

5 MAR 1973

54  
855

Directorio de Estudios Demográficos  
Instituto de Estadística y Censos  
Calle de la Secretaría  
México, D.F.

## TENDENCIAS DE POBLACIÓN Y OPINIONES PARA POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

### 1. Introducción

Durante los últimos dos decenios, el rápido crecimiento y redistribución geográfica de la población de la mayoría de los países latinoamericanos se han impuesto a la atención pública cada vez con más fuerza como problemas que requieren una comprensión más adecuada y una política consecuente con la política general del desarrollo y con las concepciones nacionales de un futuro orden social viable. Siguen proponiéndose opiniones extremadamente divergentes con respecto al significado de estos fenómenos y a lo que se debería hacer al respecto, y aún se carece de gran parte de la información necesaria para comprobar las diferentes hipótesis, o la que existe es de dudosa confiabilidad. Sin embargo, la prolongada polémica ha contribuido a la mejor apreciación de la complejidad de los factores implicados y de lo inadecuado tanto de los enfoques simplemente complacientes como de los simplemente denunciatorios. Las investigaciones realizadas por el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y por un número cada vez mayor de instituciones y académicos han logrado mucho, incluso pese a desconcertantes inadecuaciones de la información básica y a que los Gobiernos permanentemente asignan recursos inadecuados para la compilación de estadísticas demográficas, para aclarar las tendencias actuales y permitir proyecciones confiables hacia el futuro.

En agosto de 1970, la primera Conferencia Regional Latinoamericana sobre Población<sup>1/</sup> reunió cerca de 200 documentos en los que se analizaban e informaba sobre investigaciones relativas a fecundidad; mortalidad; migración, urbanización y distribución regional de la población; relaciones entre población y desarrollo económico y social; tendencias demográficas futuras, y el estado de la investigación y enseñanza demográficas en América Latina. Estos documentos,

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

71-1-177

BIBLIOTECA "GIORGIO MORTARA"  
CENTRO LATINOAMERICANO  
DE DEMOGRAFIA

6390

que presentan una gran diversidad de teorías, opiniones e información empírica, brindan una buena oportunidad para hacer un examen general de la cuestión demográfica en América Latina que signifique un progreso con respecto a las conclusiones sobre política señaladas por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina en publicaciones anteriores.<sup>1/</sup> Este examen general resulta especialmente necesario al comenzar un nuevo decenio, que se espera sirva de marco para la formulación de estrategias de desarrollo a largo plazo. Sin embargo, el hecho de que la mayoría de los países estén realizando sus censos decenales en 1970 o lo vayan a hacer en 1971 significa que no vale la pena acompañar a este examen general estadísticas detalladas. En su mayoría, las estadísticas y proyecciones demográficas de que se dispone derivan de los censos de 1960, y se las encuentra con facilidad en otras publicaciones.

En las páginas siguientes se resumirá muy brevemente la situación demográfica actual de América Latina, prestando especial atención a la probabilidad que continúen o cambien en grado importante las tendencias anteriores que sirven necesariamente de base a las proyecciones estadísticas del futuro demográfico, y a lo que sobre estas cuestiones revelan las informaciones preliminares obtenidas en los últimos censos. A continuación se analizarán los principales factores sociales y económicos que ejercen una influencia importante sobre el cambio demográfico y que éste, a la vez, influye o limita. Será necesario comprender una gran variedad de temas a cuyo respecto las autoridades no han alcanzado un consenso. En varios casos no será posible sino resumir los argumentos utilizados y expresar una preferencia preliminar basada en el diagnóstico general hecho por la CEPAL con respecto a los problemas y requisitos del desarrollo. Finalmente, se explorará la cuestión crucial de la formulación de políticas. Se pondrá el acento en la necesidad de asignar a la política demográfica un lugar legítimo y claramente definido dentro de una estrategia de desarrollo a largo plazo, presentando a la vez criterios realistas con respecto a lo que los Gobiernos pueden hacer o dejar de hacer en forma justificada mientras intentan aún elaborar una estrategia de este tipo. En materia de población, como en todas las demás esferas de la acción social pública, se están contrayendo obligaciones, hay programas que cobran impulso y se generan

---

<sup>1/</sup> Véase Estudio Económico de América Latina, 1969, Primera Parte, y el Capítulo XVIII de El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina.

presiones cuya solución no esperará hasta que el Estado esté dispuesto a integrarlas en una estrategia amplia.

## VI. La situación actual y el futuro previsible<sup>1/</sup>

### a) Las tasas de crecimiento y sus determinantes

La tasa general de crecimiento demográfico de un país tiene tres determinantes inmediatos: las tasas de fecundidad, de mortalidad y de emigración. Respecto de América Latina en general, se concuerda generalmente en que las principales variaciones posibles y la principal incógnita en cuanto al crecimiento demográfico futuro dependen de la primera de estas variables.

Hay muchas posibilidades de seguir reduciendo las tasas de mortalidad, si se las compara con las alcanzadas por los países de altos ingresos. Se espera que las disminuciones futuras sean relativamente lentas en comparación con el pasado inmediato, pero sus efectos sobre las tasas generales de crecimiento deberían bastar al menos para contrarrestar las declinaciones iniciales en la fecundidad.<sup>2/</sup> Sólo unos pocos países más pobres y más pequeños tienen aún el potencial de grandes reducciones en un período de pocos años que produjo, para la región en conjunto, la rápida aceleración del crecimiento demográfico en los últimos decenios. No cabe esperar un aumento de la tasa de mortalidad en ninguna parte, a menos que ocurran catástrofes imprevisibles en este momento, salvo en la Argentina.

Es muy improbable que la inmigración recupere alguna vez la capacidad de desempeñar el importante papel en el incremento cuantitativo que jugó en el pasado en algunos países latinoamericanos. La emigración tiene importancia

<sup>1/</sup> Para un análisis más detallado de las cuestiones tratadas en la presente sección y estadísticas que lo apoyan, véase el Capítulo IV de El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, op.cit., así como los documentos de la Conferencia Regional.

<sup>2/</sup> Para la región en su conjunto se proyecta una disminución de la tasa total de mortalidad de 10.0 en 1965-70 a 7.0 en 1980-85. La esperanza de vida al nacer debería subir en unos 6.5 años entre los mismos períodos. (M.A. El-Badry, "Perspectiva de la población latinoamericana en los próximos quince años: un breve análisis"). Las tendencias proyectadas para cada país difieren grandemente del promedio regional. En un extremo, la tasa total de mortalidad de la Argentina subiría ligeramente, de 8.6 a 9.0, debido al envejecimiento de la población. En el otro, las tasas de Haití y Bolivia, las más altas de la región, descenderían de 19.7 a 13.7 y de 19.1 a 16.3, respectivamente. Otros países cuyas tasas están muy por encima del promedio regional son El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana.

actual y potencial sólo en el caso de unos pocos países pequeños del Caribe. El papel futuro de la migración internacional será principalmente cualitativo, y dependerá del equilibrio entre la capacidad latinoamericana para atraer inmigrantes con las calificaciones necesarias y la capacidad para limitar la emigración de sus nacionales que posean esas calificaciones. Desgraciadamente, parece predominar esta última corriente. La migración puede además tener importancia para cambiar el equilibrio de la población entre algunos países dentro de la región, y el progreso de la integración económica puede facilitar los movimientos de la población entre países latinoamericanos. Incluso esto es dudoso, dada la dimensión cada vez mayor del desempleo estructural en casi todos los países y las resistencias que este tipo de migraciones encuentra una vez que alcanzan una escala suficiente para alterar en medida importante las características demográficas del país huésped.

