumentales	49
IV. LA SITUACION DEMOGRAFICA ALREDEDOR DEL 2000. ESCENARIOS PREVISIBLES	54
V. DE LA DECLARACION A LA PRACTICA EN LA RELACION ENTRE PLANIFICACION Y POBLACION	65
1. El contenido demográfico en los actuales planes de desarrollo	65
2. Lineamientos para incorporar los insumos demográficos en la planificación	67

I. LA POBLACION EN LAS CONCEPCIONES DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

I.1 Revisión de las tesis sobre el desarrollo latinoamericano y el papel asignado a la población.

1. En los análisis del desarrollo latinoamericano realizados por la CEPAL la consideración de los factores demográficos no ha estado ausente.

Ya en los primeros trabajos, en los que se elabora o concibe el sistema centro-periferia, el rápido crecimiento de la población es considerado como un factor importante en el análisis de los problemas económicos que enfrentan los países de la región. Al explicar la tendencia al deterioro en los términos de intercambio se concluye que su causa fundamental es el extraordinario crecimiento de la oferta de mano de obra derivado del rápido crecimiento de la población y el desplazamiento de fuerza de trabajo que la incorporación de nuevas tecnologías provoca en los sectores más atrasados, particularmente la agricultura. El exceso de mano de obra en la producción del sector primario deprime los salarios y los precios de los productos de ese sector que exporta la periferia. En cambio la fuerza de trabajo de los centros, relativamente más escasa y más organizada, tiene un mayor poder de negociación para aumentar su remuneración en los períodos de auge y evitar su deterioro en las contracciones cíclicas. *C. T. ...*

También en esa época se elabora una teoría según la cual la tendencia al desempleo en los países de la región es de carácter estructural. Por una parte, considerando la oferta de empleo, los bajos niveles de productividad e ingreso limitan el ritmo de acumulación que se realiza además mediante inversiones de elevada densidad de capital y gran escala, insuficientes para absorber productivamente la fuerza de trabajo disponible. Por otra parte el rápido crecimiento de la población y la incapacidad de los sectores más atrasados para retener el crecimiento vegetativo de su población activa, contribuyen a sustentar la tendencia al desempleo al aumentar rápidamente la demanda de puestos de trabajo. Ese enfoque, que considera simultáneamente la oferta y la demanda de empleo hace depender a ambas de la magnitud de la heterogeneidad estructural.

El pasaje de la etapa de desarrollo hacia afuera a una fase de industrialización sustitutiva conlleva cambios en la estructura social y en la

distribución del ingreso que modifican la composición de la demanda y la dimensión del mercado. La utilización de técnicas de alta densidad de capital permite aumentar la producción industrial y la producción agrícola, pero el uso de esas técnicas limitan el poder de absorción en la industria y genera exceso de fuerza de trabajo en el campo. Ello hace que los campesinos y obreros tengan una participación muy limitada en los incrementos de la productividad del trabajo. Los beneficios de los empresarios y las rentas de la propiedad aumentan y lo mismo ocurre con la concentración de la riqueza lo que permite a esos grupos mantener elevados índices de consumo. Y aunque como consecuencia de la diversificación de la economía se produce un aumento de los estratos medios, en la estructura social predominan ampliamente los sectores de muy bajos ingresos. Esa rigidez de las estructuras, debida como se dijo a la incapacidad del sistema económico para absorber productivamente a la fuerza de trabajo es un obstáculo fundamental para la acumulación y, de esa forma ocasiona la pérdida de dinamismo del proceso de desarrollo sustitutivo (hacia adentro).

Sin embargo, aunque los ejemplos anteriores muestran que en los primeros análisis de la CEPAL no se dejaron de tener en cuenta los factores demográficos, es claro también que la forma en que se han considerado no fue detallada y suficientemente explícita. No hubo, por una parte, un análisis preciso de los componentes del cambio demográfico. Generalmente, se hace referencia al crecimiento de la población sin considerar el efecto de los cambios en la mortalidad, la fecundidad y la migración internacional que lo determinaron y las diferentes estructuras etarias que resultaron. Tampoco se incorporan en el análisis relaciones entre la posición en la estructura social y el comportamiento demográfico de los individuos. Hay algunas referencias a la influencia que el cambio en la tecnología (médica) y el desarrollo tienen sobre el crecimiento de la población a través de la disminución de la mortalidad, pero no se discuten e integran en ese análisis las causas de la persistencia de los elevados índices de natalidad. Por último y esto es quizás lo más destacable, la evolución demográfica se considera como un factor exógeno en los análisis y proyecciones, aunque está implícito que el proceso de transición demográfica que está ocurriendo se relaciona con el desarrollo. La consideración exógena de las tendencias de la población se corresponde claramente

con una ausencia total de referencias a políticas demográficas.

2. La situación descrita no cambia fundamentalmente hasta el año 1970, cuando se presenta un informe al BID,^{1/} en el cual, por una parte, se da mucha mayor importancia al papel que tiene el rápido crecimiento de la población en la gestación de algunos problemas fundamentales del desarrollo y, por otra parte, y esto es lo más significativo, se plantea la necesidad de adoptar medidas tendientes a reducir el ritmo de crecimiento.

Se reconoce que cada vez se han hecho más evidentes las contradicciones que se originan en la adopción de los adelantos científicos y tecnológicos, y se destaca en particular la que se observa entre el rápido crecimiento de la población y el ritmo de acumulación de capital. La insuficiencia dinámica de la economía, debida a la lenta acumulación y otros factores estructurales no ha permitido atender las necesidades derivadas del crecimiento de la población, originándose un enorme desperdicio del potencial humano, deteriorándose la distribución del ingreso y aumentando las tensiones sociales.

En este enfoque renovado del desarrollo de América Latina se señala que aunque el extraordinario ritmo de crecimiento de la población es un hecho relativamente reciente, el crecimiento ya había estado influyendo sobre los gastos del Estado desde la Segunda Guerra Mundial en inversiones sociales en vivienda, salud y educación; los cuales de todos modos habían sido insuficientes para satisfacer las demandas de la población. Al mismo tiempo los efectos del crecimiento de la población sobre la fuerza de trabajo y la creciente dificultad para absorber a ésta productivamente pasaron a constituir un problema fundamental del desarrollo de la región. Y al examinar las causas de la insuficiencia dinámica de la economía y los planteamientos para su posible corrección, se critica que, a pesar de esas evidencias, el elevado ritmo de crecimiento demográfico observado durante la década de los años 60 no fue incorporado adecuadamente en la interpretación del proceso de desarrollo de la región y se afirma que las consecuencias del cambio demográfico "imponen perentoriamente nuevas formas de actuar sobre las fuerzas del desarrollo".^{2/}

^{1/} Prebish, Raúl, Transformación y Desarrollo, la Gran Tarea de América Latina.
^{2/} Ibid., p.100.

En los planteamientos que se consideran para superar la insuficiencia dinámica se muestra como, en el largo plazo, el crecimiento de la productividad por hombre ocupado depende de la acumulación de capital y la capacitación técnica y como deben realizarse esfuerzos de inversión en dos sentidos: para aumentar la productividad de los ocupados y para dar ocupación a la fuerza de trabajo desplazada precisamente por ese aumento de la productividad. Se precisa sin embargo, que en el caso de América Latina en la actualidad, la expulsión de fuerza de trabajo del sector agropecuario no resulta sólo y principalmente de la inversión que sustituye mano de obra, sino también y en grado importante del crecimiento demográfico, los cambios en la composición de la demanda y la mayor eficiencia en la utilización de la tierra disponible.

En un primer planteamiento que supone un aumento del ritmo de crecimiento del producto hasta alcanzar a fines del primer decenio un 7 por ciento, que se mantiene posteriormente, surge un dilema muy difícil de resolver entre el logro de una retención de fuerza de trabajo en la agricultura y el incremento del producto por hombre ocupado en esa actividad. Y dado el consenso de que la situación de atraso en las condiciones de vida de la población dependiente de la agricultura debe superarse y teniendo en cuenta que la implementación de las reformas en la tenencia de la tierra sólo puede contribuir a alcanzar parte de ese objetivo, surge la necesidad de lograr una mayor absorción de fuerza de trabajo en la industria y los servicios, para lo cual se requiere un ritmo de crecimiento económico superior al 7 por ciento.

En un segundo planteamiento, que supone que la tasa de crecimiento del producto por hombre ocupado aumentará gradualmente tanto en el sector agropecuario como en el grupo de la industria (industria, construcción y minería), el ritmo de crecimiento de la economía se elevaría paulatinamente hasta el 8 por ciento, manteniéndose en ese nivel durante el segundo decenio de la proyección. No obstante se reconoce que la experiencia histórica, tanto fuera como dentro de la región muestra que la proporción de la fuerza de trabajo total ocupada en actividades agropecuarias tiende a decrecer en relación directa con el progreso técnico. Si este proceso se acelera aumentando el ritmo de crecimiento del producto por persona ocupada por encima de los niveles supuesto o el crecimiento de la población supera al previsto, entonces la absorción de la fuerza de trabajo redundante no se podrá lograr sin un incremento de la tasa de acumulación de capital que acelere el ritmo de desarrollo.

Teniendo en cuenta los análisis realizados en esos planteamientos se examina la acción de las fuerzas espontáneas que determinan las bases estructurales del sistema y se propone una estrategia para la transformación de esas estructuras y el desarrollo del sistema económico.

En cuanto a la estructura agraria se destaca que aunque el progreso técnico aumenta el producto por hombre ocupado en la agricultura, el ingreso de los trabajadores del campo no aumenta en la misma medida. La abundancia de la mano de obra y la concentración de la propiedad de la tierra hacen que los beneficios del progreso técnico sean apropiados por los terratenientes y empresarios modernos agrícolas.

Algo similar ocurre en las ciudades, donde los propietarios se apropian de la renta del suelo que se eleva con el desarrollo y el incremento demográfico.

Respecto a la acumulación de capital se enfatiza que es necesario aumentar su ritmo mediante la acción planificada del Estado ya que los adelantos científicos y tecnológicos tienden a crear un desequilibrio entre el desarrollo de la producción y la demanda derivada del rápido crecimiento de la población y sus aspiraciones de consumo.

El informe se refiere explícitamente al problema de la población. Considera evidente que el bajo ritmo de acumulación de capital y el estrangulamiento externo son en parte determinados por la alta tasa de crecimiento demográfico. Señala que aunque se reconoce generalmente la necesidad de influir sobre las tendencias espontáneas de las variables económicas no se piensa lo mismo respecto a las demográficas. Aquí es evidente que se está refiriendo sólo a la natalidad y dado que existe una gran controversia sobre este tema, trata de plantear los términos del problema para resolverla. Destaca, en primer lugar que la política demográfica es un elemento importante de una estrategia de desarrollo económico y social. La reducción del ritmo de crecimiento de la población mediante el control de la natalidad no aumentará por si sola la tasa de crecimiento económico. Como se muestra en otras partes del informe será necesario que se produzcan también cambios importantes en otras variables económicas y sociales. También reconoce que es necesario conocer las interrelaciones entre la población y el desarrollo y que tanto los cambios en el

comportamiento demográfico como las consecuencias de esos cambios se gestan y ocurren en períodos de tiempo variables. Así el efecto de una disminución de la natalidad sobre el tamaño de la fuerza de trabajo sólo se podrá observar después de 15 años cuando comiencen a incorporarse las cohortes afectadas por esa disminución. Sin embargo, a más corto plazo, el efecto podría ser contrario al aumentar la participación en la actividad económica de las mujeres que disminuyen su fecundidad.

En cuanto al bienestar familiar se señala que la reducción de la natalidad sobre todo en los estratos de menores ingresos tendría un efecto muy rápido sobre el rendimiento del presupuesto familiar. La disminución de natalidad también contribuiría a mejorar la atención en los servicios de salud, educación y vivienda, aunque los déficits acumulados son el problema fundamental.

En todo caso se recomienda no posponer las decisiones sobre la formulación de una política demográfica. Se considera que el logro de los objetivos generales de desarrollo económico y social que se plantean los países de la región para el largo plazo dependerá en buena parte de la pronta adopción de medidas tendientes a afectar deliberadamente las variables demográficas. Y ante la opinión de que la fecundidad descenderá naturalmente a medida que los países se desarrollan se sostiene que la inducción de ese cambio no podría ser objetada si se hace en el contexto de una estrategia de desarrollo económico y social.

Se reconoce que los países de América Latina podrían sustentar una población mucho mayor que la que tienen en la actualidad, pero se destaca que es necesario tener en cuenta el tiempo en que se alcanza ese tamaño y las condiciones de vida que tendría la población. Se plantean entonces dos alternativas: alcanzar rápidamente ese tamaño hipotético aumentando la insuficiencia dinámica, o llegar a él disfrutando mientras tanto de mejores niveles de vida.

Por último, en concordancia con la importancia que se atribuye al cambio demográfico, en las conclusiones para la acción que contiene el informe se incluye una (39) que expresa textualmente:

"Hay que vencer este creciente desequilibrio entre el aumento de la población y la acumulación de capital. Pero librémonos de caer en el simplismo de considerar que la limitación de la natalidad es una alternativa a una vigorosa estrategia de desarrollo económico y social. Esa estrategia tiene desde luego

que ser la expresión de irrenunciables decisiones nacionales en las cuales la política demográfica sea un elemento claramente definido a la luz de consideraciones de largo alcance, que no pueden ser, por su naturaleza, estrictamente económicas".

I.2 JUSTIFICACION DEL POR QUE LA DINAMICA DEMOGRAFICA DEBE SER PARTE INTEGRANTE DE LOS PLANES DE DESARROLLO

El elevado ritmo de crecimiento de la población y el acelerado proceso de redistribución espacial y urbanización de la misma, que comenzaron a manifestarse cada vez con más fuerza y de un modo general en los países de América Latina después de la segunda guerra mundial, junto con la persistencia y aún el agravamiento de importantes problemas que esos países han estado enfrentando en sus esfuerzos por lograr un desarrollo económico y social autosostenido, han contribuido mucho para que durante las últimas dos décadas se haya despertado un gran interés por el conocimiento de las relaciones entre los factores demográficos, económicos y sociales que intervienen en ese proceso.

El examen de las tendencias históricas del crecimiento de la población y el desarrollo económico (medido por el crecimiento del producto per cápita) en los países de América Latina no muestra una relación bien definida entre ambos. Sin embargo, esto no significa necesariamente que no existan interrelaciones entre el cambio demográfico y el desarrollo. Tanto el crecimiento de la población como el crecimiento del producto, son variables muy agregadas y abstractas que no reflejan la gran complejidad de los procesos de cambio demográfico y desarrollo económico y social, respectivamente.

Por una parte, una elevada tasa de crecimiento de la población puede resultar de situaciones demográficas muy diferentes (fecundidad moderada, mortalidad baja y un saldo migratorio positivo importante; o fecundidad elevada, mortalidad relativamente baja y un saldo migratorio nulo, por ejemplo) que se reflejan también en diferentes estructuras por edad de la población con importantes implicancias para el desarrollo. Es más, tasas similares de crecimiento de la población total de un país

pueden resultar de la acumulación de procesos demográficos significativamente distintos en diferentes grupos o estratos sociales y en diferentes áreas geográficas dentro del territorio nacional.

Por otra parte, los niveles y tendencias del ingreso per cápita de un país dependen de un conjunto de factores, incluyendo los recursos humanos, los recursos naturales, el capital disponible, la organización económica y la tecnología en uso, las instituciones sociales y culturales, y las relaciones internacionales. Cabe destacar además que estos factores están vinculados entre sí por múltiples y complejas interrelaciones.

Tomando en cuenta esas consideraciones respecto a la complejidad en el comportamiento demográfico y en los procesos económicos y sociales se han reconocido múltiples relaciones de interdependencia entre ambos procesos. Sin embargo, en la gran mayoría de las investigaciones se han analizado separadamente los factores que determinan las tendencias demográficas y sus consecuencias. En numerosos estudios sobre países de América Latina se muestra como los factores económicos y sociales influyen en los niveles y tendencias de la fecundidad, la mortalidad y la migración, es decir, sobre los determinantes más próximos del crecimiento de la población. También existen, aunque son mucho más escasos, los estudios que examinan las consecuencias o implicancias económicas y sociales de los cambios en el tamaño de la población nacional, su estructura por edad y su distribución en el territorio. De ahí, entonces que, en principio, la tasa de crecimiento de la población no puede considerarse como un factor positivo o negativo del desarrollo, sin examinar, en profundidad, el proceso concreto de cambio demográfico, considerando sus componentes esenciales (tamaño, estructura, composición, distribución espacial) y el contexto económico, social y cultural en que ese proceso tiene lugar. El análisis de la relación entre las tendencias de la población y el desarrollo no puede, por consiguiente,

reducirse a un análisis de la relación entre el crecimiento de la población y el crecimiento del producto bruto per cápita, sino que deberá integrar los principales elementos que intervienen en ambos procesos.

El rol de las variables demográficas en la planificación resulta precisamente de sus interrelaciones con otros factores económicos, sociales y culturales. El proceso de desarrollo que se pretende planificar afecta, directa o indirectamente, a esas variables que son los determinantes del tamaño, el crecimiento, la estructura, la composición y la distribución espacial de la población, los cuales, a su vez, influyen de diversas maneras en importantes aspectos de ese proceso.

El reconocimiento de la existencia de esas interrelaciones ha conducido naturalmente al planteamiento de la necesidad de formular políticas demográficas integradas en las estrategias y políticas generales de desarrollo. Esto presupone, en primer lugar, el conocimiento de las consecuencias que los cambios en el tamaño, el ritmo de crecimiento, la estructura por edad, la composición según diferentes categorías socioeconómicas y la distribución espacial de la población, tendrán sobre diferentes aspectos de la economía y la sociedad, en el caso concreto en que se lleva a cabo el proceso de planificación. Ese conocimiento permitirá plantear metas demográficas que, evidentemente, con la excepción de las que se refieren a la mortalidad, no son válidas o deseables per se sino que son instrumentales para el logro de los objetivos específicos del desarrollo. En segundo lugar, supuesto que se han definido esas metas, corresponde diseñar las políticas (demográficas) para alcanzarlas, y en este caso es esencial el conocimiento de los factores económicos, sociales y culturales que determinan el comportamiento demográfico, es decir, los niveles de mortalidad, las pautas reproductivas y la propensión a migrar, también en el caso concreto objeto de planificación.

Sin embargo, son muy pocos los países de la región que han establecido metas demográficas en sus planes de desarrollo y definido políticas explícitas, integradas en las políticas de desarrollo, para alcanzar esas metas.

De todos modos hay que destacar que la inclusión de las variables demográficas en la planificación es una necesidad independiente de la existencia de una política demográfica explícita. Por una parte, aunque no exista tal política, el proceso de desarrollo que los planes y políticas económicos y sociales tratan de promover inducirá cambios en las variables demográficas. Por otra parte, aunque exista la convicción de que las variables demográficas (exceptuando el caso de la mortalidad) no deben ser objeto de políticas explícitas tendientes a modificar sus tendencias, ello no excluye que se considere necesario estimar sus probables modificaciones y evaluar las repercusiones de esos cambios sobre diferentes aspectos del proceso de desarrollo en el futuro. Lo mismo ocurre en otras etapas del proceso de planificación. Así, por ejemplo, la incorporación de las variables demográficas en los análisis del diagnóstico que sirve de base para la elaboración del plan puede significar una contribución importante para lograr una correcta interpretación de las causas de los problemas del desarrollo y una evaluación más precisa de las estrategias y políticas que se ejecutaron para resolver esos problemas.

Capítulo II

LAS TENDENCIAS DEMOGRAFICAS EN EL PERIODO 1960-1985.

Dada la vinculación que existe entre la dinámica de las variables demográficas, y los procesos de desarrollo económico-social, y en particular la necesidad de considerar esa dinámica en los planes de desarrollo, en este capítulo se presenta una descripción de las tendencias demográficas de los países de la región Latinoamericana y del Caribe durante el período 1960-1985.

Tradicionalmente se ha considerado de interés, para la inclusión en los planes de desarrollo económico-social, el crecimiento de la población, en términos absolutos o relativos, la estructura por edades y la distribución espacial dentro del país, que se considere. Sin embargo, el crecimiento y la estructura por edad de la población de un país, o región, no son más que la consecuencia de la evolución histórica de las llamadas componentes demográficas: la fecundidad, la mortalidad y la migración. En consecuencia, cualquiera acción, gubernamental o privada, tendiente a modificar las tendencias demográficas pasa necesariamente a través de la modificación de alguna de esas componentes o de la combinación de ellas.

Cambios en la evolución de alguna de esas componentes constituyen por sí mismas metas de políticas. Por ejemplo la reducción de tasas de mortalidad infantil, es un objetivo permanente y universal de los planes de salud, en especial en los países en vías de desarrollo.

Por las consideraciones anteriores este capítulo comienza analizando el comportamiento, a través del tiempo, de las componentes del cambio demográfico, para luego examinar sus consecuencias sobre el crecimiento y la estructura por edad de la población. Se concluye el capítulo con la presentación del proceso de urbanización experimentado, durante este período, por los países latinoamericanos.

1. La fecundidad.

La región latinoamericana constituída por 20 países, 18 de habla hispana, Brasil y Haití, ha tenido una tendencia decreciente en la fecundidad: de aproximadamente seis hijos por mujer ^{*}/ en el quinquenio 1960-1965, alcanzó a aproximadamente cuatro hijos por mujer en 1980-1985, es decir, un descenso de alrededor de dos hijos por mujer. Esta cifra, promedio de la región, no refleja la gran diversidad de tendencias entre los países.

Teniendo en cuenta la magnitud y la evolución de la fecundidad de los países se los podría agrupar en las siguientes categorías:

a) Fecundidad alta al comienzo del período, 1960-1965, esto es una TGF de más de seis hijos por mujer, y con poca variación, un cambio de aproximadamente un hijo en la TGF en los 20 años considerados: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua.

b) Fecundidad alta al comienzo (TGF mayor a seis hijos por mujer) y un descenso importante de la fecundidad (en torno a 2.5 hijos menos por mujer): Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

c) Fecundidad alta al inicio con un descenso muy importante que implica una disminución mayor de tres hijos por mujer en la TGF en los 20 años; Costa Rica y República Dominicana.

d) Países con fecundidad moderada, es decir con una TGF entre 4 y 6 hijos por mujer al inicio y que experimentaron un descenso de alrededor de 2.5 hijos por mujer, lo que constituye en relación a la magnitud inicial, un descenso muy importante: Cuba y Chile.

e) Finalmente países con fecundidad baja y con poca variación en el período analizado, con una TGF de alrededor de 3 hijos por mujer: Argentina y Uruguay.

En la región del Caribe de habla inglesa, en términos generales, se ubican entre los países de fecundidad moderada al comienzo del período con un descenso muy importante. Dos excepciones destacadas son Guyana, que

* Este indicador se refiere a la Tasa Global de Fecundidad (TGF).

corresponde al grupo de alta fecundidad con descenso pronunciado, y Suriname con alta fecundidad y poca variación. Las estimaciones de esta región fueron elaboradas por la División de Población de las Naciones Unidas, ya que el CELADE hace pocos años comenzó sus actividades en los países del Caribe anglófono.

Además de la heterogeneidad observada entre los países, cabe destacar las diferencias que se presentan en cuanto al momento y forma del descenso de la fecundidad en el tiempo. Por ejemplo, mientras Costa Rica inicia su descenso ya en la década del 60, en forma pronunciada, en México el descenso recién comienza a notarse con claridad aunque con menor intensidad que en Costa Rica, en la década del 70.

Así como se observa heterogeneidad entre los países, también se observan fuertes diferencias al interior de éstos, tanto geográficas como entre sectores socio-económicos.

Por ejemplo en estudios sobre diferenciales de la fecundidad llevados a cabo en algunos países de América Latina, correspondientes a las diferentes categorías antes mencionadas, se observa que la población con mayor nivel educativo, digamos con estudios universitarios, tienen una TGF que es prácticamente la mitad de la que experimentan las mujeres sin instrucción o con muy pocos años de estudios aprobados. Lo mismo sucede con el diferencial entre la población de las áreas urbanas y rurales: aquéllas presentan TGF que son también alrededor de la mitad de las TGF de las zonas rurales. Los diferenciales mencionados son importantes pero no son los mayores que se pueden presentar entre subgrupos de la población, por ejemplo: de acuerdo al censo de 1976 de Bolivia, las mujeres de mayor instrucción de la ciudad de La Paz tenían 2.7 hijos en promedio, mientras que las sin instrucción de la zona rural de El Llano superan los 9 hijos por mujer.

El conocimiento de los diferenciales y su tendencia en el tiempo permiten, por un lado comprender mejor el proceso de cambio de la fecundidad, y por otro, da indicios para mejorar las predicciones sobre el comportamiento de esta variable.

En los estudios sobre diferenciales de la fecundidad ya mencionados, puede observarse que los descensos de la fecundidad no suceden en forma simultánea ni con la misma intensidad en los diferentes sectores de población. En aquellos países donde se han producido descensos de la fecundidad, éstos han ocurrido en primer lugar entre los sectores urbanos y preferentemente entre las clases Media y Alta. En países con alta fecundidad, donde no se han registrado descensos para el total del país, como en el caso de Bolivia, es posible, sin embargo, observar tendencias decrecientes en ciertos sectores de las áreas urbanas.

Lo señalado en los párrafos precedentes representa una síntesis de lo sucedido en el período en estudio. Es conveniente, además, destacar que los cambios ocurridos en la fecundidad han superado lo que se anticipó en las proyecciones elaboradas a comienzos del 70, con los datos y métodos disponibles en ese entonces.

Las diferencias entre las estimaciones de las tendencias de la fecundidad, estimadas en torno a 1970, para el período 1960-1985, con las estimaciones más recientes pueden explicarse fundamentalmente por las siguientes razones:

- a) Mayores y mejores fuentes de información y nuevos desarrollos metodológicos.
- b) Criterios utilizados para formular las hipótesis de proyección de la fecundidad.

Con relación al punto a) la inclusión en censos y encuestas cada vez con mayor frecuencia, de preguntas destinadas a recoger información tendiente al análisis de la fecundidad, permitió mejorar las estimaciones nacionales y desagregadas para subgrupos de población, y su ubicación en el tiempo. Esto ahora permite prever con mayor solidez lo que podría ocurrir en un futuro cercano.

En relación a las bases de sustentación de las hipótesis establecidas, hacia 1970, si bien se utilizaron curvas matemáticas similares a las que actualmente se usan, la idea básica era que los países en proceso de desarrollo tenderían en el futuro lejano a una fecundidad superior a la presentada por los países más desarrollados, con fecundidades que tienen valores de reemplazo, es decir de una Tasa Global de Fecundidad (TGF) de alrededor de dos hijos por mujer. La fundamentación de esta idea estaba respaldada en el pensamiento, muy difundido, en esos años en el sentido de que los países en desarrollo no podrán alcanzar situaciones demográficas similares a los países más avanzados sin antes lograr cierto grado, apreciable, de desarrollo económico social. Los hechos observados en varios países de la región, ponen en duda la validez de esas ideas. Cabe destacar, por ejemplo, el caso de Cuba cuya TGF para el período 1980-1985 es inferior a 2, por lo que de mantenerse esta situación, la próxima generación no alcanzaría a reemplazar a la actual.

Otro elemento que contribuyó a hipótesis, más bien conservadoras de la evolución de la fecundidad, lo constituyó la creencia de que las políticas destinadas al control de la fecundidad (la planificación familiar) no tendrían mayor impacto dada la realidad social y económica de nuestros países. Sin embargo, en varios de los países, se han llevado a cabo programas que tuvieron un efecto importante, sea en forma directa o indirecta.

Finalmente dado que en el CELADE se realizan las proyecciones de los veinte países de la región, se trabajó de forma tal que los procesos de evolución demográfica de los países con condiciones demográficas similares fueran coherentes. Es decir, normalmente se trató de evitar que por el hecho de elaborar las proyecciones de cada país en forma independiente, se utilizaran criterios diferentes para formular las hipótesis de evolución de la fecundidad. Es probable que esta forma de trabajar condujera a una convergencia en las condiciones demográficas, mientras que en la realidad se han producido evoluciones muy diversas, derivadas de las condiciones particulares de cada país.

A título ilustrativo de los factores explicativos del rápido descenso de la fecundidad en algunos países, se presentan a continuación algunos elementos en el caso de Costa Rica.

Según un estudio publicado por la Asociación Demográfica Costarricense sobre la mortalidad y fecundidad en Costa Rica (marzo, 1984), el factor fundamental que condujo al descenso extraordinario de la fecundidad en este país, fue la planificación familiar. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Fecundidad de 1976 el 82 por ciento de las mujeres alguna vez casadas había practicado alguna forma de anticoncepción. Cuatro de cada cinco mujeres expuestas en unión, fértiles, no embarazadas, utilizaban alguna forma de anticoncepción al momento de la encuesta. Entre estos métodos se encuentra la esterilización que aunque no aceptada por los servicios de salud pública recurren a él más de un 25 por ciento de las mujeres expuestas. Sin embargo su impacto en la caída de la fecundidad no es tan importante pues, en su mayoría, se trata de mujeres que han tenido un número elevado de hijos.

Este estudio demuestra además, que en el caso de Costa Rica, la nupcialidad (proporción de mujeres casadas y unidas, edad a la primera unión), y los hábitos de amantamiento de los hijos (a través de su incidencia en el intervalo intergenésico) tienen menor importancia en la reducción de la fecundidad.

Programas de planificación familiar se establecieron en muchos otros países de la región. Cabe preguntarse consecuentemente, por qué no en todos ellos se alcanzaron los logros obtenidos en Costa Rica. Con el fin de aportar antecedentes que permitan un mejor entendimiento del proceso de cambio de la fecundidad en Costa Rica, especialmente el efecto que en ella tuvo la planificación familiar, se pueden señalar los siguientes hechos:

- Existía ya, al iniciarse el descenso de la fecundidad, un desarrollo social importante, se observaban ventajosos indicadores de salud, educación y en general indicadores de calidad de vida. Sin embargo existe un rezago en cuanto al desarrollo de su estructura productiva, manteniéndose una dependencia significativa de la agricultura, entre otras características.

- La intervención estatal tuvo especial importancia en ese desarrollo social, logrando que los sectores menos favorecidos se beneficiaran con los programas, llamémoslos de modernización social, entre los cuales cabría incluir los correspondientes a planificación familiar.
- La integración socio-espacial, lograda en gran medida por la intervención estatal, permitió a la población costarricense tener acceso a los medios de comunicación de masa. A través de estos medios, independientemente del sector de población, se creó en el país un ideal generalizado de tamaño de familia pequeña.

Los factores antes señalados fueron condicionantes importantes para la permeabilidad de la población frente a los servicios de planificación familiar.

El proceso de cambio de la fecundidad y su relación con el desarrollo económico y social, es particular en cada país. Las condiciones de Costa Rica, en consecuencia, no deben generalizarse para el resto de los países.

2. La mortalidad.

En esta sección se utilizará como medida de la mortalidad la esperanza de vida al nacer, e_0 , por ser la medida sintética apropiada, exenta de los efectos de la estructura por edad de una población.

Los países de América Latina presentaron una tendencia decreciente en su mortalidad: para la región en conjunto se estimaba una esperanza de vida al nacer de alrededor de 57 años, al comienzo del período en estudio, en el quinquenio 1960-1965, la que alcanzó, en el quinquenio 1980-1985, un valor de 64.5 años. Un aumento de 7.5 años en este indicador, que varía inversamente con la mortalidad, esto es a mayor mortalidad menor esperanza de vida al nacer.

Este descenso puede considerarse moderado teniendo en cuenta la magnitud de la esperanza de vida al inicio del período. De acuerdo a la experiencia general observada, en circunstancias similares, se podría haber alcanzado una ganancia de alrededor de 10 años, sin esfuerzos extraordinarios.

Como en el caso de la fecundidad la esperanza de vida al nacer promedio de la región no refleja la diversidad de comportamientos particulares observados en los países de la región.

Atendiendo a la magnitud alcanzada al comienzo del período en estudio y a la intensidad relativa del descenso de la mortalidad, pueden clasificarse los países en la forma que sigue:

- a) Baja mortalidad al inicio (e_0 de 65 años y más) con descensos bajos (en torno a tres años de ganancia de la e_0 en los 20 años): Argentina y Uruguay.
- b) Moderadamente baja mortalidad al inicio (más de 58 años de e_0) con descensos relativamente importantes (alrededor de 10 años de ganancia en la e_0 en los 20 años): Costa Rica, Cuba, Chile, Panamá y Venezuela.
- c) Moderadamente alta (en torno a 55 años en la e_0) con descensos relativos moderados (con ganancias en la e_0 de alrededor de 7,5 años en el período analizado): Brasil, Colombia, Ecuador, México y Paraguay.

- d) Mortalidad alta (en torno a 50 años de e_0 en el quinquenio 1960-1965) con descensos relativamente moderados teniendo en cuenta que es una alta mortalidad (en torno a 12 años de ganancia en la e_0 en los 20 años): El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y República Dominicana.
- e) Muy alta mortalidad (menos de 45 años de e_0) y descensos relativamente bajos (ganancias de la e_0 en torno a 7 años en el período): Bolivia y Haití.

Los países integrantes del Caribe de habla inglesa, en términos generales se ubican entre los países de mortalidad baja y moderadamente baja, al inicio del período con descensos importantes, que los conducen a una e_0 en el quinquenio 1980-1985 superiores a 69 años en prácticamente todos los casos.