Es así como la atención se concentra en el comportamiento futuro de la fecundidad, no sólo en su calidad de variable más susceptible de experimentar un gran cambio, sino además por ser la más susceptible de recibir la influencia de una política encaminada a controlar la tasa de crecimiento demográfico. Una gran proporción de las recientes investigaciones demográficas está dedicada a esta variable.<sup>1/</sup> La composición por edad con extremado predominio de los jóvenes derivada de la combinación de alta fecundidad y mortalidad en disminución de los últimos años da un enorme impulso a un mayor crecimiento demográfico, asegurando que la tasa bruta de natalidad siga siendo elevada y que la tasa general de crecimiento no sea afectada durante algunos años después del comienzo de una declinación en las tasas de fecundidad correspondientes a las mujeres en edad de procrear. Según los precedentes históricos, los cambios en el comportamiento procreativo de la mujer han sido lentos y graduales, con unas pocas excepciones recientes (Japón, Taiwan). De esta manera, las proyecciones de las variaciones en las tasas de crecimiento demográfico que utilizan diferentes supuestos con respecto a las tendencias de fecundidad señalan la probabilidad de que los límites de variación fueran relativamente estrechos. Según la variante baja usada en las proyecciones recientes hechas por la CEPAL y el CELADE, la tasa de crecimiento demográfico de toda América Latina podría disminuir de 2.83% en

---

<sup>1/</sup> Más de 40 de los trabajos presentados a la Conferencia Regional Latinoamericana sobre Población estuvieron dedicados a la fecundidad. Véase en especial el trabajo preparado por Walter Mertens, "Fertility and Family Planning Research in Latin America".

el período 1960-65 a 2.69% en el período 1980-85. Según un conjunto intermedio de supuestos, aumentaría ligeramente a un 2.91%, y según una variante alta la tasa podría subir a 3.19%. Esto significaría que la población sería de 411 millones, 425 millones y 440 millones de habitantes, respectivamente, en comparación con 238 millones de habitantes que había en 1965.<sup>1/</sup>

Las proyecciones demográficas se basan necesariamente en las tendencias del pasado y en las posibilidades de modificación de esas tendencias comprobadas por la experiencia anterior. Los demógrafos tienen plena conciencia de que estas tendencias pueden no constituir una orientación confiable con respecto al futuro.<sup>2/</sup> Los progresos hechos en materia de técnicas anticonceptivas, la difusión de los servicios públicos y privados de planificación de la familia, la penetración cada vez mayor de los medios de comunicación y los bruscos cambios de los moldes sociales, el modo de vida, el medio físico y los estímulos del consumo a los que está expuesta la mayor parte de la población latinoamericana podrían combinados en cierta forma aún indefinible, provocar cambios sin precedentes en cuanto a su

---

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

2/ "El cálculo de poblaciones futuras por medio de proyecciones de tendencias pasadas dentro de marcos estrictamente demográficos tiene sus riesgos en cualquier época. Esto es particularmente cierto en América Latina en el período que se analiza. El supuesto de continuidad en las tasas de crecimiento debe llegar a ser, tarde o temprano, un supuesto contrario a los hechos" (Irene S. Taeuber, "Tendencias demográficas futuras en América Latina").  
"(Todas las predicciones de los demógrafos) han dependido de una premisa: 'si las tendencias actuales se mantienen ...' Es una antigua falacia estadística realizar extrapolaciones en base a esta premisa cuando en realidad no es válida. Sostengo principalmente que las tendencias del pasado reciente no se han mantenido, ni es probable que lo hagan ... los acontecimientos (recientes) son tan nuevos y tan novedosos que las tendencias demográficas anteriores a 1960 son en gran medida irrelevantes para predecir lo que sucederá en el futuro" (Donald Bogue, "The End of the Population Explosion", Central Statistical Office, Research Papers, N°4, Trinidad y Tobago, diciembre de 1967). Nathan Keyfitz, haciendo una distinción entre simples proyecciones y proyecciones que aspiran a servir de predicciones, ha hecho hincapié en las grandes discrepancias entre las predicciones del pasado y lo que ha sucedido, y en el escaso número de estudios de evaluación: "... miles de páginas impresas dan cifras futuras, unos cuantos cientos de páginas establecen los supuestos sobre los que se basan dichas cifras, unas cuantas docenas cuando mucho evalúan los métodos mediante la comparación de proyecciones pasadas con el desarrollo subsecuente". ("La proyección y la predicción en demografía: Una revisión del estado de este arte").

rapidez en el comportamiento procreativo, y por consiguiente en el crecimiento de la población y en la distribución por edades. Como sucedió recientemente con la mortalidad, el cambio tecnológico y la acción pública organizada pueden hacer que los cambios en la fecundidad dependan mucho menos de los progresos económicos y sociales que parecen haber sido sus requisitos anteriores.

Es muy sabido que dos países de la región, la Argentina y el Uruguay, no han seguido el esquema regional de alta fecundidad y aumento acelerado de la población. En los últimos decenios sus esquemas demográficos han sido más parecidos a los de Europa que a los del resto de América Latina. Otros dos países, Chile y Cuba, están acercándose a una fecundidad y una tasa de aumento moderadas. La tasa de natalidad bajó en Chile de 37.1 por mil habitantes en 1963 a 27.8 en 1969. Más recientemente han seguido la misma dirección unos pocos países pequeños. La tasa de natalidad de Costa Rica, que se mantuvo estable a un nivel muy elevado hasta 1963, bajó de ~~47.7~~<sup>45.3</sup> en ese año a 34.5 en 1969. En Panamá se registró una disminución menor, de 40.5 en 1963 a 38.2 en 1967. En todos los países de habla inglesa del Caribe se registró una importante tendencia a la disminución durante el decenio de 1960. Es interesante señalar que en varios países una disminución constante empieza en 1963. En Brasil las estadísticas vitales a nivel nacional son demasiado incompletas para indicar si la tasa de natalidad (probablemente cerca de 38) ha cambiado mucho, pero en la ciudad de Sao Paulo, después de varios años de estabilidad, la tasa disminuyó de 31.9 en 1963 a 25.1 en 1968.

Información preliminar de seis censos de 1970 sugiere que en los pocos países en que la transición demográfica hacia una menor fecundidad comenzó hace algún tiempo se ha producido más rápidamente de lo esperado, pero que en otras partes las reducciones de la fecundidad, si existen, no bastan aún para contrarrestar la disminución de la mortalidad. (Hay que hacer hincapié en que las cifras preliminares de los censos muchas veces conducen a conclusiones no justificadas, cuando no se ~~usan~~ en cuenta las omisiones.) En tres países la población registrada en el censo es tan inferior a la población proyectada que no puede atribuirse la diferencia a una omisión censal. En la Argentina, la población proyectada es superior en un 4.7% a la población registrada en el censo (24 352 000 y 23 250 000). Si se concede cierto grado de omisión, (probablemente inferior al 3%), la población ha estado creciendo en forma más lenta que la esperada. Hay razones para creer, sin embargo, que la corrección por omisión

hecha en el censo de 1960 fue demasiado alta, y en este caso la diferencia entre la tasa real de aumento y la tasa proyectada podría ser insignificante. En Chile, la discrepancia es de 10.7% (9 780 000 y 8 836 000), de manera que la reducción real del crecimiento demográfico debe ser bastante importante. En la República Dominicana, la discrepancia es de 8.4% (4 348 000 y 4 012 000). En este caso la discrepancia es más difícil de explicar. La mortalidad puede haber seguido siendo más alta que la esperada, o la omisión puede haber sido grande. No se ha comprobado una disminución importante de la fecundidad ni se la esperaba, dadas las características del país. En Panamá, la discrepancia entre los resultados del censo y la proyección es insignificante. En México, una discrepancia de 5% podría explicarse casi por completo a causa de la omisión y de la diferencia entre la fecha del censo y la fecha de mediados de año a que se refería la proyección. En el caso especialmente interesante del Brasil, cifras preliminares del censo - que no toman en cuenta las omisiones - indican una población de 92 300 000, casi igual a la proyección de 93 000 000. El porcentaje de omisiones en Brasil puede ser relativamente importante. Por tanto, la proyección es más baja en grado desconocido, que el crecimiento real. Mientras no se disponga de todos los resultados del censo no se puede determinar si ello se debe a que la tasa de fecundidad se mantuvo en un nivel más elevado que el esperado o a una disminución más pronunciada de la tasa de mortalidad.