Dentro del panorama sintético señalado en los párrafos precedentes cabe destacar por un lado, la esperanza de vida, extraordinariamente alta alcanzada por Cuba y Costa Rica en el quinquenio 1980-1985: de 73.5 y 73 años respectivamente. Valores superiores aún a los que se pueden observar en países desarrollados en la actualidad. Por otro lado, con más de veinte años menos de esperanza de vida que los países anteriores, están Bolivia y Haití, en el otro extremo: 50.7 y 52.7 años respectivamente.

La mortalidad infantil, que expresa la probabilidad que tiene un recién nacido de morir antes de su primer año de vida, destaca con claridad la diversidad de situaciones de la mortalidad entre los países. Tiene, además un peso importante en la esperanza de vida al nacer. Este indicador varía en América Latina entre un mínimo de alrededor de 20 por mil, en el quinquenio 1980-1985 (Cuba y Costa Rica) y 125 por mil (Bolivia). La alta mortalidad infantil de algunos de los países de la región, podría incluso estar subestimada debido a la falta de información confiable que se ha utilizado en su cálculo.

Así como ocurre con la fecundidad, existe una gran heterogeneidad de la mortalidad dentro de los países, en particular la mortalidad infantil presenta diferencias muy trascendentes entre subpoblaciones dentro de la mayoría de los países.

Estudios realizados en el CELADE, sobre la mortalidad de la niñez permiten concluir que los niños de mujeres analfabetas tienen un riesgo de morir de más de cuatro veces el riesgo de niños de mujeres con estudios superiores, independientemente de la magnitud de la mortalidad vigente en el país. Como un ejemplo de contrastes extraordinarios entre subpoblaciones de un país se puede decir que según el censo de 1976 en Bolivia, los hijos de madres que sólo hablan lengua quechua -que aportan el 21 por ciento del total de nacimientos-, están expuestos a una mortalidad infantil de 218 por mil nacidos vivos, mientras que los hijos de mujeres que sólo hablan castellano esa mortalidad es de 107 por mil. Más del 50 por ciento de los nacimientos totales del país provienen de mujeres que hablan sólo alguna lengua indígena estando sujetos a una mortalidad infantil de más de 170 por mil. Estas cifras son el reflejo de las malas condiciones de vida de esa población; bajos niveles de instrucción, malas condiciones de la vivienda, factores culturales, y una elevada fecundidad,

A diferencia de lo ocurrido con la fecundidad, lo previsto a comienzos de la década del 70 en el caso de la mortalidad no presenta discrepancias de importancia y las observadas no corresponden a un sesgo sistemático tendiente a sobreestimar o subestimar sistemáticamente la mortalidad. El caso más notable es el de Chile en el que se previó una esperanza de vida 3.6 años inferior a la estimada actualmente, es decir ha ocurrido un descenso mayor al anticipado.

Se ha manejado con frecuencia la teoría del "umbral" el que no se puede superar sin lograr el desarrollo económico y social de un país. Esto es, los países en desarrollo pueden alcanzar importantes descensos en la mortalidad mediante la importación de tecnologías médicas de bajo costo y campañas sanitarias de tipo masivo que permiten reducir en gran medida las muertes por enfermedades infecciosas y parasitarias. Pero esos descensos tienen un límite establecido por las condiciones de vida. En América Latina hay países que muestran que se puede superar ese umbral, sin llegar a constituirse en países desarrollados,

Como ejemplo de razones que condujeron a Costa Rica y Cuba a ser los países de más baja mortalidad de la región pueden mencionarse:

(i) Ya en el pasado gozaban de una situación relativamente privilegiada dentro del área, lo que podría llamarse "tradición favorable" en materia de salud.

(ii) Existe estabilidad política que implica continuidad y coherencia en la formulación de los programas de salud y su ejecución.

(iii) Desarrollan una política social global integral, en que la baja de la mortalidad es un elemento más dentro de la preocupación por el bienestar de la población. Los logros en mortalidad son acompañados de logros en educación, seguridad social, nutrición infantil y otros.

(iv) Ligado con lo anterior está el establecimiento de políticas que implican una redistribución del ingreso y un acceso más equitativo a todos los beneficios de la sociedad.

(v) Participación activa de la comunidad a través de diferentes canales.

3. La migración internacional.

Hasta hace pocos años, digamos hasta comienzos de la década del 70, se prestaba poca atención a las migraciones internacionales en los estudios de la situación demográfica de los países latinoamericanos. Se ha producido un cambio importante desde entonces. Ahora, cada vez en mayor número de casos, se ha hecho un intento para estimar los saldos netos migratorios de cada uno de los países. Es esta variable la más difícil de estimar, por la escasez y poca confiabilidad de los datos disponibles, y también la más difícil de proyectar en el tiempo, por sexo y edades. De hecho, se han mejorado los métodos de medición, pero no se pueden anticipar con solidez los acontecimientos que determinan emigraciones -o inmigraciones- que pueden alcanzar en algunos casos, magnitudes comparables a las muertes anuales. Cabe señalar, en todo caso, que en 16 de los 20 países se han introducido estimaciones y proyecciones de esta variable, en las revisiones llevadas a cabo recientemente. Hacia 1970 sólo se previó migraciones en unos pocos países.

Respecto a las migraciones internacionales, los países de América Latina podrían agruparse de la siguiente manera:

a) Países que no han tenido movimientos migratorios relativamente importantes en el período y por lo tanto no se incluyó este componente en las estimaciones y proyecciones vigentes: Brasil, Ecuador y Perú.

b) Países que mantuvieron movimientos migratorios más o menos permanentes a lo largo del período en estudio: Bolivia, Colombia, Cuba, Chile, Haití, México, Panamá, República Dominicana.

c) Países que tuvieron cambios extraordinarios en los movimientos migratorios, relacionados con aspectos políticos, bélicos, económicos ocurridos en los 20 años considerados: Argentina, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

En general, salvo las excepciones de Venezuela, Costa Rica, en el quinquenio 1975-1980 y Argentina hasta la mitad de la década del 70, que fueron receptores de migrantes, en la gran mayoría de los países el saldo neto migratorio es negativo, lo que hace que América Latina como un todo sea una región de expulsión de migrantes fundamentalmente hacia los Estados Unidos y otros países desarrollados.

4. El crecimiento de la población.

La región en conjunto crecía en el quinquenio 1960-1965, alrededor de 6.3 millones de personas anuales (con una tasa de 2.8 por ciento anual), esa cifra alcanza, según las mejores estimaciones actualmente disponibles en el CELADE, a 8.6 millones anuales en el quinquenio 1980-1985 (con una tasa de crecimiento anual de 2.3). La aparente contradicción entre el sentido de cambio de los números absolutos y relativos radica en el hecho de que, en términos absolutos, a pesar de la caída de las tasas de crecimiento (derivadas fundamentalmente por la menor fecundidad) la estructura por edad de la población de la región es muy joven, con un gran Potencial de Crecimiento (una síntesis de esta potencialidad se señala en el párrafo 4, de la página 10 del documento E/CEPAL/CEGAN/POB.2/L.2):

"Si se dieran condiciones por las cuales la fecundidad y la mortalidad se combinaran de forma que produjese una tasa de crecimiento nulo, esto es, una tasa intrínseca de crecimiento igual a cero, en algún año determinado, la población de América Latina seguiría creciendo debido a que tiene aún una estructura por edades muy joven, como veremos más adelante. La magnitud a la que llegaría cuando la población dejara de crecer, esto es, cuando alcanzara el momento de la estabilización numérica, sería muy superior a la actual, y tanto mayor cuanto más alejado fuera el momento en que se alcanzase la tasa de crecimiento intrínseca igual a cero".

"Hemos elaborado un ejercicio para ilustrar este punto: una tasa intrínseca nula en 1980 haría que la población de América Latina, de 352 millones estimados para 1980, alcanzara a 631 millones. Si en cambio la tasa nula se supusiera en el año 2000, los 535 millones de habitantes proyectados para entonces crecerían hasta estabilizarse en 859 millones. Finalmente si tal fenómeno ocurriera sólo en 2025, la población estimada de 769 millones crecería hasta estabilizarse en 1.016 millones.

El crecimiento, ya sea medido en términos absolutos o relativos, no es más que el resultado de la combinación del comportamiento de los componentes del cambio de la población, esto es de: la fecundidad, la mortalidad y la migración internacional. Es fácil imaginar, por ejemplo, que una alta tasa de crecimiento, digamos de más de 3 por ciento anual, puede provenir, y en general así es, de una elevada fecundidad combinada con una mortalidad moderada y, acaso, en descenso, siempre, claro está, que los flujos migratorios internacionales, no tengan magnitudes considerables, lo que sólo se ha observado en casos y por períodos excepcionales. Por otra parte puede ocurrir que una tasa moderada de crecimiento sea el resultado de la combinación de elevadas tasas de fecundidad y mortalidad, incluyendo en algunos casos flujos emigratorios que contribuyen a menguar aún más dicha tasa de crecimiento.

Las tasas de crecimiento que se aluden en lo que sigue, corresponden, en general, a las tasas de crecimiento natural o vegetativo. Ellas son la diferencia entre las tasas brutas de natalidad y de mortalidad. Estos dos indicadores tienen una gran influencia de la distribución por edades de la población. Sucede por ejemplo que a pesar de que un país haya experimentado un descenso importante de la fecundidad, la tasa de natalidad no haya tenido una disminución paralela debido al alto número de mujeres en edades reproductivas.

Es habitual clasificar a los países según la etapa de la llamada transición demográfica por la que están atravesando. Brevemente se puede decir que la teoría de la transición demográfica supone que los países en una primera etapa han tenido altas tasas de natalidad y mortalidad en consecuencia han crecido a ritmos bajos. Luego en una segunda fase se lograrían avances importantes en el descenso de la mortalidad, mientras que la natalidad mantendría niveles aún elevados, lo que conduce a un aumento en las tasas de crecimiento. En tercer lugar se comienza un descenso de la natalidad, continuando, aunque en menor medida el descenso de la mortalidad, se produce así una disminución en las tasas de crecimiento. Finalmente la última etapa consiste en que las tasas antes señaladas se mantienen más o menos estabilizadas en magnitudes bajas y en consecuencia, se produce una tasa de crecimiento baja.

Esta teoría, muy esquematizada en el párrafo precedente, no tiene en la práctica una evolución tan mecánica y lineal como la esbozada, pero es un instrumento útil para clasificar la situación de los países en el período 1960-1985:

a) Países que podrían ubicarse entre la primera y segunda etapa: con moderadas tasas de crecimiento y altas tasas de natalidad y mortalidad: Bolivia y Haití.

b) Países que en este período de estudio están en la segunda etapa, con crecimientos muy altos y en aumento debido a la natalidad alta y con poca variación y a una mortalidad con ciertos descensos: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

c) Países que inician la tercera etapa durante este período: muy alto crecimiento al inicio y con descensos moderados debido al inicio de la disminución de la fecundidad: Ecuador, Paraguay y Perú. El caso de Paraguay podría considerarse más avanzado en esta transición ya que tiene en la actualidad una mortalidad menor que el resto de los países de este grupo.

d) Países que están en la tercera etapa y que han tenido una evolución más rápida que el resto de los países de América Latina, pasan de muy altas tasas de crecimiento a tasas moderadas. En este grupo se incluye el mayor

número de países entre ellos los más populosos de la región: Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, República Dominicana y Venezuela.

Según la mortalidad y la fecundidad estimada para Costa Rica, este país debería estar en una etapa más avanzada de la transición, sin embargo, debido a su estructura por edad, aún mantiene una elevada tasa de natalidad de más de 30 por mil.

e) Países que durante el período en estudio están entre la tercera y cuarta etapa: Cuba y Chile. Cuba tiene una tasa de crecimiento muy baja, pero aún positiva, Como quedó establecido cuando se comentó la fecundidad, Cuba es el país que presenta la fecundidad más baja de la región, y se señaló que de mantenerse esa situación la próxima generación no llegaría a reemplazar a la actual, lo que en términos demográficos implica una tasa de crecimiento negativa que aún no ocurre por la estructura por edades de la población.

f) Países que durante todo el período se han mantenido en una etapa avanzada de la transición, que corresponde en cierta forma a la cuarta etapa, con crecimientos bajos y sin grandes variaciones: Argentina y Uruguay.

La región del Caribe de habla inglesa, en conjunto, creció alrededor de 160 mil personas por año durante 1960-1965 y esa cifra llegó a unos 250 mil en el quinquenio 1980-1985. Las tasas de crecimiento subyacentes fueron del orden del tres por ciento al inicio y del 2 por ciento en el quinquenio 1980-1985. Se ha observado variabilidad entre los países de esta región en cuanto al ritmo de crecimiento y a su evolución en el tiempo. Se podría decir que en 1960-1965, las tasas variaban entre 2 y un poco más del 3 por ciento por año, y que en 1980-1985 la variación fluctuaba entre el 1.1 y el 2.9 por ciento por año.

5. La composición por edades de la Población

En esta sección se presentará un análisis de la composición por edades de la población o lo que es lo mismo, de la estructura por edades de la población.

Se ha señalado en la sección anterior que la combinación de la fecundidad, la mortalidad y las migraciones, dan como resultado la magnitud de una población y su evolución en el tiempo, esto es, el crecimiento de la población. Paralelamente a generar la magnitud total y su evolución, la acción conjunta de los componentes de la dinámica de la población determina también la estructura por edades. Una población será tanto más joven cuanto mayor sea su fecundidad; iniciará un envejecimiento, especialmente por la reducción de la fecundidad. No es esta la oportunidad de analizar los efectos que cada una de las variables tiene sobre la estructura de una población, en teoría. Es más sensato dar un panorama de lo que ha sido, en el pasado reciente, digamos a comienzos de la década del 60, la composición por edad en América Latina y cómo ha evolucionado en los últimos veinte años.

Se pueden establecer diferentes agrupaciones según la edad. Los grandes grupos de edades que se analizarán a continuación, se han establecido con el propósito de facilitar la comprensión de los efectos que la dinámica demográfica tiene sobre la planificación económica y social de un país.

a) Población menor de 15 años. Vinculada fundamentalmente al sistema educativo.

b) Población entre 15 y 65 años, que constituye la población potencialmente activa, en particular la población masculina.

c) Población de 65 años y más, relacionada con el sistema de seguridad social.

Antes de iniciar un examen de cada uno de los grupos antes definidos, es interesante presentar un panorama global de los cambios experimentados en la región de América Latina en su composición por esos grandes grupos de edades. Se puede señalar que durante el período analizado, la región en conjunto mantiene una estructura por edad joven, insinuándose hacia el final del período un leve envejecimiento. La proporción de población menor de 15 años alcanzaba

cerca del 43 por ciento en el quinquenio 1960-1965 y disminuyó 4 puntos, es decir, alcanzó cerca del 39 por ciento en 1980-85. En el otro extremo de edades, la proporción de población de 65 años y más llegaba en 1960-65 a algo más de un 3 por ciento y crece, durante los veinte años hasta alcanzar un valor ligeramente superior al 4 por ciento.

En las secciones anteriores se presentó como una característica de la región la heterogeneidad existente entre los países en cuanto a la magnitud y tendencias de los componentes de los cambios de la población. Esa heterogeneidad vuelve a repetirse, como cabía anticipar, en las estructuras por edades de la población. Sólo a título de ejemplo puede decirse que el amplio intervalo en que variaba la proporción de población menor de 15 años en el quinquenio 1960-1965 estaba limitado por 48 y 28 por ciento, correspondientes a Nicaragua y Uruguay, respectivamente. El intervalo se mantiene prácticamente inalterado hasta el quinquenio 1980-85. De hecho los valores máximos y mínimos son 47 (Honduras) y 26 (Cuba), que representan ligeras disminuciones frente a los anteriores. En cuanto a la variabilidad en los porcentajes de la población de 65 años y más, se presentaban porcentajes en 1960-65 entre 2.2 y 8.3 por ciento correspondientes a Nicaragua y Uruguay, respectivamente. Hacia 1980-1985 la situación cambia moderadamente: los porcentajes varían entre un 2.4 y un 10.5 por ciento, que corresponden a Honduras y Uruguay, respectivamente.