En otras partes, los demógrafos vigilan con ansiedad los signos de cambio en el comportamiento con respecto a la procreación y especulan sobre las influencias que operan. Incluso las tasas de fecundidad más altas de América Latina se encuentran muy por debajo del máximo biológico, y un aumento sería teóricamente posible, aunque no muy probable. Se ejerce cierto grado de control sobre la fecundidad, mediante cierta combinación de medidas en las que influyen los esquemas sociales y culturales, sea que estas medidas estén encaminadas directamente al control de la fecundidad o no.<sup>1/</sup> Aunque las tasas de fecundidad de las mujeres en edad de procrear siguen siendo altas en la mayoría de los países, las tasas generales pueden ocultar variaciones que tendrán importancia en el futuro. En México, por ejemplo, las mujeres en edad de procrear pertenecientes al grupo

---

<sup>1/</sup> Una clasificación muy utilizada distingue once "variables intermedias" como los únicos factores mediante los cuales las condiciones culturales pueden afectar la fecundidad:

de edad más joven (15-24) tienen una tasa de fecundidad bastante más baja que la que tenían las mujeres de la misma edad hace unos pocos años, a causa de alguna combinación de matrimonio a una edad más tardía, uso más amplio de los anticonceptivos y abortos. Esta disminución se contrarresta en la tasa general con una mayor fecundidad de las mujeres de 30 a 39 años de edad, a causa probablemente

---

Continúa la llamada 1/en pág. 7.

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

- A. Los que gobiernan la formación y disolución de uniones en el período reproductivo.
  - 1. Edad en que comienzan las uniones sexuales.
  - 2. Celibato permanente: proporción de mujeres que nunca participan en una unión sexual.
  - 3. Parte del período reproductivo transcurrida después de las uniones, o entre ellas.
    - a. Cuando las uniones son interrumpidas por el divorcio, la separación o el abandono.
    - b. Cuando las uniones son disueltas por la muerte del esposo.
- B. Los que gobiernan la exposición a las relaciones sexuales dentro de las uniones.
  - 4. Abstinencia voluntaria.
  - 5. Abstinencia involuntaria (por impotencia, enfermedad, separaciones inevitables pero temporarias).
  - 6. Frecuencia del coito (excluyendo los períodos de abstinencia).

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

- 7. Fecundidad o infecundidad, en tanto son afectadas por causas involuntarias
- 8. Utilización o no de anticonceptivos.
  - a. Por medios mecánicos y químicos.
  - b. Por otros medios.
- 9. Fecundidad o infecundidad, en tanto son afectadas por causas voluntarias (esterilización, subincisión, tratamiento médico, etc.)

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

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

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

del mejor estado de salud de este grupo. Si el nuevo esquema de procreación de las mujeres más jóvenes se mantiene y significa que preferirán tener menos hijos en todo su período de procreación, la tasa general comenzará a disminuir eventualmente.<sup>1/</sup>

Se ha demostrado que en casi todos los países latinoamericanos existen diferencias de fecundidad según los niveles de ingreso y de educación y el grado de urbanización. Es razonable suponer que si continúan en aumento los niveles de urbanización, industrialización e ingreso - y especialmente si hay una distribución más equitativa de los ingresos y del acceso a la educación -, habrá una reducción de las tasas generales de fecundidad.

En base a estas pruebas, aunque no sean definitivas, los demógrafos se inclinan a esperar que durante el decenio de 1970 comience una pronunciada declinación de la fecundidad en los países más dinámicos de la región desde el punto de vista económico y social. Lo rápida e importante que será esta declinación "sigue siendo materia de especulación en este momento".<sup>2/</sup>

Más adelante, otras secciones del presente estudio se ocuparán nuevamente de las pruebas relativas a estas especulaciones, aunque forzosamente el análisis no será concluyente. Por el momento, pueden hacerse dos generalizaciones.

En primer lugar, cualesquiera que sean los cambios en la fecundidad, las tasas de crecimiento de la población seguirán siendo durante muchos años suficientemente altas como para que la población crezca enormemente. A medida que se amplie la base de la población, incluso tasas de aumento mucho menores producirán aumentos absolutos muy grandes. Sería imposible derivar de las pruebas actuales una predicción plausible en cuanto a si América Latina alcanzará una población estacionaria y cuándo lo hará, pero un hecho de esa especie difícilmente podría producirse antes del año 2050 y antes de que la población regional haya alcanzado un tamaño varias veces superior al actual.<sup>3/</sup>

---

1/ Centro de Estudios Económicos y Demográficos, Colegio de México, Dinámica de la Población de México, México, D.F., 1970, pp. 60 e 61, 83, 187.

2/ Walter Mertens, op.cit.

3/ Se ha calculado que la población de un país sigue creciendo 65 a 70 años después de alcanzar una tasa unitaria de reproducción (dos niños por pareja). Si América Latina llegase a una tasa unitaria hacia el período 1980-1985, la población se estabilizaría en 552 400 000 habitantes hacia el año 2045. Si se llegase a la tasa unitaria en el período 1990-95, significaría que en el año 2050 habría una población de 654 800 000 habitantes, y si ocurriese en el período 2000-05, significaría una población de 783 200 000 habitantes en el año 2070 (proyecciones hechas por la Oficina del Censo de los Estados Unidos, mayo de 1970). Parece altamente improbable que se alcance una tasa unitaria antes del año 2000.

En segundo lugar, las reducciones en fecundidad y en dimensión de la familia se distribuyen muy desigualmente, y muy probablemente en relación constantemente inversa a la capacidad de sobrellevar las cargas y aprovechar las oportunidades que presenta el aumento del número. El descenso de la fecundidad se producirá en los países más urbanizados y más dinámicos, y en países capaces de mantener niveles relativamente elevados de educación y de servicios sociales, antes de comenzar en los países más pequeños y más pobres, que ya tienen las tasas de fecundidad más altas de la región. Dentro de cada país, la fecundidad descenderá en las localidades más pudientes, más "modernas", más urbanizadas, antes de hacerlo en las regiones internas más pobres y más rurales. En lo que respecta a las clases sociales y a los grupos de ingresos, sabido es que los estratos medios y superiores ya practican la limitación de la familia en forma más constante y eficaz que los estratos inferiores, especialmente que la población marginal urbana y que las masas rurales. Es probable que esta diferencia siga existiendo, cualquiera que sea la velocidad y la eficacia de la difusión de las prácticas de limitación de la fecundidad entre estos últimos grupos.<sup>1/</sup> Si así sucede, el aumento constante de la población puede ser un factor importante para acentuar los múltiples desequilibrios e injusticias en la distribución que caracterizan hoy en día el crecimiento económico y el cambio social en América Latina.

b) Distribución geográfica, urbanización y migración interna

Es muy sabido que, en la mayoría de los países latinoamericanos, un rápido aumento de la población ha ido acompañado de una desigualdad cada vez mayor en la distribución geográfica de la población y por una urbanización peculiarmente rápida y concentrada. En los últimos dos decenios ha habido algunos importantes progresos en materia de colonización de tierras, y pueden individualizarse algunas zonas nuevas de crecimiento urbano en regiones que antes estaban vacías. Sin embargo, la mayoría de las regiones que antes estaban vacías o escasamente pobladas siguen en esa condición; en la mayoría de las regiones predominantemente rurales pobladas desde hace más largo tiempo el crecimiento neto de la población ha sido moderado, y algunas se han mantenido

---

<sup>1/</sup> En Chile, la tasa bruta de natalidad bajó entre 15 y 23% en las provincias más urbanizadas entre 1961 y 1967; en las provincias predominantemente rurales el descenso fue muy inferior. Mientras la tasa de natalidad legítima bajó, la tasa de natalidad ilegítima (a la que contribuyen principalmente los estratos inferiores) permaneció constante.

estacionarias o han perdido población. De hecho, las zonas que han perdido población incluyen zonas escasamente pobladas de colonización fronteriza relativamente reciente, como el Chaco argentino.