En relación a la región del Caribe, se puede decir que hacia 1960-65 la estructura por edades era también muy joven: porcentajes de población de menores de 15 años superiores a 42 era la generalidad. Hacia 1980-1985 ha habido cambios en algunos casos de importancia, pero hay que dejar claramente señalado que esta región, al igual que la latinoamericana, sigue manteniendo una población joven. Las proporciones de población de 65 años y más, en cambio, son superiores a las observadas en los países de América Latina. En 1960-65 eran superiores a 4.5 y hacia 1980-1985 superaban en general el 5 por ciento.

a) Población menor de 15 años

Es importante destacar que la gran mayoría de los países, 16 entre los 20, que incluyen más del 80 por ciento de la población de la región, presentan en la actualidad porcentajes de población menor de 15 años superiores a 35, que es típicamente representativo de una población joven. Esta característica

es esencial en lo que se refiere al potencial de crecimiento de la población y a sus consecuencias: la continuidad del crecimiento de la población de los países de la región. Por otra parte, la gran magnitud de población menor de 15 años plantea problemas que, como quedó señalado antes, se vinculan con el sistema de educación además, por cierto, con el sistema de salud: (demanda de establecimientos educacionales apropiados, de profesores, de material de enseñanza, así como de los servicios de salud inherentes a la niñez y juventud, entre otras necesidades). Puede considerarse además, que esta población constituye, a corto y mediano plazo, la oferta de mano de obra. Es entonces de gran importancia, tanto para el sistema educativo como para la planificación de recursos humanos, saber que en la actualidad la población menor de 15 años aumenta anualmente en 2.4 millones de personas en América Latina, que implica un ritmo de crecimiento de 1.6 por ciento por año. La situación ha tenido un cambio muy significativo en el período estudiado: hacia el quinquenio 1960-65 este grupo aumentaba en 3 millones de personas anuales, que significaba una tasa de crecimiento de algo más del 3 por ciento por año. Es por lo tanto un cambio enorme en términos de ritmo de crecimiento, cuya causa determinante es el descenso de la fecundidad.

Como ya se ha repetido en varios puntos de este documento, lo que sucede en la región como promedio, no representa condiciones particulares muy diversas que tienen los países. Algunos ejemplos permiten ilustrar la heterogeneidad de la evolución del grupo de menores de 15 años. En Bolivia se ha producido durante los veinte años, un aumento en la intensidad de crecimiento de este grupo: en 1960-65 la tasa de crecimiento era algo más del 2 por ciento por año; en la actualidad alcanza casi al 3 por ciento anual. Este crecimiento es superior al de la población total, lo que indica que de mantenerse esta situación, en el futuro la población de Bolivia seguiría un proceso de rejuvenecimiento.

Descensos en la intensidad del crecimiento de la población joven, se observan en todos los países donde se han producido reducciones de la fecundidad. Los descensos serán tanto más importantes cuanto mayor y más rápido haya sido la disminución de la fecundidad. Por ejemplo, en México y Costa Rica la tasa de crecimiento de este grupo se ha reducido a la mitad en los veinte años

analizados. Esta reducción, tan importante, no se refleja sin embargo aún en un envejecimiento significativo de la población. Ambos países siguen presentando estructuras jóvenes. Cabe destacar, que en el caso de Costa Rica, debido al proceso de cambio más rápido y sostenido, la proporción de población menor de 15 años ha disminuido de 47 por ciento (en 1960) a 37 por ciento (en 1985). En México la reducción en ese período ha sido sólo de 4 puntos.

b) Población entre 15 y 65 años

Durante el período analizado la población de este amplio grupo aumentó su importancia relativa, debido especialmente a la pérdida de algunos puntos en la proporción de menores de quince años a que se aludió anteriormente. En la actualidad en la región este grupo alcanza cerca del 58 por ciento de la población total. Por cierto, entre los países existe, como ya puede anticiparse, gran variabilidad. En 1960-65, la proporción variaba entre un 49 por ciento (en la República Dominicana) y un 64 por ciento (en Uruguay). En la actualidad la amplitud de variación no ha cambiado en forma significativa, pero corresponden a otros países: el máximo, nuevamente de 64 por ciento lo presenta Cuba y el mínimo de 50 por ciento, Honduras.

La tasa de crecimiento del grupo, en la región en conjunto, se ha acentuado ligeramente. Es interesante destacar que en países donde ha habido una disminución importante de la fecundidad, durante este período, por ejemplo en México y Costa Rica, la tasa de crecimiento de la población entre 15 y 64 años es prácticamente el doble de la del grupo de menores de 15 años, que se comentó en párrafos anteriores. No es éste un hallazgo sino una consecuencia lógica del efecto del descenso de la fecundidad.

Se señaló que este grupo representa la población potencialmente activa y en particular en el caso de los hombres. En efecto, en la región un 83 por ciento de la población masculina de este grupo participa en actividades económicas. La participación femenina, en cambio, es muchísimo menor: alcanza sólo a algo más del 25 por ciento. Durante el período en estudio, la situación no varió en forma importante. Considerando ambos sexos en conjunto, puede decirse que el porcentaje de población económicamente activa de la población de 15-65 años es de alrededor de un 55 por ciento.

¿Qué puede esperarse de la evolución de la población económicamente activa?. De acuerdo a la experiencia de algunos países que presentan un desarrollo económico y social relativamente más avanzado que otros dentro de la región, puede anticiparse que la proporción de activos en este grupo podrá experimentar acaso ligeros aumentos en el futuro, debido a la mayor participación de mano de obra femenina y serán aumentos de, acaso, poca significación porque es de esperar que con el desarrollo, especialmente el social, haya una menor participación de la población masculina, digamos de los grupos de edades extremas.

Para terminar el análisis de la evolución de este grupo, parece pertinente agregar algunas informaciones sobre el crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA), con edades desde los 15 hasta más de 65 años. Tiene una tasa de crecimiento, en la actualidad, algo superior a la del total de la población, en la región en conjunto. Se ha estimado que en el quinquenio 1980-1985 hay un aumento anual de la PEA de unos 3.5 millones de personas, de las cuales 2.5 millones corresponden al sexo masculino. Esta cifra pone en evidencia la necesidad de una planificación de la estructura económica y social del país que permita la absorción de la mano de obra. Dentro de ese conjunto de 3.5 millones de personas se incluyen los desocupados y subempleados.

c) Población de 65 años y más

Se ha señalado que la población de América Latina es joven por tener una alta proporción de personas menores de 15 años, lo que es también por tener una proporción baja de mayores de 65 años y más. Sin embargo, no debe desestimarse el crecimiento de este contingente de población: en la actualidad, 1980-85, el aumento anual de población de 65 años y más es de alrededor de medio millón de personas; es el grupo que presenta el mayor ritmo de crecimiento en el conjunto de la región. Como es obvio existe gran diversidad de situaciones entre los países en cuanto a peso relativo de este grupo y a su evolución en los veinte años analizados. El envejecimiento, mayor o menor, que se advierte en algunos países de la región durante este período, no es más que el resultado de la disminución, mayor o menor -y con distintas intensidades-

de la fecundidad. Sin embargo, los países que han experimentado fuertes disminuciones de la fecundidad, como por ejemplo Costa Rica y México, aún no han llegado a una etapa de claro envejecimiento debido a que durante un período más o menos prolongado mantuvieron altas tasas de fecundidad, lo que les ha configurado una estructura muy joven de población. Ambos países en la actualidad presentan proporciones de población en edades superiores a los 65 años, aún menores que los de la región en su conjunto. Por otra parte, Argentina, Uruguay y en menor medida, Cuba y Chile, presentan un proceso de envejecimiento más acentuado. Los dos primeros países han tenido siempre situaciones demográficas atípicas en comparación con el resto de los países latinoamericanos.

6. Tendencias de la distribución espacial de la población

Los cambios económicos, sociales, políticos y demográficos experimentados por América Latina durante los años sesenta y setenta han tenido profundo efecto sobre las pautas de distribución geográfica de la población. Tales cambios se han registrado de modo desigual entre los distintos países de la región, acentuándose las disparidades entre los mismos. Estas últimas se derivan, en parte, de las magnitudes demográficas y territoriales, así como de los diferentes grados de desarrollo y de las diversas estructuras económicas y sociales.

Como fruto del incremento demográfico ocurrido entre 1960 y 1980, la densidad de población de América Latina pasó de 10.5 a 17.6 habitantes por km². Aun cuando este aumento es un indicador de la mayor intensidad en la ocupación de los territorios nacionales, alude a una situación media regional que oculta una fuerte variabilidad. Mientras los países sudamericanos continúan presentando densidades similares o menores que el promedio latinoamericano, los de la América Central y del Caribe muestran valores considerablemente más elevados —especialmente notorios en el caso de los países de la CARICOM, Haití y El Salvador. Otra manifestación de las desigualdades con que se ha producido el incremento de la densidad la proporciona el hecho que mientras en 1960 sólo un tercio de la población regional residía en divisiones administrativas que tenían 50 y más personas por km², en 1980 lo hacía más de la mitad de los habitantes de América Latina. Por otra parte, los espacios "vacíos" de la región, con una densidad inferior a un habitante por km², se vieron reducidos, en igual período, desde un tercio de la superficie de América Latina a menos de la décima parte de la misma. De este modo, a la persistente tendencia concentradora de la población se ha añadido un importante avance hacia las zonas tradicionalmente despobladas, particularmente en el interior y el sur de América del Sur.

Resulta importante señalar que durante los años setenta se ha registrado, para la mayoría de los países, una atenuación de la tendencia concentradora de la población. La información disponible permite señalar que el ritmo de concentración estaría declinando en virtud del efecto combinado de dos factores, a saber: la disminución de las tasas de crecimiento demográfico y el surgimiento de opciones para el emplazamiento de población en zonas periféricas de los territorios nacionales. Si bien este fenómeno se aprecia especialmente en algunos de

los países de mayor tamaño, también se le observa en algunos de magnitud intermedia o menor, como el Paraguay y Honduras. Parece indudable que este proceso de ocupación de espacios vacíos, ligado estrechamente a la expansión de las fronteras de recursos, ha jugado un papel de importancia en la activación de corrientes migratorias internas.

Uno de los rasgos distintivos de América Latina y el Caribe en el ámbito de las grandes regiones en desarrollo consiste en su grado relativamente alto de urbanización. Ya en 1960 la mitad de la población vivía en localidades definidas como urbanas; en 1980 lo hacían dos tercios y la mayoría de éstos habitaba en ciudades de cien mil y más habitantes. Estimaciones indirectas permiten señalar que aproximadamente el 30 por ciento del aumento de la población urbana en los años setenta se debió a la transferencia de población desde las áreas rurales. No obstante lo anterior, durante ese decenio se apreció una disminución del ritmo de crecimiento urbano, alcanzándose tasas inferiores a las advertidas en las dos décadas precedentes. A pesar de este descenso, la población urbana creció a un ritmo tres veces superior al de la rural, observándose declinaciones absolutas de la última en varios países. Esto último es un reflejo de cierta incapacidad mostrada por las actividades agroextractivas para generar puestos de trabajo y retener población.

La trayectoria seguida por los países en materia de urbanización presenta importantes variaciones. Los países que tenían el más alto grado de urbanización al comienzo de los años setenta (la Argentina, el Uruguay, Chile y Cuba) presentan las más bajas tasas de crecimiento urbano; por el contrario, los países menos urbanizados (Haití, Honduras, El Salvador, República Dominicana y el Ecuador) exhiben tasas comparativamente elevadas. En todo caso, a lo largo de los años setenta no se observan tasas nacionales de crecimiento de la población urbana que superen el 5 por ciento anual, fenómeno que era bastante común en los dos decenios precedentes.

Como consecuencia de la evolución experimentada, las diferencias entre los países en cuanto al grado de urbanización alcanzado han tendido a reducirse. En 1960 sólo cuatro de ellos tenían más del 60 por ciento de su población en áreas urbanas, en diez, el porcentaje urbano era de 40 y otros seis se situaban en una posición intermedia. Hacia 1980 son nueve los países con índices superiores al 60 por ciento y sólo cuatro se ubican por debajo del 40 por ciento. De este modo, países en los que el proceso de urbanización posee una más dilatada tradición

(la Argentina, el Uruguay, Chile y Cuba) tienden a formar un solo grupo con otros en que la evolución ha sido más reciente (Venezuela, Colombia, México, Perú y el Brasil). En tanto, algunos países centroamericanos (Panamá, Nicaragua, Costa Rica y El Salvador), andinos (Bolivia y el Ecuador) y caribeños (República Dominicana) configuran un estrato intermedio en el que entre 40 y 50 por ciento de la población es urbana. Por último, otros cuatro países (Honduras, Paraguay, Guatemala y Haití) presentan una persistente mayoría rural.

Las escalas crecientes de concentración de la población urbana han dado lugar a un fenómeno novedoso: el surgimiento de ciudades de un tamaño muy grande que superan el millón de habitantes. Al comenzar el siglo veinte ninguna ciudad latinoamericana alcanzaba ese tamaño, en 1950 ya existían seis y en 1980 llegaron a ser 26, concentrando el 45 por ciento de los habitantes urbanos de la región (unos cien millones de personas). Sin embargo, durante los años setenta se observa una cierta declinación del grado de primacía detentado por la mayor ciudad de los sistemas urbanos nacionales; en algunos países, la ciudad preeminente creció a una tasa menor que la población urbana nacional e incluso que la población total del país (la Argentina y Cuba). Esta disminución relativa del predominio ejercido por la gran ciudad pudiera interpretarse como un indicio de inversión de la polarización urbana y de fortalecimiento de las ciudades de tamaño intermedio y menor, signo de una densificación de las redes urbanas a través de los territorios nacionales.

En suma, el proceso de redistribución espacial de la población latinoamericana, activado por diferencias en el comportamiento de la fecundidad y la mortalidad y por la movilidad geográfica, ha conducido durante los años sesenta y setenta a una ampliación del espacio ocupado y a una mantención del grado de concentración de la población. No obstante que ambos fenómenos parecieran apuntar hacia diferentes direcciones, su acontecer simultáneo involucra una yuxtaposición de los mismos: mucho de la expansión horizontal ligada a la ampliación de las fronteras internas de los países, tiene lugar conjuntamente con el surgimiento y desarrollo de núcleos urbanos. Por otra parte, importantes porciones de las zonas centrales de antiguo asentamiento de varios países están perdiendo población en términos relativos; la descomposición de las economías campesinas y la introducción de formas empresariales de organización de la producción agropecuaria, que tienden a sustituir fuerza de trabajo estable por mano de obra estacional y sincronización,

se encuentran entre los factores explicativos de tal situación.

Los años setenta testimonian también el hecho que la población latinoamericana tiende a una forma de asentamiento de tipo urbano. Al urbanizarse la sociedad y la economía, los efectivos humanos se concentran en porciones reducidas de espacios nacionales. Sin embargo, el ritmo de expansión de tal proceso, en su expresión demográfica, pareciera estar disminuyendo, como lo sugieren las tasas cada vez menores de crecimiento y la menor dispersión de las mismas entre ciudades individuales y las medias nacionales. Se ha advertido, además, durante los años setenta una cierta moderación del ritmo concentrador de la población urbana a la vez que un aumento en el número y la gravitación de las ciudades de talla menor e intermedia. Por último, la gran ciudad o metrópoli, revela un cambio de fisonomía en virtud de la aparición de formas suburbanas que interactúan, de modo continuo, con los núcleos centrales que, a su vez, han ido perdiendo población en términos relativos -y, en algunos casos, absolutos.

III. ESTILOS DE DESARROLLO Y DINAMICA DEMOGRAFICA.

La noción de Desarrollo aparece sistemáticamente relacionado con la dinámica demográfica, ya sea que se intente explicar el comportamiento de ésta; ya sea que se analicen los efectos de esta dinámica sobre aquel desarrollo en sus aspectos económicos y sociales; ya sea cuando se quieren fijar los parámetros de una política de población o política demográfica. En la medida que las consecuencias económicas y sociales de la dinámica demográfica fueron analizadas en el capítulo primero de este documento, se plantearán en éste algunas precisiones y reflexiones vinculadas con los otros dos aspectos de aquella relación.

El tratamiento del tema requiere superar ciertas generalidades en torno al Desarrollo, sin lo cual su relación con la dinámica demográfica se hace poco inteligible, a veces insuficiente y otras inadecuada. Esta superación de la generalidad requiere dos líneas de reflexión: una, que apunta a la reconsideración y afinamiento de aspectos teóricos en torno al Desarrollo latinoamericano; y otra, que señala la necesidad de incorporar al análisis sociodemográfico elementos de la realidad que guardan una autonomía relativa respecto de la dinámica económica, pese a lo cual pueden tener una fuerte influencia en cambios demográficos. Como parte de esas especificaciones será necesario dar cuenta de la fuerte heterogeneidad espacial de ese desarrollo periférico. Luego de esas precisiones se abrirá un nuevo punto para relacionar esas diversas características del desarrollo con la dinámica demográfica; más precisamente se discutirán los efectos de lo anterior sobre el crecimiento vegetativo y la distribución espacial de la población. Finalmente, un tercer punto mostrará cómo utilizar lo anterior para una reflexión sobre política demográfica.