Puesto que no hay razones para dudar de que la tasa natural de crecimiento demográfico sea tan alta en las zonas rurales como en las urbanas, si no superior, es claro que la urbanización rápida y concentrada debe implicar un traspaso muy importante de habitantes de zonas rurales a zonas definidas como urbanas. Si bien hay grandes diferencias entre los países, puede estimarse aproximadamente que, en la región en general, la mitad del aumento natural de la población rural de 3% anual ha estado saliendo de la categoría rural y contribuyendo directamente de un tercio a la mitad del crecimiento urbano. Esta población urbana reciente, formada predominantemente por adultos jóvenes, explica una importante proporción del crecimiento urbano natural, es decir, la cantidad de niños nacidos en las zonas urbanas.

Pese a las numerosas investigaciones locales y a los muchos análisis, ahora no es más fácil que en 1959 <sup>1/</sup> hacer generalizaciones válidas respecto de las causas, características y consecuencias de este fenómeno. Parte de la dificultad deriva de lo inadecuado de las informaciones obtenidas en los censos anteriores y de que la mayoría de la información con que se cuenta deriva de las ruedas de censos de 1950 y 1960, en circunstancias que la escala de la urbanización ha crecido enormemente durante el decenio de 1960 y que la composición de la población puede haber cambiado en grado importante. Otra parte deriva de las ambigüedades de la terminología. No puede darse definiciones satisfactorias universales para las expresiones "migrante", "urbano" y "rural". Esta dificultad, a su vez, deriva de la complejidad y diversidad de los procesos implicados. Hay muchos tipos de zonas urbanas, e igual cosa sucede con las zonas rurales. El carácter "urbano" de una metrópolis moderna de varios millones de habitantes es muy diferente del carácter urbano de un nuevo centro especializado de industria pesada, una capital provincial de tamaño mediano, o un pequeño

---

<sup>1/</sup> En 1959 un seminario patrocinado conjuntamente por las Naciones Unidas, la Comisión Económica para América Latina y la UNESCO reunió estudios que constituirían el primer estudio interdisciplinario amplio de la urbanización en la región (UNESCO, La urbanización en América Latina, París, 1961). Véase además "Distribución geográfica de la población de América Latina y prioridades regionales del desarrollo", Boletín Económico de América Latina, vol. VIII, parte 1, Nueva York, 1963.

pueblo que suministra servicios administrativos y de comercialización a un aldea rural limitado. Es muy probable que la composición de la migración hacia y desde los diferentes tipos de localidades urbanas y rurales sea bastante diferente. Casi cualquier aseveración relativa a la urbanización y la migración puede ser válida respecto de algunas zonas urbanas y de algunos migrantes. Hechas estas prevenciones, podemos decir que las pruebas recientes apoyan las siguientes conclusiones:<sup>1/</sup>

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

2) A través de un proceso de autoselección, los migrantes han tenido una composición predominante de adultos jóvenes, mejor educados y con niveles superiores de calificación que el promedio de la población de sus lugares de origen, aunque por debajo del promedio de la población originaria de las ciudades a las que han migrado. Las pruebas no apoyan la opinión de que los migrantes han sido "marginalizados" en proporción superior a la población originariamente urbana. Hay pruebas, sin embargo, de que a medida que la escala de migración hacia algunas de las grandes ciudades ha seguido aumentando se ha tornado menos selectiva y menos predominantemente urbana.<sup>2/</sup>

---

<sup>1/</sup> Estas conclusiones derivan principalmente de dos trabajos presentados a la Conferencia Regional Latinoamericana sobre Población en 1970: Juan U. Elizaga, "Migraciones interiores: evolución reciente y estado actual de los estudios", y John J. Macisco Jr., "Some Thoughts on an Analytical Framework for Rural to Urban Migration".

<sup>2/</sup> Véase Alan B. Simmons y Ramiro Cardona G., "La selectividad de la migración en una perspectiva histórica: El caso de Bogotá (Colombia) 1929-1968"; Jorge Balán y Elizabeth Jelin, "Migración a la ciudad y movilidad social: Un caso mexicano", y Jorge Balán, "Migrant-Native Socio-Economic Differences in Latin American Cities: A Structural Analysis" (con comentarios de diversos sociólogos), Latin American Research Review, IV, 1, 1969. Sobre la base de estudios hechos en Río de Janeiro y Santiago se ha propuesto también la hipótesis de que la migración a las grandes ciudades es selectiva de ambos extremos del espectro socioeconómico (Bruce H. Herrick, Urban Migration and Economic Development in Chile, MIT Press, Boston, 1965).

3) Las investigaciones hechas no apoyan la hipótesis de que la migración por etapas ha tenido importancia, es decir, que los migrantes se han ido primero a los centros urbanos locales más pequeños, y luego a las grandes ciudades. Sin embargo, la diferencia que existe entre tasas natural y neta de aumento de la población rural demuestra que, de alguna manera, grandes cantidades de habitantes de zonas rurales se están transformando en "urbanos". Parte de esto se debería al crecimiento de pequeños centros de modo que pasan la línea divisoria de los 2 000 habitantes que se usa habitualmente para distinguir entre rural y urbano pero parte debe deberse también a que en los pequeños pueblos y ciudades provinciales los inmigrantes rurales están reemplazando a los emigrantes.<sup>1/</sup>

4) En algunos de los países más grandes hay señales de que está comenzando a revertirse la concentración del crecimiento urbano en los centros de mayor tamaño. Algunas ciudades de segunda magnitud están creciendo más rápidamente que las aglomeraciones principales, y se registran importantes aumentos en el número y en la importancia cuantitativa de los pueblos pequeños.<sup>2/</sup> Sin embargo, el predominio de la aglomeración es tan grande comúnmente que los limitados cambios observados pueden no llevar a una disminución notoria de este predominio. (En Colombia, al contrario, el predominio creciente de Bogotá ha transformado un proceso de crecimiento urbano previamente mucho más equilibrado que en los otros países.) Al mismo tiempo, en algunos de los países más grandes, la importancia

---

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

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

relativa de la población urbana y, dentro de ella, la importancia de los centros mayores, ha crecido hasta un punto en que la participación de la migración en el mayor crecimiento de las ciudades se redujera y se acentuará el carácter interurbano de esta migración.