1. Las particularidades del desarrollo latinoamericano, sus diversas dimensiones y la heterogeneidad espacial interna.

Las primeras interpretaciones del desarrollo económico latinoamericano confundieron lo que fue un proceso histórico concreto, aquél que se dio en los países centrales, con lo que parecía considerarse un modelo universal, que se repetiría con las mismas características en otros países de la periferia en

cualquier momento histórico. Un segundo error consistió en suponer que nuestro subdesarrollo, dependiente y periférico, estaba recorriendo aquel modelo universal de desarrollo económico, con algún retraso evidente, pero que con el tiempo nuestros países alcanzarían inevitablemente los logros de aquéllos.

Economistas y sociólogos de la región mostraron, hace años ya, la falacia de ambas interpretaciones. Mucho más que dos procesos paralelos con un desfase en el tiempo, nuestro subdesarrollo periférico hace parte sustancial del desarrollo central, por lo que ambos procesos deben considerarse partes inseparables y dialécticamente relacionadas, de un mismo proceso coetáneo de desarrollo económico. La crisis que viven actualmente nuestros países y la estrecha relación de la misma con la recesión que afecta a los países centrales, no hace más que mostrar la persistencia hasta nuestros días de esa integración dependiente de ambos procesos económicos: el desarrollo de unos y el subdesarrollo de otros.

La caída de la falacia que suponía recorrer, con retraso, el mismo camino de los países desarrollados centrales, trae consecuencias muy importantes: una de ellas indica que no siempre es legítimo tomar los acontecimientos que acompañan al proceso de desarrollo económico de los países centrales, como predictores de lo que ocurrirá en la periferia; otra, no menos importante, señala que algunos de los hechos sociales que ocurren en procesos avanzados de desarrollo, pueden encontrarse ya en países subdesarrollados periféricos, dada la fuerte interacción dialéctica entre ambos cursos de desarrollo.

Una segunda especificación necesaria para comprender mejor el proceso de desarrollo y sus relaciones con otros hechos sociales, se refiere al contenido del concepto que busca aprehenderlo teóricamente, o si se quiere, al campo de fenómenos de la realidad social que quedan comprendidos bajo dicho concepto.

Son frecuentes las afirmaciones generales que hablan de los aspectos económicos, sociales, culturales y políticos del desarrollo, sin especificar el contenido de cada una de esas dimensiones y, más grave aún, sin definir el tipo de relaciones que existen entre esas diversas dimensiones. El supuesto subyacente más generalizado es el de una armonía sincrónica entre ellas, lo que plantea obstáculos serios al avance del conocimiento en la medida que las investigaciones empíricas suele tomar indicadores de cualquiera de esas dimensiones para

medir el grado de desarrollo. Así se ha llegado al extremo de tomar la mortalidad infantil como uno de los indicadores del desarrollo económico, cuando en realidad ésta puede comportarse con mucha independencia de aquél, según lo ratifican evidencias empíricas reiteradas en el último tiempo. Como ocurre generalmente en el trabajo de la ciencia, el mal uso de indicadores responde a una falta de claridad teórica respecto al contenido y complejidad de los conceptos que se manejan.

Superando la noción de crecimiento económico, el concepto de Desarrollo hace referencia ya a transformaciones estructurales que acompañan al proceso de crecimiento. Sin embargo, esto no va a significar un mayor avance en cuanto a la especificación de las diversas dimensiones y sus interrelaciones.

La primera de estas dimensiones, la económica, es la más frecuentemente asociada al concepto de Desarrollo, y es precisamente la estructura productiva, con sus transformaciones, la que estuvo presente en este cambio conceptual que separa crecimiento de Desarrollo. Esta dimensión económica aprehende todos aquellos fenómenos que se relacionan fundamentalmente con la producción de los bienes, esto es, del cuánto, del qué y del cómo se producen los bienes en una sociedad nacional; para lo cual se han elaborado conceptos como los de "estructura productiva"; "productividad"; "sectores económicos"; "acumulación"; "mercado de trabajo"; "desarrollo de las fuerzas productivas"; "producto bruto interno, per cápita, por sectores"; etc.

Sin embargo, la existencia de las otras dimensiones de la realidad social (políticas, sociales y culturales) obliga a independizar relativamente el concepto de Desarrollo de lo estrictamente económico. Toda sociedad nacional recorre históricamente un proceso de reproducción de sí misma, incluyendo la reproducción material productiva, la reproducción humana y la reproducción de su propia organización social y cultural, a través de cuyo proceso histórico va sufriendo transformaciones en sus diferentes dimensiones. En otras palabras, es la sociedad nacional la que puede subdividirse analíticamente, para su mejor aprehensión, en dimensiones económicas, sociales, culturales y políticas; el proceso de Desarrollo será la forma histórica que va adoptando dicha sociedad en sus diferentes dimensiones en su proceso de reproducción y transformación.

Esta preocupación aparece en el centro de los trabajos de CEPAL que van a perfilar el nuevo concepto de "Estilos de Desarrollo". Las elaboraciones a partir de este nuevo concepto será diferente según el campo específico de la realidad que es estudiado por diferentes disciplinas científicas. En el campo económico se avanza a través de la preocupación por responder no sólo a "qué y cómo se produce", sino también al "para quién" se produce. En el campo sociológico el acento ha sido puesto en la política distributiva que sigue el Estado, más allá de sus características productivas. Entramos con ésto no sólo a la distribución y nivel de los ingresos de los diferentes grupos sociales, sino también al acceso al consumo, a la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social y otros beneficios sociales que se distribuyen más o menos diferencialmente dentro de la sociedad.

La importancia de destacar esta dimensión social pasa por aprehender y distinguir los fenómenos de la realidad que hacen parte de la misma, pero también llama la atención sobre la particularidad de los países de la región, donde los avances sociales guardan una relativa independencia de los logros puramente económicos. Este desajuste puede darse en dos direcciones diferentes: a) una, donde la producción de bienes y apropiación de ganancias mayores que los aspectos distributivos, los que debían aguardar presuntos "umbrales" de crecimiento antes de concretarse. Esto parece acorde con las primeras etapas del capitalismo central, sin que en nuestra región vaya siempre acompañado del proceso de acumulación y reinversión que se dio en el centro; b) otra, donde a la inversa, la distribución se anticipa a lo que se espera dado el nivel de producción y de productividad alcanzado por la sociedad nacional. Esto lo diferencia de la secuencia cronológica del centro y estaría motivado por los efectos de demostración provenientes del mismo, junto con los avances de una consagración de derechos humanos básicos que obliga a los Estados a intervenir en una tarea redistributiva de aquellos bienes que no suponen una modificación sustancial de la estructura productiva (fundamentalmente educación, seguido a veces de salud, vivienda y aspectos recreativos). Todo ello concentrado particularmente en las ciudades, donde la mayor visibilidad de las deficiencias y la mayor presión social derivada de la organización e interacción de sus residentes, hacen más difícil al Estado sustraerse de buscar paliativos sociales de costo menor.

La dimensión cultural es la que parece guardar una mayor autonomía relativa respecto de los aspectos económicos del desarrollo, cuando se observa la experiencia de los países periféricos y a diferencia de lo que ha ocurrido en los países centrales. Aquí nuevamente, lo que se observa en los países centrales no sirve de modelo para interpretar la realidad latinoamericana, lo que se debe, paradójicamente, al hecho de tratarse de dos procesos simultáneos e interrelacionados dependientemente. Al igual que lo visto respecto de la dimensión social, el desfase de lo cultural con lo económico-productivo puede tener dos manifestaciones: una, la tradicional, seguida en su momento por los países de más temprana industrialización, que recorre la secuencia: desarrollo productivo, desarrollo social y modernización cultural, para armonizarse entre ellos en valores positivos altos después de superar ciertos umbrales productivos; otra, atípica y la más frecuente en los países de la región, que presentan pautas avanzadas de modernización cultural aún para desarrollos sociales ligeramente inferiores y mucho más para un grado de desarrollo productivo retrasado, si se tiene en cuenta el alcanzado por los países centrales cuando presentan ese nivel de modernización cultural.

Esta autonomía relativa de lo cultural debe interpretarse cautelosamente, esto es, debe tenerse en cuenta la importancia de esa autonomía para el análisis de la realidad social, pero no debe olvidarse la similar importancia de lo "relativo" de esa autonomía. De hecho, dentro de cada sociedad nacional, las áreas urbanas que concentran el mayor desarrollo relativo de las fuerzas productivas, la mayor diversificación económica y el mayor uso de capital y tecnología, son las que presentan mayores pautas modernas de conducta y valores culturales más próximos a los vigentes en las sociedades centrales hegemónicas. Muy diferente será la situación en las áreas rurales acorde con el menor desarrollo económico de las mismas.

Esta mayor autonomía relativa de la dimensión cultural, se asienta en el menor costo relativo de la modernización en las costumbres y los comportamientos; simplificando la argumentación, ésta sólo parece requerir de un sistema de comunicación de masas de fácil acceso y bajos costos. A través de ellos se reciben las pautas de comportamiento en general, y de consumo, en particular, de los grandes centros exportadores de mercancías elaboradas. No hacen parte de esa transmisión cultural, lamentablemente, las pautas de frugalidad y esfuerzos productivos propios del luteranismo y del protestantismo, que acompañaron al período de acumulación, dada la contradicción entre las mismas y los

intereses inmediatos de las grandes empresas transnacionales.

La única barrera que parece levantarse, en los países dependientes, respecto de esas pautas culturales modernas provenientes del centro, es la existencia de una organización cultural férrea y cerrada que no deje permearse por esos incentivos desde el centro. Es lo que parece ocurrir con las culturas indígenas, al menos en las generaciones más adultas, y por ello se las observa marginadas de la cultura blanca dominante, así como se las margina de la incorporación productiva moderna y de los beneficios sociales redistribuidos fundamentalmente por el Estado.

Finalmente corresponde una breve referencia a la dimensión política del proceso de Desarrollo. En términos generales esta dimensión se refiere a la estructura de dominación vigente, la que en última instancia va a imponer su ideología o concepción respecto de la organización de la sociedad nacional al conjunto de los dominados; ideología que se reflejará en la estrategia de desarrollo, en las políticas sociales redistributivas, y en la medida que pueda aislar su sociedad nacional de las comunicaciones masivas desde el exterior, podría imponer su propia cultura. En un nivel de abstracción menor, esta dimensión podría identificarse con el papel del Estado como agente redistribuidor de beneficios sociales, buscando satisfacer ciertas reivindicaciones de grupos sociales cuyo apoyo es importante para la legitimación del poder del grupo dominante, aún a costa de distorsionar el modelo puro de las leyes económicas del capitalismo. En un nivel de abstracción aún menor, cabe pensar en acciones políticas de parte de los organismos públicos para atender a la satisfacción de algunas necesidades básicas de grupos marginales al sistema, si ello no significa un costo económico importante, particularmente en comparación con los beneficios políticos que se derivarían de las mismas.

Una tercera especificación necesaria se refiere a la heterogeneidad espacial interna en relación con el desarrollo de las diferentes dimensiones de la sociedad nacional. Se trata, evidentemente, de un tema extenso y complejo; pero aquí sólo se hará una breve mención del mismo para poder comprender después las diferencias en los comportamientos demográficos según zonas o regiones de residencia.

Ligado nuevamente a la forma dependiente de inserción de los países periféricos en el sistema económico internacional, el cuadro más típico en los países de la región será el de una organización productiva mirando hacia afuera, con una gran metrópoli que sirve de intermediaria entre la producción primaria y la exportación hacia los mercados centrales. Una segunda etapa de sustitución de importaciones sólo va a reforzar este cuadro típico general, con metrópolis en constante crecimiento donde se concentran las actividades productivas más diversificadas y donde la prestación de servicios sociales es más difundida y eficiente. Fuera de esta gran metrópoli y algunas otras ciudades grandes de características similares, las zonas del interior se dividirán en aquellas más dinámicas, ligados a la producción para el mercado externo y parcialmente para el interno; junto a otras que reúnen a las de mayor estancamiento y a regiones de economías de subsistencia sólo parcialmente integradas a la economía nacional.

La heterogeneidad espacial interna se expresará entonces en algunas regiones dinámicas, fuertemente integradas a la economía internacional, las que albergarán las principales ciudades con sectores productivos relativamente diversificados, donde los aspectos sociales y culturales acompañarán al mayor dinamismo productivo con posibles desfasajes temporales; un segundo tipo de áreas estará dado por zonas de economía extractiva pero vinculadas también al mercado externo, con escasa diversificación productiva y pocos beneficios sociales, acompañadas de pautas culturales influidas por el sector más moderno sin que lleguen a consolidar ese tipo de pautas y valores culturales; un tercer tipo en esta caracterización genérica, estaría dado por las regiones marginadas, sean zonas de subsistencia o economías estancadas, con actividades de bajísima productividad, precarias condiciones de vida, ausencia de beneficios sociales y pautas culturales tradicionales. El caso de las comunidades indígenas se ubicarán claramente en estas áreas deprimidas, marginadas efectivamente de lo que es la sociedad nacional dominante.

2. Efectos del Desarrollo sobre el crecimiento y la distribución de la población. Diferencias por áreas y grupos sociales.

Los avances y transformaciones de la sociedad nacional en sus diferentes dimensiones afectan el comportamiento de las pautas reproductivas y de la mortalidad, así como los desplazamientos de población dentro y fuera del territorio nacional.

Tomaría demasiado espacio reconstruir el proceso causal a través del cual las características particulares de una sociedad concreta condicionan la dinámica demográfica. Por otra parte, poner a prueba esa reconstrucción requeriría un tipo de información que no se encuentra en los datos secundarios tradicionales. En lugar de ello se expondrá aquí cuáles son las pautas esperadas a partir de la situación de la sociedad en las diversas dimensiones anotadas en el punto anterior.

Para una mejor comprensión de esas relaciones debe analizarse en forma separada la influencia de esas dimensiones sobre el crecimiento o sobre la distribución de la población dado que la relativa independencia de las dimensiones extraeconómicas sobre la fecundidad y la mortalidad se hace casi inexistente en relación con las migraciones y la distribución espacial de la población.

Cualquiera sea la unidad de análisis, se tomen países o familias, siempre se encontrará que son las sociedades nacionales más homogéneamente desarrolladas y las familias que se han insertado mejor en ese proceso de desarrollo, las que tienen un menor crecimiento poblacional o aportan un menor número de hijos a la sociedad. Esta evidencia empírica que ha estado en la base de algunas generalizaciones que expresan la relación: a mayor Desarrollo menor fecundidad y menor mortalidad, tiene el inconveniente de tomar el Desarrollo de la Sociedad como un todo, sin atender a las disparidades reales en los cambios de algunas dimensiones particulares de ese proceso global.

Cuando el Desarrollo se da en lo económico, lo social, lo cultural y lo político, no hay dudas que la fecundidad y la mortalidad será baja (siendo bajo el crecimiento total de la población pese a los efectos diferentes de ambas variables en dicho crecimiento); observándose lo mismo en las familias que han logrado compartir los logros de la sociedad nacional en cada una de esas

dimensiones. Sin embargo, ocurre con frecuencia, y ésta es la situación no contemplada en aquella afirmación general, que los cambios y avances en las diversas dimensiones son asincrónicas, así como es heterogénea la situación en distintas regiones o zonas al interior de la sociedad nacional.

Si queremos partir de una afirmación también general pero de mayor validez que la anterior, debemos decir que cuando estamos frente a un Desarrollo homogéneo en las diversas dimensiones especificadas, tendremos baja fecundidad y baja mortalidad, y como consecuencia de esta afirmación general, cuando algunas zonas del país no son alcanzadas, o quedan marginadas, de ese proceso de Desarrollo global, presentaran tasas de mortalidad y fecundidad relativamente más altas. Esta diferenciación espacial se repite en relación con los grupos sociales, encontrándose que aquellos grupos que no son incorporados plenamente, o son marginados del conjunt o de aspectos de Desarrollo, tendrán una fecundidad y una mortalidad relativamente más altas.

Pero esta afirmación general, siendo más válida que la anterior, todavía necesita aclarar qué pasa en las diversas situaciones posibles de asincronía en los desarrollos de la sociedad.

La dimensión económica-productiva, tomada generalmente como sinónimo de Desarrollo puede ir acompañada o no de avances en lo social y en lo cultural; en todo caso lo más previsible es una asincronía entre ellas. Además, esa asincronía puede manifestarse en un adelanto o un retraso relativo de lo económico respecto de las dimensiones social y cultural. Siguiendo el modelo de los países centrales se esperaba que el avance productivo precediera siempre a los otros, por lo que el aspecto económico del Desarrollo era una condición necesaria, aunque no suficiente, de los descensos en la fecundidad y en la mortalidad. Necesaria dada su precedencia, pero no suficiente porque, de no haberse difundido los efectos sociales de ese avance productivo y no habiéndose traducido en modificación de sus pautas culturales tradicionales, no produciría cambios en las mencionadas variables demográficas.

Sin embargo, dadas las particularidades del Desarrollo latinoamericano, las pautas culturales de los países avanzados se transmiten con facilidad a través de eficientes medios de comunicación de masas y son fácilmente

internalizados por la población de las sociedades dependientes, por lo que puede encontrarse una sociedad con pautas modernas de conducta y aspiraciones relativamente más avanzadas que sus logros productivos, si se tiene como modelo comparativo lo ocurrido en el centro. Del mismo modo, el avance de la "civilización" que se va consagrando en el reconocimiento creciente de derechos humanos básicos, hace que el Estado se preocupe de ciertos beneficios sociales, muchas veces como compensación frente a las insuficientes condiciones generadas por el mercado de trabajo, el que responde a la productividad insuficiente y a la incapacidad de incorporar el conjunto de la población activa al aparato productivo eficiente. Los logros educacionales y de salud, por ejemplo, suelen aventajar a lo que era previsible, dado el grado de desarrollo económico alcanzado, si nuevamente se utiliza como modelo lo sucedido en los países centrales.

Por supuesto que estos beneficios sociales y la satisfacción mínima de las expectativas creadas por los medios de comunicación de masas no podrán realizarse sin algún grado de avance productivo, difícil de cuantificar a priori. Esto quiere decir que la independencia relativa de lo social y de lo cultural, respecto de lo económico, y hecho posible por la intervención política del Estado, para producir efectos sobre lo demográfico, no significa ausencia de Desarrollo económico, sino más bien la caída de los supuestos "umbrales" productivos a partir de los cuales tendríamos aquellos fenómenos redistributivos y los cambios demográficos. Y esto no significa necesariamente una corrida en los valores de los "umbrales" económicos, sino más bien una indeterminación de aquellos cambios a partir de la sola información económica como consecuencia de diversas posibilidades de adelanto o retraso de lo social y cultural respecto de lo económico.

Debe tenerse en cuenta que respecto del comportamiento de la dimensión cultural en relación a lo económico, si bien lo más frecuente es un adelanto de aquélla respecto de éste, dados los menores costos de la misma y la penetración de los mensajes desde el centro no deben descartarse el caso de áreas de relativamente rápida expansión económica y diversificación productiva, cuyo proceso es más rápido que el cambio en las costumbres y valores de la población que sostiene el mismo. En las áreas urbanas esto se ve reforzado por la afluencia de migrantes que han sido socializados en otras pautas y costumbres; en el caso de áreas rurales esto puede encontrarse cuando las exigencias productivas obligan

a introducir ciertos usos tecnológicos sin que esto alcance a modificar las costumbres cotidianas tradicionales de los campesinos.

Estos desfases o asincronías entre las diversas dimensiones de un proceso de Desarrollo en los países periféricos, pueden además presentar combinaciones de relaciones diferentes en diversas regiones o zonas de la sociedad nacional, así como aquellos desfases pueden alcanzar diferencialmente a un mismo grupo social. Esto último es válido particularmente para los grupos más pobres, marginados en gran medida de la dinámica productiva que lo rodea: pueden encontrarse en el mercado informal de trabajo, incorporados muy inestablemente y con bajos ingresos, pero pueden ser objeto de una mayor o menor preocupación asistencialista por parte del Estado.

Todo lo anterior apunta a entregar pautas para la comprensión (que no debe confundirse en absoluto con la explicación causal), de los niveles y tendencias demográficas observadas en los países de la región, los cuales se apartan a veces de lo esperado dada la situación económica de los mismos, ya sea respecto del nivel alcanzado o de la tendencia seguida en el último período intercensal. En lo relativo a la mortalidad, las políticas específicas de salud seguidas por gobiernos de diferentes concepciones ideológicas, y con independencia relativa del dinamismo económico de sus países, permite influir sobre la esperanza de vida, con un costo relativamente bajo siempre que se cuente con un aparato de Estado eficiente.

En lo que respecta a la fecundidad, la difusión de pautas modernas de cultura van a influir sobre un rol diferente de la mujer en la familia y en la sociedad, así como va a incrementar las aspiraciones de consumo que se ven obstaculizadas por un número grande de hijos; todo esto hace parte de la conformación de un ideal de familia pequeña, el que se hace posible de concretar a través de los medios ofrecidos por los programas de planificación familiar. Nuevamente aquí, esto requiere de ciertos logros en el nivel económico, pues de lo contrario no se crea la motivación suficiente para el control de los nacimientos; esto resulta claro cuando se observa el comportamiento reproductivo de ciertos grupos sociales marginales del proceso de crecimiento y distribución social de los frutos del Desarrollo. Pero, indudablemente, los cambios culturales modernizantes y la intencionalidad política del Estado, accionando a través de la planificación familiar, pueden acelerar los descensos de la

fecundidad más allá de lo esperado dado el logro económico alcanzado, comparando con el modelo de los países centrales; y particularmente pueden notarse descensos acelerados en un período determinado sin que los cambios económicos sean de la magnitud que aquellos pudieran hacer pensar.

En cuanto al comportamiento de las corrientes migratorias y la distribución espacial de la población, la dimensión económica del Desarrollo parece difícil de oscurecerse por logros o modificaciones en las dimensiones sociales o culturales. El tipo de desarrollo espacialmente concentrado de los países periféricos, ligado a su vinculación dependiente con los países centrales ha llevado, desde tiempos remotos, a una acentuada concentración de la población en la gran mayoría de los países de la región. Las posibilidades ocupacionales que ofrecen algunas grandes ciudades, con sus actividades altamente diversificadas, sus más altos niveles relativos de productividad con sus secuelas de mejores salarios relativos y aún las posibilidades de obtener ingresos en actividades informales de las más diversas especies, muchas veces a partir de ocupaciones autocreadas; hacen difícil pensar en formas diferentes de distribución espacial de la población que las encontradas históricamente.

Con todo, también en relación con este aspecto demográfico puede observarse la influencia convergente de otras dimensiones del Desarrollo que no llegan a oscurecer la importancia de la distribución espacial productiva. Es posible encontrar algunos casos en que los factores atractivos de las grandes ciudades superen el elemento estrictamente económico, si se tienen en cuenta los aspectos educacionales, recreación, de salud y liberalización de los comportamientos. No debe olvidarse tampoco que muchas de las grandes ciudades concentradoras de población se formaron en los países de la región antes de concretarse el proceso diversificado de desarrollo económico, así como también el hecho real de que algunas zonas suelen ofrecer posibilidades económicas que no siempre logran atraer el número y la calidad de población que requieren. El caso de las zonas rurales donde se intentan implementar programas de desarrollo rural integrado, que sin embargo no retienen población en la magnitud esperada, sería otro ejemplo de casos en que el sólo aspecto económico puede resultar en alguna medida insuficiente para la comprensión total del fenómeno migratorio.

Sin embargo, como ya se anotara precedentemente, en el caso de las migraciones y distribución espacial de la población, será difícil desconocer el aspecto prioritario de la estrategia de desarrollo económico para la comprensión de las pautas seguidas por aquellos hechos demográficos.

Finalmente, debe destacarse un fenómeno demográfico que está cobrando mayor relieve en los últimos tiempos y que combina elementos migratorios con los de crecimiento no vegetativo de la población; nos referimos a la migración internacional intrarregional. Lamentablemente las dificultades que aún se encuentran para una medición confiable de este fenómeno no permite tener una visión acabada del mismo, entre otras cosas por la "clandestinidad" de muchos inmigrantes en sociedades que ponen algunas trabas a la entrada de los mismos, o por la dispersión de emigrantes de una misma sociedad en países muy diversos.

En todo caso, sin perjuicio de nuevos avances en el esclarecimiento de este fenómeno sociodemográfico creciente, nuevamente aquí queda claro que si bien los condicionantes económicos presentes en la migración interna también son predominantes en este tipo de migración, ellos resultan insuficientes en algunos casos; las migraciones masivas por emergencias resultantes de guerras civiles o los casos de refugiados políticos en general, son elementos que se agregan a las migraciones internacionales tradicionales configuradas por flujos desde los países menos desarrollados hacia los que ofrecen mejores condiciones socioeconómicas; para la supervivencia o para el ascenso social, según el tipo de emigrantes que se trate.

3. Política demográfica: revisión de "problemas" y de alternativas instrumentales.

La referencia al Desarrollo también es imprescindible para enmarcar las llamadas "políticas de población" o quizás más apropiadamente, las "políticas demográficas". Las recomendaciones de Bucarest (1974) y de México (1984) explicitan estos vínculos, sin establecer claramente una determinada línea de acción. Las posibilidades lógicas permiten al menos las siguientes dos posiciones: la dinámica del crecimiento y de la distribución de la población se ajustan al modelo de desarrollo económico y social que la sociedad democráticamente se ha fijado; o a la inversa, estas metas del desarrollo deben ajustarse a aquella dinámica demográfica.

Como lo sostienen las recomendaciones de Bucarest, ratificadas ahora en México, cada país soberanamente decidirá este tipo de opciones políticas. Sin embargo, cualquiera sea la decisión soberana del país, será necesaria una intervención clara y directa de los organismos públicos en esta materia, ya sea para hacer o para decidir que nada es necesario hacer. La experiencia de muchos países indican que algunas acciones suelen iniciarse por recomendaciones de agencias externas sin que haya mediado una reflexión y una decisión argumentada en cuanto a las necesidades demográficas del país, en relación con su modelo de desarrollo económico y social. Otras veces esto se ve agravado por una omisión del Estado, la que sin embargo no obsta para que algunos organismos públicos, o asociaciones privadas, suplan las decisiones soberanas del país.

En relación con los aspectos del crecimiento poblacional, las políticas demográficas suelen circunscribirse a los aspectos de la fecundidad, seguramente influido por el fuerte consenso en torno a reducir siempre la mortalidad y al hecho de que las políticas para este objetivo quedan generalmente incluidas en las políticas de salud y saneamiento ambiental, además de cierta preocupación oficial por la nutrición de los infantes. Curiosamente, este tipo de medidas no suelen ser reconocidas como políticas demográficas pese al fuerte y directo efecto de las mismas sobre esta variable.

En cuanto a la fecundidad, dos son las opciones generalmente consideradas como cursos posibles de acción: la "planificación familiar" y el "desarrollo económico y social". Demás está decir que ambos caminos no son excluyentes, ni siquiera incompatibles, pese a haberse constituido en los escudos de batalla de posiciones ideológicas aparentemente irreconciliables. Sin embargo, no siempre se destaca que ambos caminos alternativos apuntan hacia el descenso de la fecundidad, lo que deja sin respuesta a las preocupaciones por un objetivo de crecimiento de la población.

Una reflexión más detenida sobre lo anterior, podría llevar a modificar radicalmente los posibles "problemas" poblacionales de algunos países de la región. Contrariamente a lo que suele explicitarse, cada sociedad nacional está influyendo siempre en el descenso de la fecundidad, en la medida que lleve adelante efectivamente políticas que mejoran las condiciones de vida de su población e incorporando a los sectores más rezagados a los beneficios sociales del desarrollo. Dado que estos objetivos socio-económicos deberán permanecer

y aún incentivarse, como una obligación política y ética de los gobiernos democráticos, es de esperar que la fecundidad sufra nuevos e importantes descensos.

Lo mismo ocurrirá con los efectos de la llamada "planificación familiar". Aun cuando sea estrictamente necesario revisar las acciones concretas que se realizan bajo esta cobertura, lo que llevará a descubrir, seguramente, algunas violaciones a los derechos humanos en cuanto a la coerción y el engaño respecto de una actividad tan sagrada como la procreación del ser humano, sin embargo los principios y objetivos generales de la planificación familiar no pueden dejarse de lado. La Conferencia Mundial de Población de Bucarest, estableció como una premisa básica el derecho inalienable de las parejas a decidir el número de hijos que efectivamente van a tener. Esta recomendación fue ratificada ahora en la Conferencia de México, como no podía ser de otra manera, lo que llevará seguramente a que los grupos sociales de mayor fecundidad accedan a métodos eficientes de control y con ello reduzcan significativamente la misma.

No debe olvidarse además que estos cursos de acción son complementarios, en la medida que el mayor desarrollo económico y social lleva a generalizar un ideal de familia más reducido, lo que se hace viable por el mayor acceso a la anticoncepción. Si esto es así, pronto podríamos estar frente al problema de un número creciente de sociedades nacionales preocupadas por la insuficiencia de su crecimiento demográfico, acompañado de otras secuelas como el envejecimiento creciente de la población. Si junto a esto, se tiene en cuenta que la tendencia descendente de la fecundidad es un hecho al parecer irreversible en el largo plazo, sin perjuicio de pequeñas oscilaciones, se debe analizar detenidamente la importancia de no acelerar este descenso de la fecundidad, así como el de ir pensando en incentivos de diverso tipo que lleven a un aumento de la fecundidad. En un primer momento puede pensarse en compensar los descensos de la fecundidad con la inmigración internacional desde países con exceso de población; sin embargo, además de los muchos problemas culturales presentes en este tipo de acción, debe tenerse presente que la tendencia histórica será de un descenso generalizado de la fecundidad, por lo que no puede esperarse siempre la existencia de sociedades con potencial emigratorio disponible.

Finalmente, las cosas se presentan muy diferentes en cuanto a la distribución espacial de la población dentro de una sociedad nacional. Por un lado no

se vislumbran acciones específicas para enfrentar este "problema", como ocurre con la "planificación familiar" respecto de la fecundidad. Por otro lado, la estrategia de desarrollo económico y social seguida hasta el presente, no parece indicar que vaya a disminuir fuertemente la tendencia concentradora de la población. No hay dudas que para cumplir posibles objetivos de desconcentración espacial de la población, deberán introducirse modificaciones sustanciales en cuanto a la distribución espacial de las actividades económicas y los focos de satisfacción de las expectativas sociales.

Tomando en consideración las tendencias previsibles en cuanto al crecimiento y la distribución espacial de la población, si el Estado quiere modificar las mismas para ajustarlas al proceso de Desarrollo que ha definido, deberá diseñar una Política Demográfica que deberá tener en cuenta, necesariamente, los fuertes condicionantes de las dimensiones económicas, sociales, culturales y políticas del mismo proceso de Desarrollo que está programando. Sabrán los organismos públicos que para afectar el crecimiento poblacional, tanto por el lado de la fecundidad como por el lado de la mortalidad, disponen de una serie de herramientas políticas de relativa autonomía respecto de lo económico, las que manejadas eficientemente pueden resultar de bajo costo y factibles, aún en condiciones de dificultades económicas recesivas como las que se están viviendo en estos días. Para este tipo de políticas, la ubicación de las áreas y grupos sociales focales son de indispensable urgencia. La definición y configuración de estos últimos deberá responder a una concepción teórica y metodológica que haga el agrupamiento de las familias focales, guiada tanto por la presencia de los atributos causales del fenómeno a enfrentar, como por la visibilidad social de dichas familias, de manera de poder dirigir sobre las mismas una política que las cubra eficiente y certeramente.

En cuanto a la distribución espacial de la población dentro del territorio nacional, son muchas menos las herramientas extraeconómicas que pueden manejar los gobiernos en sus posibles Políticas Demográficas. No se vislumbra cambios importantes en las formas de ocupar poblacionalmente el territorio si no se modifican las pautas de Desarrollo concentrador vigente en la mayoría de nuestros países. Medidas administrativas como el establecimiento de centros de información para migrantes y otras iniciativas que brinden incentivos extraeconómicos

para la retención de población en los lugares de origen o, al menos, para la reorientación de los flujos migratorios, pueden reforzar acciones destinadas a ese fin pero difícilmente surtirán un efecto real sin las medidas económicas que aseguren empleos productivos, beneficios sociales y pautas de convivencia modernas en los lugares donde se quiere establecer a la población.

Capítulo IV

La situación demográfica alrededor del 2000. Escenarios previsibles

1. Existe una tendencia generalizada a considerar los aspectos demográficos de una sociedad como puntos fijos o jalones en el tiempo cuando en realidad esta es una abstracción que con frecuencia contribuye a olvidar lo que es esencial en toda evolución demográfica: su carácter dinámico.

Claro está que parte de este sesgo es imputable a la conveniencia de trabajar con "situaciones" demográficas y el hecho mismo que una de las principales fuentes de información provee para la mayoría de los temas que se investigan datos referidos a una fecha particular. Por eso, conviene empezar recordando que una buena parte de la realidad demográfica que presentarán los países en los comienzos del nuevo siglo ya está determinada. Salvo que medien circunstancias excepcionales, en las proyecciones demográficas que hoy se manejan hay segmentos de la población cuya magnitud y algunas de sus características, como el sexo y la edad, se conocen desde ya.

Ningún planificador educativo, o de los recursos humanos, podrá sorprenderse en el 2000 de las demandas que deberá satisfacer. Se conocen desde ahora. Otro tanto ocurre, por ejemplo, con los efectos de las ganancias en la esperanza de vida o una postergación de la edad de retiro sobre el financiamiento de los sistemas de seguridad social. Igual cosa vale con referencia a las transformaciones cualitativas que se imponen en los servicios de asistencia médica destinados a responder a las modificaciones en la estructura de la morbilidad y la mortalidad por causas.