Estas conclusiones provisionales se basan principalmente en investigaciones sobre el terreno hechas en un limitado número de ciudades y en períodos diferentes durante los decenios de 1950 y 1960, y no puede excluirse la posibilidad de que las tendencias predominantes en otras partes sean diferentes con respecto a la importancia de los migrantes rurales y a la marginalización discriminada de los migrantes, o que las tendencias predominantes hayan cambiado desde la fecha de la investigación. Tampoco arrojan suficiente luz sobre el futuro. Si bien la tasa de crecimiento de la población es relativamente inflexible a corto plazo, las corrientes de redistribución geográfica de esa población podrían cambiar en gran medida en pocos años. Es muy posible que las grandes aglomeraciones urbanas sean cada vez más estranguladas por la incapacidad para ofrecer servicios infraestructurales mínimos, en tanto que los beneficios que ahora se pretenden alcanzar viviendo en esas aglomeraciones estarán seguramente difundidos más equitativamente por las innovaciones en las comunicaciones y el transporte. Es previsible que el factor más importante sea la capacidad de las distintas localidades para ofrecer empleo, o al menos una subsistencia marginal, en las condiciones de desajuste cada vez peor entre oferta y demanda de mano de obra que pueden preverse. Es probable que siga creciendo la receptividad de la población, tanto rural como urbana, a cualquier incentivo para migrar. Pueden tener influencia decisiva en el alcance y la dirección de esas migraciones las políticas y medidas nacionales relativas a la ubicación industrial, las carreteras y otras obras públicas, la reforma agraria y la distribución de los servicios sociales y de la asistencia social. La dificultad estriba en que los estímulos contenidos en programas públicos provocan corrientes migratorias mayores que las que pueden absorberse en forma productiva.

Se ha sugerido que una reducción del ritmo de la urbanización podría significar una postergación de los descensos esperados en las tasas nacionales de natalidad, ya que las motivaciones y los medios rurales para el control de la fecundidad son más débiles. Sin embargo, es muy posible que este factor sea contrarrestado por la penetración cada vez más acelerada de las características y aspiraciones culturales urbanas en el campo.

c) Esperanza de vida y distribución de la población por edades y por sexos

La duración media de la vida ha aumentado en forma marcada en América Latina en general en los últimos años, y se espera que este aumento continúe. Se espera que la esperanza de vida al nacer aumente para toda la región de 60.2 años en el período 1965-70 a 66.7 años en el período 1980-1985. Esta última es superior en 9 años a la proyectada para Asia en general, y sólo inferior en 6 años a la proyectada para los países de altos ingresos tomados en conjunto. Los aumentos anteriores se han distribuido en forma muy poco equitativa; se espera que los países más pequeños y más pobres progresen más rápidamente que el resto en los próximos años, pero aún estarán atrás en el período 1980-85. Lo mismo puede pronosticarse respecto de las regiones internas más pobres y más rurales de cada país. Por ejemplo, la esperanza de vida proyectada para Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador va desde 56.8 a 63.9 años, mientras Bolivia y Haití tendrán 50.0 y 53.5, respectivamente, en tanto que se espera que Brasil llegue a 67.6, Colombia a 65.5, México a 68.6, Perú a 67.0 y Venezuela a 70.2.<sup>1/</sup>

Sin embargo, las elevadas tasas de fecundidad y de aumento de la población significan que incluso cambios de estas dimensiones en la esperanza de vida tendrán escaso efecto sobre la distribución de la población por edades y en la proporción marcadamente elevada de la población correspondiente a las edades que se definen como dependientes de aquellos grupos de la población en edad "activa". El porcentaje de la población en el grupo de edad de 0 a 14 años bajaría sólo ligeramente, según las proyecciones de las variantes medianas, de 42.5% en 1965 a 41.4% en 1985. El grupo en edad potencialmente activa, de 15 a 64 años, aumentaría ligeramente, de 53.8% a 54.4%. El grupo de 65 años o más, pese a un rápido aumento en número derivado de una mayor longevidad media, aumentaría sólo de 3.6% a 4.0% del total. Desde luego que los promedios ocultan importantes diferencias entre los países. En Argentina, Chile, Cuba y Uruguay, la población joven, ya muy por debajo del promedio regional, descenderá más agudamente, y la población en edad avanzada, que ya está por sobre el promedio regional, aumentará en gran medida. En Chile y Cuba los porcentajes del grupo en edad "activa" aumentarán en importante medida, en tanto que en Argentina y Uruguay descenderán en relación con los dos grupos dependientes considerados en conjunto. En unos pocos países más pequeños seguirá aumentando el porcentaje de la población en el grupo de 0 a 14 años de edad.

<sup>1/</sup> Véase M.A. El-Badry, op.cit., y el capítulo IV de El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina.

De ello se desprende que la alta proporción de población dependiente (menores de 15 años y de 65 años y más) a población potencialmente activa no cambiará mucho en los próximos 15 años, salvo en los cuatro países antes mencionados. Según una proyección, la proporción bajaría para toda la región de 86-100 en 1970 a 84-100 en 1985, comparado con proporciones de 57 y 58 para las regiones "desarrolladas" del mundo y 81 y 77 para todas las regiones "en desarrollo"<sup>1/</sup>. Como en los cuatro países antes señalados la proporción de dependencia es sólo ligeramente superior al promedio de las regiones "desarrolladas", las proporciones de la mayoría de los demás países latinoamericanos están muy por encima del promedio para la región, siendo en unos pocos casos la población dependiente prácticamente del mismo tamaño de la población en edad activa. Más adelante se analizarán diversas consecuencias de estas proporciones de dependencia.<sup>2/</sup>

Dentro de los países latinoamericanos, las corrientes de redistribución geográfica y urbanización están afectando en importante medida tanto a la distribución de la población por edades como a la distribución por sexos. Dado lo inadecuado de la información relativa a las migraciones sólo cabe mencionar estos fenómenos en términos muy generales. Queda en claro que los adultos jóvenes están sobrerrepresentados en las poblaciones de las ciudades que reciben estas migraciones y subrepresentados en las zonas rurales y en los pueblos pequeños que son fuentes de migrantes. Las mujeres están sobrerrepresentadas en las migraciones hacia las ciudades y en las migraciones a distancias cortas. Los

---

1/ El-Badry, *op.cit.* La proporción de dependencia así definida es, por supuesto, muy inferior a la proporción real de dependencia, a causa principalmente de la limitada participación de las mujeres en la población activa.

2/ En un discurso pronunciado por el Primer Ministro Fidel Castro el 26 de julio de 1970 figura una interesante apreciación sobre las dificultades que cabe esperar sufrirá el desarrollo cubano durante el decenio de 1970 como consecuencia de lo desfavorable de la distribución por edades y de la elevada proporción de dependencia. Sin embargo, la definición de grupo en edad activa no es comparable con la usada en las fuentes demográficas citadas para el resto de la región, porque supone una edad mayor para completar la enseñanza y una edad menor para jubilarse que las que predominan en otras partes. Es así como los límites para la edad activa son 17 y 60 años respecto de los hombres y 17 y 55 años para las mujeres. Según estas normas, la población dependiente está creciendo más rápidamente que la población en edad activa, y se espera que siga haciéndolo hasta 1975. En el discurso se hace hincapié más bien en la escasez consiguiente de mano de obra que en la carga de la dependencia propiamente tal.

hombres están sobrerrepresentados en las migraciones a zonas de colonización de tierras y en migraciones a grandes distancias. Cabría esperar que estas diferencias tuviesen importantes repercusiones en el dinamismo relativo de la mano de obra y en la capacidad de innovación en las zonas de emigración y de inmigración. El diferente patrón de migración de las mujeres debería repercutir en la formación de las familias. Se ha especulado sobre estos temas durante algunos años, pero sigue escaseando la información pertinente.

d) Tipos de países

El resumen anterior sugiere que los países latinoamericanos se dividen en varios grupos distintos en cuanto a la estructura de sus poblaciones. Estos coinciden en lo principal con tipos que pueden distinguirse en base a otras características sociales y económicas. Para los fines del presente estudio es innecesario entrar en un análisis sistemático de las tipologías que se han propuesto.<sup>1/</sup> Sin embargo con objeto de precavarse contra una generalización excesiva, puede ser útil señalar aproximadamente la distribución de la población latinoamericana en grupos con diferentes situaciones demográficas y con diferentes combinaciones de factores que influyen en la evolución futura. Estas situaciones diferentes sugieren la conveniencia de introducir las correspondientes diferencias, al menos de énfasis, en la política poblacional de cada país:

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

2) Cerca del 7% vive en dos países (Chile y Cuba) cuya transición a un esquema demográfico análogo parece estar muy avanzada.