Es incierto, en cambio, lo que ocurrirá con respecto al comportamiento reproductivo, la constitución y disolución de las familias, los cambios de residencia de las personas dentro de las fronteras nacionales y entre los países. Incierto también, pero quizás menos, es

el curso que seguirán los patrones de sobrevivencia tanto de los que ya han nacido y esperan celebrar el año nuevo del 2000 como de los que nacerán entre hoy y esa fecha casi mágica con su cambio de siglo y de milenio. Quince años en demografía es poco tiempo, pero mirando retrospectivamente, las dos últimas décadas nos dan testimonios de profundas transformaciones en la distribución espacial, en la nupcialidad y en la fecundidad. No puede por cierto, decirse lo mismo con respecto a la evolución de la mortalidad que rige para la mayoría de las poblaciones de América Latina, pese a los notables avances que acreditan las ciencias biológicas y médicas.

2. A pesar de las tantas veces reconocida íntima relación entre la dinámica demográfica y el desarrollo económico y la también repetida y reiterada declaración de que es difícil concebir políticas demográficas que no estén insertadas o formen parte indisoluble de estrategias de desarrollo, lo cierto es que la experiencia de los años recientes muestra no sólo que puede no ser así sino que para la gran mayoría de los países de América Latina sencillamente no ha sido así. Las variables demográficas han constituido el centro de acciones específicas por parte de los gobiernos con independencia o con desconexión de la existencia o no de los planes de desarrollo.

Éxitos alcanzados en algunos campos de la salud, uno de cuyos ejemplos más conspicuos es la reducción de la mortalidad infantil aún bajo condiciones económico-políticas de estancamiento o marcada recesión, ponen en evidencia que el manejo de variables demográficas puede hacerse, dentro de ciertos límites, con independencia de la aplicación efectiva de planes y estrategias de desarrollo. Aunque los ejemplos no son muchos, podrían conducir a abrir una interrogante o poner en

tela de juicio la necesaria asociación que nadie ha negado, pero cuya traducción operativa es todavía muy modesta, entre la dinámica demográfica y el desarrollo económico.

Un ejercicio tentador es tratar de insertar la situación demográfica de América Latina de hoy dentro de dos o tres esquemas económico-políticos que se aceptan como predominantes en la región. Así puede hablarse de un esquema de economía liberal donde el estado proclama un papel subsidiario con respecto a algunas esferas de acción, donde a la iniciativa privada se le confiere una función de primer orden como factor de progreso y desarrollo de esa sociedad. Como consecuencia de esta concepción, sectores tradicionalmente en manos del estado han sido total o parcialmente transferidos al sector privado, como ocurre con ciertos servicios de salud, seguridad social, educación y comunicación. La pregunta natural es qué efectos tiene una tal opción política sobre las tendencias demográficas. En algunos casos resulta difícil identificar la posible asociación, en otros no lo es tanto. Así, por ejemplo, en materia de desplazamientos territoriales, un estado regido por tal concepción facilita y podría decirse estimula los movimientos migratorios como consecuencia necesaria de los flujos de oferta y demanda de mano de obra u oportunidades del mercado porque cobra fuerza el supuesto del ajuste más o menos automático de los factores productivos.

Otro hecho a destacar es que aún cuando se exhiben progresos considerables en el descenso de la mortalidad, al proclamar su papel subsidiario en algunos sectores como es el caso de la salud, y al no tener en sus programas como meta principal una distribución equitativa del bienestar, las diferencias en términos de esperanza de vida que caracterizan a los países de América Latina, no sólo se mantienen sino que aún pueden acentuarse. Dicho en términos estadísticos, los promedios nacionales de algunos indicadores suelen mostrar importantes ganancias pero las variancias que cada uno de ellos esconde no sólo no se reducen sino que en ciertos casos aumentan.

Aunque Malthus tal vez no se lo propuso, su síntesis sobre esta forma de organización social sigue vigente: "Una vez establecidas estas dos leyes fundamentales de la sociedad, la seguridad

de la propiedad y la institución del matrimonio, la desigualdad de condiciones viene por necesidad. Los que nacieron después del reparto de las propiedades se encontraron con un mundo ya ocupado"^{1/}

Un segundo escenario fácilmente identificable es aquél que se asocia con una economía planificada y centralizada, con una fuerte intervención del Estado en numerosos campos de la actividad humana donde, además, los medios de producción han pasado de manos privadas a la colectividad.

Aquí, siendo un objetivo principal de la gestión la redistribución del bienestar y la búsqueda de la igualdad en cuanto a beneficios sociales, la atención se centra en el mejoramiento de promedios nacionales cuidando de reducir las diferencias entre los distintos grupos o segmentos de la población. Buenos ejemplos son las ganancias en la esperanza de vida y en el descenso de la mortalidad infantil pero sobre todo, la reducción de las diferencias entre áreas geográficas o grupos humanos.

Por otro lado, una serie de factores convergentes como son la liberalización del divorcio, de las prácticas anticonceptivas y el acceso a ellas a través de los servicios de salud, los estímulos al mejoramiento de la instrucción y la capacitación de las mujeres y su incorporación generalizada al proceso productivo formal, conducen casi de manera inevitable a una reducción sostenida y a veces muy marcada de la fecundidad. Tanto, que en más de un país existe hoy preocupación pública por una reproducción neta que no asegura el reemplazo de las cohortes femeninas.

La planificación de la economía, de los recursos físicos, de la localización industrial y de los servicios conducen a su vez, a la adopción de políticas de redistribución espacial de la población, aunque por lo que se sabe, los éxitos en el mediano plazo son relativos. No obstante, diversos mecanismos administrativos tienen la fuerza suficiente como para desalentar los flujos migratorios internos y externos.

^{1/} Malthus, T.R., Primer Ensayo sobre la Población (1798). Alianza Editorial, Madrid 1970, Cap. 10, pp 165.

Un tercer esquema dentro del cual cabe la mayor parte de la población de América Latina, es el que responde a una concepción político-económica liberal con una participación activa del Estado, el que interviene directa o indirectamente en algunos sectores de la economía y subsidia, no importa ahora a través de qué mecanismos -con propósitos redistributivos- diversos tipos de servicios básicos para la población. Con altas y bajas y diversidad de matices -cuando menos uno por país podría decirse- es en estos días el escenario dominante fortalecido con nuevas energías. Lo que hasta hace unos años había sido una situación dada y casi "natural" se ha convertido en no pocos casos en una meta arduamente buscada.

Otras dos notas características residen en el funcionamiento y participación regular de partidos y agrupaciones políticas con pluralidad ideológica, así como de mecanismos a través de los cuales quienes dirigen responden por su gestión administrativa.

A este régimen puede atribuírsele, sin mucho riesgo de error, los progresos alcanzados en el descenso de la mortalidad de las últimas décadas, los grados de instrucción en ciertos sectores relativamente satisfactorios, la cobertura más o menos extendida de los servicios de salud y de la seguridad social, ciertos estímulos a la movilidad social ascendente, pero también hay que debitarle las marcadas diferencias entre sectores urbanos y rurales y aún dentro de la población urbana entre los que se consideran marginales, cuyas expresiones numéricas a través de medidas demográficas confieren a la región un sello característico y no muy honroso de desigualdades, no sólo entre los países sino dentro de cada uno de ellos.

Pero esta esquematización en tres grandes escenarios, además de abarcar porciones muy diferentes del contingente demográfico de la región, resulta poco práctica para sacar a la luz diferencias más refinadas pasando de medidas o indicadores globales a otros más sensibles. A menos que se haga un análisis más desagregado del comportamiento de la mortalidad, de la formación y funcionamiento demográfico de la familia, de los determinantes de las migraciones, por ejemplo, y se estudien otros factores que convergen sobre estos

procesos, resultará casi estéril la búsqueda de relaciones causales entre los extremos considerados. Y ello no sólo es debido a la carencia de información sino porque las teorías no tienen respuestas. Además, ni la demografía ni la sociología le han prestado la atención que merecen.

Se complica aún más el cuadro al comprobar que en fechas recientes países con regímenes muy disímiles han alcanzado éxitos importantes en cuanto a la reducción de la mortalidad infantil, a tal punto que de agruparlos en función de la tasa correspondiente quedarían bajo una misma categoría. Una conclusión posible es que el conocimiento socio-demográfico que se maneja carece de la sensibilidad suficiente como para poner en evidencia las consecuencias que un determinado régimen tiene sobre la dinámica demográfica en el mediano plazo. Sin tener pruebas concluyentes podría decirse en cambio que en materia de redistribución espacial de la población, de concentración urbana, de modificaciones en el sistema de valores en cuanto a la constitución y tamaño de las familias parece ser que esa asociación buscada tiene una expresión más inmediata.

Proyectar estos esquemas hacia los próximos quince o veinte años y esbozar siquiera el futuro o dimensión de cada uno de ellos no resulta ser el camino más apropiado. A las restricciones señaladas antes, hay que agregar la arbitrariedad que supone asignar una ponderación al ingrediente demográfico dentro del funcionamiento del sistema económico y social.

3. Otra forma entonces de imaginar los escenarios es a través de la extrapolación del curso de algunos signos sobresalientes de las variables que determinan la dinámica demográfica. Pero hay que tener siempre presente que se trata de un proceso con existencia real que sólo cobra sentido en un tiempo y en un espacio dados, pasa -en el sentido de transitar- por marcos o situaciones políticas concretas. La gracia está en identificar qué cuota del cambio demográfico es imputable a esa situación particular; pero peor aún, los regímenes cambian de uno a otro y también dentro de sí, aunque conserven sus mismos rótulos. Por eso, la duración de un cierto régimen

y la pureza de su perfil son elementos que deben tomarse en cuenta para elucidar la herencia que traducida en características demográficas, ellos dejan en el seno de una determinada comunidad.

Empecemos por la fecundidad que en rigor deberíamos denominar reproducción de la población. No es difícil pronosticar que el proceso de reducción de la fecundidad que se observa desde hace algunos años en varios países se extenderá a casi todos ellos; se trata de una experiencia convergente. Lo importante es imaginar el modo que habrá de tomar esa reducción en los años futuros y su plazo. Y habrá de ser así por varias razones:

- a) Los datos de la Encuesta Mundial de Fecundidad señalan que más de la cuarta parte de los hijos tenidos por las mujeres encuestadas eran no deseados.
- b) Las autoridades de varios países han declarado estar insatisfechas con lo que consideran elevadas tasas de crecimiento y se proponen reducirlas.
- c) Los centros de irradiación del poder internacional abogan a través de distintas vías por acciones cada vez más eficaces sobre el control de la natalidad y una parte importante de la investigación científica se concentra en el desarrollo de técnicas más contundentes y baratas, aplicables tanto a las mujeres como a los hombres.
- d) Se asiste a una marcada promoción destinada a un cambio en la escala de valores con respecto a la familia y a los hijos.

En los últimos veinte años buena parte de la reducción de la fecundidad experimentada en América Latina puede atribuirse al funcionamiento de los programas de planificación familiar voluntaria cuya consecuencia inmediata es la reducción del número medio de hijos tenidos por las mujeres. Este objetivo se ha alcanzado aumentando la edad media al casarse, postergando el nacimiento del primer hijo y ampliando los intervalos intergenésicos.

Pero en años recientes la esterilización femenina y en mucho menor grado la masculina han ganado terreno, lo que implica una modificación cualitativa con respecto a los patrones de fecundidad

hasta ahora imperantes. En efecto, siendo esta técnica por el momento irreversible, significa que un contingente creciente de mujeres en edad de procrear se sustraen al proceso reproductivo. Cuán rápido se difundirá este mecanismo de control y en qué medida, depende de muchos factores difíciles de predecir, pero, sin duda, el escenario político que se elija jugará un papel importante en esas dimensiones.

... El cuadro adjunto elaborado a partir de proyecciones demográficas ya disponibles es un sencillo ejercicio que muestra el efecto de distintas hipótesis con respecto a la difusión de la esterilización femenina sobre la tasa global de fecundidad.

Entre los cambios posibles tampoco hay que descartar el que resultaría de la adopción coercitiva de una división de la responsabilidad reproductiva en el seno de la sociedad. Los resultados numéricos de la planificación familiar -poco satisfactorios para varios de sus más notables sostenedores- frente a sus costos, han reavivado los argumentos a su favor. Por otra parte, no debiera sorprendernos porque en cierta forma viene a ser la consagración formal y explícita de lo que ocurre con la esterilización inducida.

Con respecto a la mortalidad hay dos facetas a destacar. Todo indica que continuarán las ganancias en la esperanza de vida como consecuencia de avances en la lucha contra las enfermedades degenerativas y cardiovasculares; es altamente probable que algunos países se aproximen a los límites biológicos de la vida humana cuya frontera ha vuelto a correrse varios años. Pero, paradójicamente, al mismo tiempo el terreno que resta para ganar a la mortalidad infantil en las regiones subdesarrolladas es enorme; si los países miembros de la CEPAL tuvieran hoy como promedio una tasa de mortalidad infantil no superior al 30 por mil -cifra modesta- las muertes de niños menores de 1 año que se evitarían sólo durante 1985 en el conjunto de la región ascenderían a unas 360.000, casi mil cada día.

Otra faceta de la mayor importancia y con implicaciones políticas más profundas tiene que ver con la reducción de las diferencias que se dan en la actualidad en términos de esperanza de vida entre distintos sectores de la población para un mismo país. Para reducirlas no se requiere de nuevos avances en la ciencia médica; basta con establecer un programa político que conceda prioridad a la redistribución y reasignación de recursos del sector salud que

siendo razonablemente avanzados están hoy muy concentrados o cuyo acceso se rige por las reglas del mercado. Es sin duda en este campo donde el escenario que se imagine para el 2000 tendrá un peso decisivo.

Otra vez un ejemplo sencillo nos ayuda a formar una idea de la magnitud del esfuerzo que es necesario hacer con miras a reducir una de nuestras desigualdades más características. Basta saber que en 1985, por ciento de la población vive con una esperanza de vida promedio inferior a los 55 años. Para reducir esa brecha y situarla en un plano de razonable equidad habrá que evitar entre ahora y el 2000 muertes.

Las tendencias recientes indican que se experimenta un enlentecimiento en la concentración en las grandes urbes. A cambio, ha habido una reorientación de determinadas corrientes hacia núcleos intermedios. Lo cierto es que de no mediar una transformación radical en el aparato productivo y en la organización misma de la sociedad, el proceso de concentración urbana habrá de seguir su curso histórico.

Distinta es por cierto la orientación que siguen las corrientes migratorias internacionales sobre todo derivado de lo que podría calificarse como el "cierre de las fronteras nacionales", que hacen cada vez más difícil el desplazamiento de contingentes significativos hacia los que han sido centros tradicionales de atracción. La migración masiva hacia América Latina parece también un ciclo cerrado, no tanto porque falte interés de parte de los gobiernos potencialmente receptores sino por las implicaciones financieras que una tal corriente lleva consigo.

Son bien conocidas las consecuencias demográficas de la reducción sostenida de la fecundidad y de la prolongación de la vida humana; las proyecciones demográficas ya disponibles presentan lo que podrá esperarse para los próximos años. Sin embargo, parece ser que los planificadores no prestan todavía la atención que merece este proceso con relación a sus repercusiones sobre el financiamiento de los sistema de seguridad social, las demandas por distintos tipos de servicios educativos, las modificaciones cualitativas en los servicios de salud y el uso de energía, entre otros casos.

Es muy poco también lo que puede decirse con respecto a la nupcialidad, falencia notable de la demografía porque siendo este mecanismo el que da origen a la familia, unidad sociológica natural donde se gestan la mayor parte de los fenómenos demográficos, apenas si es estudiada.

Ahora bien, los estudios demográficos de los últimos 30 años y las proyecciones para los próximos 20 o 25 años descansan en lo que se ha dado en llamar el modelo de la transición demográfica. Es bien sabido que este modelo conduce a situaciones estables o en su límite, estacionarias, las que según algunas conjeturas podrían alcanzarse, para una buena parte de la humanidad, dentro de unos 50 ó 70 años. ¿Qué sigue después? Suponer que la humanidad entrará en un estado de equilibrio permanente sería no sólo un error sino también negar el carácter esencialmente dinámico de la reproducción y la muerte. A esa etapa de transición demográfica cuyo fin parece acercarse, seguirán otras fases de transición o modificación sobre las cuales ya existen algunos indicios. Se anticipa, por ejemplo, una mayor longevidad y por ende nuevos aumentos en la población lo que implica necesariamente el manejo de una tecnología que aún hoy está concentrada en muy pocas manos. Volvemos al comienzo; podría suceder que de no operar cambios sustanciales en los sistemas de reparto del bienestar, esos avances contribuirán una vez más a acentuar las brechas que hoy existen y cuyas expresiones demográficas son tan concluyentes.