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

---

<sup>1/</sup> Véanse los capítulos III y XVIII de El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina. Véase además Carmen A. Miró, Aspectos demográficos de América Latina, CELADE, Documento A/88.

4) Cerca de un 1% vive en dos países pequeños (Costa Rica y Panamá) con muy altas tasas de aumento hasta ahora, pero con indicaciones recientes del comienzo de una transición y con un grado de urbanización, niveles de ingreso y educacionales superiores al promedio regional.

5) Cerca del 9% vive en siete países pequeños (poblaciones no superiores a 6 000 000 de habitantes en 1970) con tasas muy elevadas de aumento de la población, con grados de urbanización, niveles de ingreso y educacionales inferiores a los de cualquiera de los grupos anteriores, aunque con tasas de crecimiento de estos factores de la misma categoría de los del grupo 3.

6) Cerca del 3% vive en dos países en los que tasas de mortalidad más altas de la región limitan el aumento de la población a tasas moderadas pese a elevadas tasas de fecundidad. Los niveles de urbanización, ingreso y enseñanza de estos países son incluso inferiores a los del grupo 5, y las tasas de crecimiento de estos factores también tienden a ser bajas.

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

Deberían variar considerablemente entre cada grupo, e incluso entre países dentro de cada grupo, las justificaciones, lo practicable y los objetivos de los programas públicos encaminados a influir en las variables demográficas, y especialmente la urgencia del apoyo público a esos programas. Debería intentarse con mayor fuerza reducir las tasas de fecundidad, por ejemplo, en el caso del grupo 5, en tanto que debería intentarse más fuertemente ejercer influencia sobre la distribución geográfica de la población en el caso del grupo 3.

### III. Relaciones entre cambio demográfico, cambio económico y social y política pública

Cabe suponer que los cambios demográficos antes resumidos influyen en todos los diversos procesos de cambio social y económico que están en marcha en América Latina, y que sufren a la vez la influencia de estos últimos, así como la influencia de las políticas públicas que pretenden canalizar estos cambios hacia el desarrollo

y un mayor bienestar humano. Cabe suponer además que, si bien pueden separarse estas influencias para los fines del análisis, no operan unilateralmente ni en forma aislada. La importancia de cada factor depende de su inserción en una estructura social y económica determinada y de su influencia en clases sociales y tipos de familia determinados dentro de esta estructura. En un conocido cuento popular, un sencillo campesino que da alojamiento a un desconocido en una noche muy fría sospecha la intervención de la magia cuando el forastero sopla sus manos para calentarlas y luego sopla la sopa para enfriarla. Tan ingenuo como eso sería sorprenderse de que la prosperidad o la pobreza puedan promover un rápido crecimiento de la población y concentración urbana en algunas circunstancias y desalentar estas tendencias en otras, o de que estas tendencias demográficas puedan promover el crecimiento económico en algunas circunstancias y frustrarlo en otras.

La mayoría de las generalizaciones relativas a las interrelaciones entre el cambio demográfico y otras variables sociales y económicas se han basado en investigaciones centradas en el pasado histórico de los países industrializados de altos ingresos, o en modelos econométricos que demuestran las consecuencias cuantitativas de supuestos cuya importancia para la situación real de América Latina es dudosa. Estas generalizaciones han sido objeto de agudas críticas, especialmente en algunos de los documentos presentados a la Conferencia Regional Latinoamericana sobre Población, pero aún se carece casi por completo de la información empírica que se necesitaría para demostrar cuáles son las relaciones verdaderamente importantes.<sup>1/</sup> Por consiguiente, la presente sección se limitará por fuerza a una confrontación muy preliminar de estas generalizaciones con un diagnóstico de la realidad latinoamericana que ha sido planteado en anteriores estudios de la CEPAL.

---

<sup>1/</sup> "Hasta qué punto un índice de sobrepoblación refleja no el exceso de población existente sino un pobre aprovechamiento de los recursos técnicos, humanos agrarios y de capital disponibles? Hasta cuando no se penetra adecuadamente en el análisis de esta categoría de preguntas, el economista no estará en condiciones de inferir, a partir de aquellos índices engañosamente operacionales, ni de su conjunto, la vigencia de un principio que prescriba una política de población, ya sea antinatalista o pro-urbana, como un camino eficiente para aliviar un estado de presión demográfica sobre los recursos existentes, cuya percepción corre el riesgo de confundir los conceptos de sobrepoblación y de atraso socio-económico". (Alvaro López Toro, "Temas sobre población y desarrollo económico en América Latina").

a) La estratificación social y la familia

Investigaciones y análisis demográficos, incluso unos pocos relativos a América Latina, han demostrado la existencia de relaciones bastante constantes entre la estratificación social y la fecundidad. La fecundidad llega a su más alto nivel en los estratos inferiores o más pobres, desciende en los estratos medios, y aumenta de nuevo ligeramente en los estratos superiores o más ricos. Relaciones inversas aproximadamente análogas se han descubierto entre niveles de fecundidad y de ocupación (frecuentemente usado como el principal indicador de la estratificación social), niveles de ingreso, niveles educacionales, esquema de residencia (gran ciudad, pueblo, rural). Es innecesario en este punto ocuparse de controversias que no son resueltas con respecto a la importancia relativa de estas variables.

Su influencia sobre la fecundidad se ejerce por medio del individuo o de la familia, conformando valores y decisiones, primero sobre la formación de la familia, luego sobre la cantidad de niños y la distancia entre cada uno, y más tarde ayudando a determinar la capacidad de la familia para actuar en base a tales decisiones y los medios que decide usar para ello. El vigor de las motivaciones familiares es más importante que la pronta disponibilidad de los medios. Se ha señalado que en la Europa occidental del siglo XIX se llegó a tener una baja fecundidad mediante las decisiones familiares, pese a la desaprobación pública y a que los medios de control eran inconvenientes y de difícil acceso. Hoy en día la fecundidad sigue siendo elevada en muchos países pese a la relativa conveniencia de las técnicas anticonceptivas y a un fuerte respaldo público a su uso.