4. Pero en todo el razonamiento precedente se ha dado por cierto que determinadas coordenadas de la organización social y del hombre frente a la naturaleza habrán de permanecer intercambiadas. Se piensa que esto es erróneo. Las formas que el hombre ha utilizado para establecer su relación con ella y apropiarse de los bienes que aseguran su subsistencia, su bienestar y su desarrollo tocan a su fin. Con independencia del sistema socio-político que hoy es dable reconocer en cualquier parte, la tecnología productiva, la organización empresarial, los patrones de consumo y el concepto mismo del desarrollo de la humanidad han puesto a la naturaleza toda - el sistema ecológico- en incapacidad de reaccionar y recuperarse frente a las apropiaciones abusivas que el hombre hace. De esta toma de

conciencia tímida es que surgen las preocupaciones con respecto a la necesidad de establecer un punto de equilibrio, congelar las cuotas del reparto tal como se presenta hoy, equilibrio que alcanzaría también al crecimiento demográfico. La impresionante serie de ejercicios académicos de hace unos años inspirados en esta preocupación se quedaron en el camino, entre otras razones, porque la polarización de fuerzas ha sido muy rápida. Pero, es apenas el comienzo de una transformación que está más cercana de lo que se presume.

Bajo esta óptica, la cooperación internacional y muy en particular los organismos regionales deberán interrogarse sobre la contribución que se espera de ellos y el modo de comprometerse con las transformaciones necesarias ¿Son agentes dinamizadores del cambio y la transformación o custodios del statu-quo? Más de un programa tendrá que reorientarse sobre principios nuevos dejando atrás otros que por el uso o la inercia han adquirido la categoría de entelequias. Los individuos -funcionarios- comprometidos con la cooperación técnica que se verán casi inevitablemente enfrentados a la revisión de algunas posturas y conductas a menos, claro está, que el papel de vanguardia que se supone juegan pase en forma definitiva a otros actores.

V. De la declaración a la práctica en la relación entre planificación y población

1. El contenido demográfico en los actuales planes de desarrollo

Probablemente el aspecto más visible y difundido de los planes de desarrollo sea su expresión como "plan-libro" que, si bien contiene las líneas maestras de un proyecto de racionalización de las decisiones, suele omitir elementos fundamentales de las actividades que le sirvieron de fundamento. De este modo, el "plan-libro" debe ser interpretado como un producto final del proceso de planificación del desarrollo económico y social en el que se sacrifica la precisión científico-técnica en beneficio de una síntesis destinada a la divulgación.

Muchas de las observaciones que a continuación se realizan acerca del contenido demográfico de los planes de desarrollo se circunscriben a lo que puede percibirse en el producto final al que se ha aludido. Para algunos países se ha dispuesto, además, de la experiencia acumulada en el CELADE en materia de asesoramiento técnico a oficinas nacionales de planificación.

La gran mayoría de los planes de desarrollo elaborados en la región contienen alguna información demográfica a la que se hace referencia en los diagnósticos generales y de sectores específicos, particularmente los vinculados a la prestación de servicios sociales. Entre los planes formulados hacia fines de la década de 1970 se ha podido apreciar que, en algunos casos, existe una cierta tendencia a tratar a la población en un capítulo especial en el que se resumen las tendencias demográficas y se presenta una proyección de población.

Habitualmente la información demográfica contenida en los planes consiste en datos sobre tamaño y ritmo de crecimiento de la población, estructura por edad y distribución entre áreas urbanas y rurales. Normalmente se pone énfasis en la evolución de los efectivos de la población total del país. De modo menos frecuente se observan referencias a medidas de la fecundidad y la mortalidad, como acontece en los capítulos dedicados al sector salud. En ocasiones se hace referencia a la migración interna, o más exactamente a la migración rural-urbana, en los acápite destinados a la planificación regional. Finalmente, aun cuando rara vez de modo explícito, los planes contienen referencias a proyecciones de población.

Del examen efectuado acerca del contenido demográfico de los planes emergen algunas apreciaciones críticas que guardan relación con el tipo de datos presentados y su forma de utilización y con el tratamiento que se hace de la información demográfica en los diagnósticos y en los análisis de las perspectivas del desarrollo. Estas apreciaciones no se refieren a cada plan en particular, sino a lo que se ha detectado como situación frecuente en la práctica de los diversos países de la región.

Corrientemente, los datos demográficos que se presentan aparecen sin indicación de su calidad y, aparentemente, se les ofrece sin haber sido suficientemente evaluados en términos de su cabalidad y exactitud. Muchos de estos datos se refieren a la población total del país y representan cifras agregadas o valores medios que no permiten percibir el grado de heterogeneidad social y espacial existente. Además, la información reunida suele ser parcial, en el sentido que no se hace uso del conocimiento disponible sobre las tendencias demográficas, dejando la impresión de que se omiten los hallazgos alcanzados por investigaciones y estudios específicos. No obstante que en unos pocos planes se muestran numerosas cifras de tipo demográfico, rara vez se hace un uso efectivo de ellas en las diferentes secciones contempladas, produciendo el efecto de una mera recopilación estadística de escasa utilidad funcional.

Las variables demográficas suelen ser tomadas como datos exógenos al proceso de planificación. En efecto, como ellas no son consideradas de manera interrelacionada con las variables económicas y sociales que se incluyen en los diagnósticos, se pierde la potencialidad de analizarlas en su calidad de causas o de efectos de los problemas del desarrollo que se identifican. Algunos de los planes de más reciente formulación han tratado de superar esta deficiencia aunque de manera poco fructífera. Así, en estos casos se ha llegado al reconocimiento de problemas adjudicados a las tendencias demográficas sin que se trascienda el plano de la descripción de síntomas. Tal aproximación resulta ser bastante simplista, como suele ocurrir cuando no se explica por qué una determinada situación constituye un problema ni se precisa el mecanismo de causalidad que permitiría evaluar su gravitación. Como ejemplo de este tipo de enfoque se encuentran declaraciones acerca del problema que involucra un crecimiento muy acelerado de la población o una desequilibrada distribución de los habitantes en el territorio; no se indica cuáles con los criterios para definir lo que es

un crecimiento muy acelerado o una distribución desequilibrada ni tampoco se señala qué es lo que se estimaría como adecuado.

En los análisis sobre las perspectivas del desarrollo se suele omitir el tratamiento de las eventuales influencias o efectos que aquéllas tendrían sobre las tendencias demográficas; tampoco se consideran las posibles implicaciones de estas últimas sobre algunos aspectos de las primeras. A causa de esta omisión, los planes dejan de lado la posibilidad de evaluar distintas alternativas de evolución de la población; es decir, no se preparan proyecciones demográficas condicionadas por los cursos de acción previstos para las variables económicas y sociales. Por lo demás, las proyecciones de población contenidas en los planes, generalmente se usan para estimar, de un modo más bien mecánico la magnitud de la fuerza de trabajo y las demandas agregadas de consumo y de servicios sociales básicos; por lo común esas proyecciones no se tienen en cuenta para evaluar otros posibles efectos de la futura evolución demográfica, particularmente sobre el ahorro, la inversión, la distribución del ingreso. De otro lado, los planes identifican diversas políticas que, sin duda, están llamadas a tener profundas implicaciones sobre las variables demográficas; sin embargo, esos eventuales efectos no son considerados. Aun cuando existen dificultades metodológicas para realizar evaluaciones ex-ante, sería posible discernir, al menos en términos cualitativos, algunos impactos de importancia.

2. Lineamientos para incorporar los insumos demográficos en la planificación

Una estrategia destinada a lograr una inserción explícita de los insumos demográficos en la planificación requiere del cumplimiento de ciertas condiciones básicas. La primera de ellas corresponde a la generación de un sistema de información que contemple la disponibilidad de datos y estudios sobre la situación demográfica. Una segunda condición es la necesidad de integrar efectivamente esta información en la elaboración de los diagnósticos de los planes. De igual modo será preciso incorporar el conocimiento resultante de esos diagnósticos en los análisis de tipo prospectivo. Por último, se requerirá garantizar la presencia de contenidos demográficos en el diseño de las políticas que se deriven de los planes.

Para la generación de un sistema de información demográfica capaz de proveer insumos válidos en el proceso de planificación es imperioso elaborar datos y análisis relativos a diversos temas particulares. En general, cabe reconocer dos áreas fundamentales: aquélla que se refiere al estado de la población (que corresponde a especificaciones sobre tamaño, estructura y composición) y aquélla otra que concierne a los componentes del proceso de cambio de población (comprendiendo las variables básicas: fecundidad, mortalidad y migración). Con el objeto de superar las visiones de corte general y abstracto que se relacionan con la población total, será preciso que esta información (datos y estudios) sea organizada de manera que se reconozcan tres planos distintos de especificación. Primeramente, la identificación de grupos humanos definidos según atributos sociales, económicos y étnicos que reflejen la heterogeneidad existente dentro de cada formación social particular. En segundo lugar, la determinación de unidades espaciales que posean significación en términos de administración, ejecución y asignación de recursos (divisiones administrativas, regiones). Por último, la agregación de antecedentes de tipo individual para reconocer hogares y familias. Tanto la información de tipo global como la de naturaleza más específica poseen alta funcionalidad para las diversas instancias del proceso de planificación.

Con el objeto de integrar la información demográfica en la elaboración de los diagnósticos será necesario analizar la misma conjuntamente con la relativa a los diversos procesos económicos, sociales y políticos que interactúan dentro de cada situación objeto de planificación. Esto implica establecer los determinantes de los procesos demográficos y detectar las consecuencias que se derivan de los mismos y que constituyen factores condicionantes de los problemas del desarrollo. De modo más particular, se necesitará determinar los efectos del proceso de cambio económico y social y de sus múltiples componentes (distribución del ingreso, sistemas de educación y salud, condiciones de vivienda, dimensiones culturales, posición de la mujer, tecnología) sobre cada una de las variables demográficas básicas (fecundidad, mortalidad y migración). Paralelamente, habrá que indagar acerca de la evolución de las consecuencias que reportarán las tendencias demográficas sobre aspectos determinados del desarrollo económico y social (como el empleo, la salud, la educación, la vivienda, el ahorro, la inversión, el consumo, la distribución del ingreso). En algunos rubros particulares, como el empleo, el análisis de los problemas deberá integrar, dentro de

modelos explicativos globales o parciales, a las variables demográficas; de esta manera deberá cautelarse que la población esté efectivamente inserv[†] en el estudio de tópicos tales como el incremento del producto nacional, la elevación de la productividad y el cambio estructural de la economía. De la misma manera en el caso de la salud habrá que especificar, con el mayor grado de detalle posible, cómo operan las condiciones conducentes a determinados niveles de mortalidad y de fecundidad para grupos particulares de la población.

Tanto los análisis procedentes del diagnóstico como la evaluación de los problemas y disposiciones políticas para enfrentarlos constituyen un conocimiento fundamental que deberá ser incorporado en la consideración de las perspectivas futuras y en la proyección del proceso de desarrollo. De nuevo será preciso poner en práctica enfoques de tipo integrador que tengan en cuenta las interrelaciones entre variables demográficas, económicas y sociales. Así, se estará en condiciones de advertir cómo a diferentes evoluciones de la dinámica social y económica podrán corresponder distintos tránsitos demográficos, así como apreciar cuáles podrían ser los recíprocos condicionamientos previsibles para el futuro. Solamente siguiendo este camino se podrá traducir, de manera precisa, objetivos en metas cuantitativas que tengan en cuenta las tendencias demográficas y su expresión en distintos hitos temporales.

Un tratamiento endógeno de las variables demográficas en la determinación de las perspectivas futuras del desarrollo planificado conduce a la presencia de aquellas en la definición de las políticas públicas. De hecho, esto significa la elaboración de una política demográfica general que involucre su inserción en las diferentes acciones y programas específicos que formule el sector público. Una política de empleo, por ejemplo, deberá tener en cuenta, por lo tanto, las consideraciones que en materia de migración contenga la política demográfica en la medida que los balances entre oferta y demanda de fuerza de trabajo, la incorporación de tecnología y el establecimiento de diferencias salariales, establecerán oportunidades objetivas para la movilidad de la población a través del territorio; por ende, será preciso evaluar sus efectos para decidir acerca de su aceptabilidad. En forma similar, las políticas de salud habrán de vincularse estrechamente con los contenidos de la política demográfica en cuanto a fecundidad y mortalidad.

Por otra parte, los elementos propios de la política demográfica y la información de base servirán para la identificación de la población-objetivo a la que se encaminarán las acciones públicas, así como para evaluar la ejecución de las mismas y para determinar los costos pertinentes. Todos estos aspectos son, a su vez, componentes esenciales de la eficiencia y eficacia de las políticas y programas. En particular, el conocimiento demográfico, además de auxiliar en el diseño de políticas, permite evaluar la pertinencia y efectividad que podrían tener las acciones públicas, teniendo en cuenta las posibilidades de introducir cambios en las tendencias de la población y de conseguir efectos deseados, o de obviar los no deseados.

Los lineamientos estratégicos reseñados para la incorporación de las variables demográficas en planificación no están exentos de problemas. En realidad el hecho de que tal inserción muestre tantas deficiencias en la experiencia latinoamericana es un signo claro de esas dificultades. Cabe señalar entre éstas las que se derivan de las fuentes de información, el conocimiento disponible, los recursos humanos existentes, los arreglos institucionales y los elementos metodológicos.

Muchos países presentan serias deficiencias en materia de fuentes de datos demográficos que permitan generar datos confiables de manera oportuna. Es preciso realizar grandes esfuerzos en este campo. Aun cuando se han conseguido

avances importantes en términos de la periodicidad de los censos, de la velocidad del procesamiento de los datos y de la incorporación en los cuestionarios de preguntas apropiadas para la medición de las variables demográficas, todavía queda un largo camino por recorrer. No obstante que los censos son una fuente de primer orden para el estudio de los procesos de la población, es importante que los mismos se complementen con encuestas periódicas de la mayor representatividad para mantener actualizadas las bases de datos. Asimismo, se requiere continuar profundizando las posibilidades de desagregación de la información según grupos sociales y unidades espaciales. También se observa en los países de la región una serie de limitaciones en los sistemas de estadísticas vitales; en algunos casos es factible conseguir mejoras a costos razonables. En esencia, una tarea pendiente es la definición de una política de información demográfica.

Aparentemente la carencia de datos apropiados, además de la escasa dotación de recursos humanos calificados, se encuentran entre los factores responsables de las deficiencias que se advierten en el ámbito de los estudios demográficos. Por otra parte, se hace imperioso perfeccionar las metodologías para el análisis de la información a fin de generar productos de investigación que, además de acrecentar el conocimiento sobre las tendencias de las variables demográficas, sean de utilidad para la planificación. Los estudios en este campo debieran trascender el plano de las variables demográficas específicas para alcanzar a los determinantes próximos de las mismas, intentando precisar mayormente los comportamientos de grupos particulares de la población.

Si bien se registra una limitada dotación de personal capacitado en demografía y estudios sociales de la población, también reviste importancia la conveniencia de calificar personal de los organismos de planificación en algunos aspectos de la demografía. De esta manera podrá crearse un nexo entre diferentes especialistas que permita hacer viable un efectivo trabajo interdisciplinario. Concomitantemente con lo anterior, será del mayor interés explorar los arreglos institucionales necesarios para el establecimiento y consolidación de unidades de población en los organismos de planificación.

Restan aún numerosas dificultades adicionales de tipo metodológico y operativo, para resolver el problema de la efectiva inserción de las variables demográficas en la planificación. Se requiere continuar trabajando en el diseño de modelos de población y desarrollo de suficiente calidad como para brindar un

instrumento conducente a la elaboración de proyecciones económicas y demográficas congruentes. Tales modelos, globales o parciales, permitirían a los planificadores una apreciación más nítida de las interdependencias entre modalidades de cambio de población y de desarrollo. De este modo sería factible realizar ejercicios para determinar las posibles consecuencias, directas e indirectas, de las decisiones públicas antes de que se les ponga en práctica. Una alternativa para la introducción de modelos económico-demográficos en los procesos de planificación y de definición de políticas consistiría en la introducción de componentes demográficos en los modelos que actualmente se encuentran en uso. Sin embargo, debe tenerse presente que un factor inhibitorio tanto para el uso de los modelos económico-demográficos como para la introducción de componentes demográficos en los actuales modelos de planificación, es la débil base empírica con que se cuenta para ilustrar muchas relaciones fundamentales entre variables demográficas, económicas y sociales.

Resulta importante señalar que la distancia entre la práctica actual en América Latina y lo que parecería necesario realizar para una inserción apropiada de las variables demográficas en la planificación del desarrollo es muy amplia. El desarrollo de una estrategia que contribuya a superar esta limitación debiera contemplar acciones progresivas. Se trata, en rigor, de un proceso gradual que necesariamente tendrá que desenvolverse en forma de aproximaciones sucesivas.