Cabe suponer que las familias de los estratos urbanos superiores y medianos de toda América Latina tienen objetivos relativamente bien definidos en cuanto a la cantidad de niños y que tienen acceso a medios eficaces para alcanzar estos objetivos. El hecho de que los estratos medianos decidan tener relativamente pocos niños puede atribuirse a la tensión cada vez mayor que impone una gran cantidad de niños sobre su capacidad para conservar el estándar de vida que se asocia con su condición mediana más bien precaria y sobre su capacidad para educarlos a un nivel que les permita conservar o mejorar esta condición en la próxima generación. Puede atribuirse la mayor fecundidad de los estratos superiores a su mayor seguridad y capacidad para mantener una familia grande en un

estándar aceptado. En ambos estratos, las limitaciones de la fecundidad parecen ser muy recientes y relacionadas con la rápida "modernización" alcanzada por estos estratos bajo la influencia cultural de los centros mundiales de altos ingresos. De hecho, hasta hace poco tiempo la cantidad de niños era tan elevada en los estratos superiores que frecuentemente se los acusaba de monopolizar los papeles ocupacionales medianos para mantenerlos, con lo que se inhibía la movilidad ascendente en la escala social. El aumento de los niveles de ingreso y una mayor seguridad podrían alentar a los estratos medianos a tener más niños, y una mayor inseguridad y las desventajas de la división de la propiedad entre demasiados herederos podrían inducir a los estratos superiores a tener menos hijos. En todo caso, cabe esperar que el conjunto de las decisiones de las familias de estos estratos producirá tasas moderadas de aumento de la población, con algunas fluctuaciones derivadas de la situación económica y política de los países, y que en los países en que el crecimiento económico y la urbanización se produzcan con una velocidad al menos moderada, aumentará la proporción de las familias que adoptan decisiones que contribuyen a una fecundidad moderada y que actúan en base a esas decisiones. A largo plazo, como ha sostenido Kingsley Davis, este conjunto de decisiones, aunque las familias que las adopten y actúen en base a ellas comprendan toda la población, pueden arrojar como resultado tasas de aumento de la población inconvenientemente elevadas. Con respecto a América Latina, sin embargo, difícilmente es necesario intentar una respuesta a esta pregunta por el momento.

Las cuestiones verdaderamente urgentes se refieren a las familias, que constituyen una mayoría en la mayor parte de los países de la región, que pertenecen a los estratos inferiores rurales y urbanos, que tienen las más altas tasas de fecundidad prácticamente en todas las sociedades, y tasas que ahora no son contrarrestadas por una alta tasa de mortalidad. Se han publicado abundantes explicaciones de la alta fecundidad de los pobres: la anterior necesidad de tener muchos hijos para asegurar que algunos sobreviviesen; el valor económico de los niños en las actividades tradicionales agrarias y artesanales; el impulso determinado culturalmente a engendrar muchos niños como una prueba de masculinidad (machismo); el papel de los descendientes como la única fuente de previsión social para los ancianos; la incapacidad de los estratos inferiores marginalizados para ejercitar tipo alguno de previsión,

o su falta de confianza en que cualquier limitación relacionada con la procreación conduciría a un mejoramiento de su suerte.

Sin duda que los estratos inferiores comprenden muchos tipos de familias que experimentan diferentes tipos de cambio, pero la sociología de la familia ha sido objeto de muy poca atención en América Latina como para que sea posible elaborar una tipología de las familias que permita una evaluación de la importancia relativa de estas explicaciones.

Cabe suponer la existencia de grandes diferencias entre familias urbanas y rurales de los estratos inferiores en cuanto a motivos e información, y es probable que las diferencias sean igualmente grandes entre familias de diferentes localidades rurales o urbanas.

En la actualidad, en las condiciones de cambio económico y social con muchas contradicciones e interrupciones que caracterizan a América Latina, la mayor parte de las familias de los estratos inferiores está expuesta a valores y motivos en conflicto.

Las motivaciones tradicionales de una mayor fecundidad siguen influyendo en la conducta después de haber perdido su pertinencia con respecto a la situación de la familia y se combinan con reacciones de apatía y pasividad ante dificultades y fuentes de inseguridad que exceden de la capacidad de solución de las familias. Con la posible excepción de algunas de las regiones internas más remotas y pobres, en las que alta mortalidad aún contrarresta la alta fecundidad, todas estas familias resultan afectadas por los tipos específicos de "modernización" por los que pasa América Latina en la actualidad, pero son afectadas de manera sin precedentes que hacen que tengan dudosa validez como orientaciones hacia el futuro las conclusiones derivadas del comportamiento procreativo de las sociedades tradicionales o de las clases más pobres de las sociedades altamente industrializadas. Pueden resumirse las tendencias actuales respecto de las familias de bajos ingresos de la siguiente manera:

- 1) Influencia cada vez mayor de los medios de comunicación modernos que no requieren alfabetización: la televisión en las ciudades, las radios de transistores en casi todas partes.

- 2) Influencia de los servicios educacionales, sanitarios y otros servicios públicos distribuidos muy desigualmente y de baja calidad en general, pero mucho

más accesible y más buscados que en las sociedades de niveles equivalentes de ingreso en el pasado.

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

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

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

Kingsley Davis, en una evaluación pesimista de la capacidad de los programas de planificación de la familia para reducir las tasas de natalidad a los niveles necesarios para asegurar una eventual estabilización de la población, ante los deseos de las familias de tener más niños que los requeridos para este fin, ha planteado una lista de medidas - que él llama un "catálogo de horrores" - que serían necesarias para cambiar las motivaciones familiares si las técnicas de control de la población se han de limitar a la planificación voluntaria de la familia:

" ... apretar a los consumidores mediante impuestos e inflación; limitar la construcción para hacer escasas las viviendas; forzar a las esposas y a las madres a trabajar fuera del hogar para contrarrestar la insuficiencia de los salarios masculinos, pero proviendo pocos medios para el cuidado de los niños; estimular la migración a las ciudades pagando bajos salarios en el campo y proviendo pocos empleos rurales; aumentar la inseguridad personal fortaleciendo las condiciones que producen desempleo y con arrestos políticos al azar".<sup>1/</sup>

---

1/ Kingsley Davis, "Política de población: tendrán éxito los programas actuales?", Demografía y Economía, 8, 1969 (original inglés: Science, 158, 10 de noviembre de 1967). Desde luego que este "catálogo de horrores" no pretende ser una proposición seria de una política. Para los fines del presente estudio, el único aspecto que reviste interés es que el autor da por sentado que este tipo de medidas antisociales motivaría verdaderamente a las familias a tener menos niños.

Salvo el último punto, estos "horrores" no distan mucho de una descripción de la suerte de los estratos urbanos inferiores de América Latina, sin la intervención, por supuesto, de una política deliberadamente encaminada a ese fin. Hasta el momento no han tenido un efecto mensurable en su comportamiento procreativo; según la información fragmentaria existente, las tasas de fecundidad parecen ser tan elevadas en las poblaciones urbanas marginales como en las zonas rurales. De ello se ha deducido que, si bien la inseguridad de la clase media da lugar a una baja fecundidad, la inseguridad de la clase baja produce una aceptación pasiva de una alta fecundidad, contrarrestada sólo mediante expedientes que requieren un menor grado de previsión, en especial el aborto.

Esto no significa necesariamente que la inseguridad de la clase baja no pueda tener efectos diferentes en el futuro, a medida que se disponga de métodos anticonceptivos más modernos y convenientes y que se internalicen valores y aspiraciones de consumo urbanos "modernos". Puede haber cierto grado de tentación a subestimar la capacidad de previsión y de toma de decisiones de esos estratos, y a sobreestimar el plazo necesario para introducir cambios efectivos en las actitudes con respecto a la fecundidad, que a menudo se fijan en una generación. Las pruebas existentes, aunque escasas, sugieren que las decisiones relativas a la migración se adoptan, en general, racionalmente, y con una apreciación realista de las diversas alternativas de medios de vida, ninguna de las cuales es muy atractiva. Si los esquemas de fecundidad de los estratos inferiores urbanos y rurales cambiarán en medida importante mientras se mantenga la tendencia a la marginalización es uno de los muchos problemas demográficos que no pueden ser resueltos con grado alguno de confianza.<sup>1/</sup>

Dada la amplitud de las diferencias probables entre estructuras familiares y tendencias familiares en los diferentes contextos, es dudoso generalizar con respecto a la influencia de las características familiares sobre la fecundidad

---

<sup>1/</sup> Un estudio en 1969 de comportamientos en relación a la fecundidad entre mujeres de los estratos bajos de Rio de Janeiro demostró un aumento muy importante en conocimientos y uso de los métodos anticonceptivos más recientes comparado a los datos de la encuesta hecha por CELADE en 1963, aunque la pobreza y la información inadecuada obstruyeron el uso eficiente de estos métodos. (George Martine, Fertility Behaviour of Lower-Class Women in Rio de Janeiro, a publicarse.)

o a la influencia de los posibles cambios de fecundidad sobre la familia. Si la mujer está motivada más fuertemente y toma el papel dirigente en la limitación de la fecundidad, lo que las investigaciones hacen aparecer como probable, la menor fecundidad sería a la vez una consecuencia del papel más independiente de la mujer en la familia y en la sociedad y un estímulo con este mismo objeto. A la vez, las familias centradas en la mujer, en que ésta asume la principal responsabilidad de la crianza de los niños engendrados por una serie de varones, son características de los estratos inferiores en algunos lugares de América Latina desde hace tiempo, aunque no son comunes en otros. Estos esquemas podrían ser fomentados por la combinación de control de la fecundidad ejercido por la mujer y la incapacidad del hombre para funcionar en forma segura como sostén de la familia.

También sería ingenuo desconocer que hay una gran cantidad de actividad sexual, que puede contribuir en forma apreciable a la tasa de natalidad ante la falta de un recurso generalizado a los anticonceptivos o a los abortos, que está divorciada de toda estructura familiar, incluso de la familia centrada en la mujer. En muchos contextos urbanos en los que los esquemas y controles familiares del pasado sufren tensiones y quebrantos, este fenómeno, o, al menos, los males sociales que de él derivan, parecen estar cobrando mayor importancia. Las mujeres jóvenes que resultan embarazadas en encuentros sexuales casuales o experimentales recurren al aborto o abandonan sus hijos. Se requieren investigaciones para determinar la verdadera importancia de este fenómeno y distinguirla de las generalizaciones alarmistas que a veces se hacen a su respecto, y para poner a prueba la hipótesis de que se autoperpetúa, a medida que cantidades cada vez mayores de niños que carecen de toda crianza familiar estable llegan a la pubertad.<sup>1/</sup> En la medida en que exista un comportamiento procreativo de este tipo, carece de toda importancia el hincapié que hace la mayoría de las declaraciones de política demográfica en el derecho de la familia a determinar el número de sus hijos y la separación entre ellos, y el problema se centra en el derecho de la juventud a tener relaciones sexuales sin consecuencias

---

<sup>1/</sup> El Consejo Venezolano del Niño ha estimado que en ese país hay 350 000 niños abandonados (Centro Venezolano de Población y Familia, La mujer venezolana y la regulación de nacimientos, Caracas, 1970).

que no han sido queridas, o el derecho de la sociedad a adoptar medidas para combatir la procreación en circunstancias tan poco propicias.

b) Servicios sociales

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

No se las puede responder con estudios limitados a las variables demográficas y a los servicios sociales sectoriales considerados por separado. El crecimiento, la distribución y el contenido de los servicios sociales reciben la influencia de los valores y prioridades dominantes en una sociedad determinada. Las tendencias demográficas intensifican las dificultades o facilitan oportunidades que existirían en todo caso. La función redistributiva de los servicios sociales en la mayor parte de los países latinoamericanos ha sido limitada; las diferencias en cuanto al acceso a dichos servicios coincide en mayor medida con las diferencias en cuanto al nivel de ingreso, los niveles de ocupación, y la residencia en un lugar urbano o rural.<sup>1/</sup> Dentro de este esquema general sería difícil demostrar si los propios servicios sociales tienen un papel importante en las diferencias de características demográficas que existen entre estratos sociales y localidades.

1) Enseñanza

En la mayoría de los países latinoamericanos, el porcentaje de la población correspondiente al grupo cuya edad va de 5 a 14 años es de un 26 a un 28%.<sup>2/</sup> El tamaño de este grupo crece en un 3% anual más o menos. Si se supone que el objetivo mínimo de la enseñanza universal requiere 6 años de escolaridad

---

1/ Véase El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, Parte II.

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

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

Sin embargo, la magnitud de la tarea no ha impedido que se hayan hecho constantes progresos en los niveles educacionales de la mayor parte de los países latinoamericanos durante los últimos decenios. La matrícula ha crecido en todos los niveles de enseñanza más rápidamente que la población. Los datos del censo de 1960 señalan un grado más elevado de alfabetización y una escolaridad más prolongada respecto de los grupos de edad más jóvenes que respecto de los mayores, y no hay razones para dudar de que el censo de 1970 mostrará una tendencia semejante. La enseñanza está pasando en América Latina por una crisis compleja, en la que los costos desempeñan un importante papel, pero no puede demostrarse que el gran tamaño y el rápido crecimiento de los grupos de población en edad escolar tornen prohibitivo el costo de la atención de sus necesidades educacionales formales mínimas. Lo que es más, muchos educadores están convencidos ahora de que la labor de las escuelas podría desempeñarse en menos tiempo y a menor costo por alumno mediante un aprovechamiento inteligente de las innovaciones tecnológicas y la eliminación de las materias irrelevantes y de las rutinas de enseñanza anticuadas. La presión de una cantidad cada vez mayor de alumnos puede ser un factor positivo para obligar a los sistemas de enseñanza a introducir las reformas necesarias.

Pese a las tendencias cuantitativas aparentemente favorables, la distribución de la enseñanza sigue siendo inversa al nivel social de los diferentes grupos de la población tanto cualitativa como cuantitativamente. Esta diferencia deriva en parte de la capacidad de los estratos de mayor situación para influir en la distribución de los recursos educacionales, pero también deriva de las desventajas de los estratos más pobres para hacer uso de los servicios educacionales ofrecidos, cualesquiera que ellos sean. No es éste el lugar para

analizar ese problema,<sup>1/</sup> pero parecería ser que la elevada tasa de fecundidad de estos estratos contribuye fuertemente a su muy limitada capacidad para usar eficazmente las escuelas. El gran número de niños en una familia no impide que asistan unos pocos años a las escuelas de enseñanza elemental, pero el hacinamiento y la desnutrición conexas reducen su capacidad para aprender, y a medida que aumentan los costos incidentales en los años superiores del sistema escolar y aparece la posibilidad de que el niño gane dinero, se reducen considerablemente las posibilidades de que el niño siga asistiendo a la escuela.

La redistribución geográfica de la población complica el problema de distribuir los servicios educacionales; las zonas urbanas de inmigración sufren especiales tensiones. Sin embargo, la calidad de los servicios educacionales de las zonas rurales y de los pueblos pequeños es generalmente tan baja que no es probable que exista mucha capacidad subutilizada incluso cuando la población infantil comienza a disminuir. Es más importante el hecho de que la diferente capacidad de las ciudades para ejercer presión por participar en los recursos públicos destinados a la enseñanza asegure que las escuelas rurales sigan escasas de fondos y atendidas por profesores sin adiestramiento.

En cuanto a la influencia de la enseñanza sobre el cambio demográfico, es muy conocida la relación negativa que existe entre nivel educacional y fecundidad, que alcanza generalmente dimensiones importantes respecto de los padres con más de cuatro años de enseñanza y que aumenta mientras mayor es el nivel educacional, pero difícilmente puede separarse la función causativa de la enseñanza de la ocupación, el ingreso y la residencia en un lugar urbano.<sup>2/</sup> Una vez que las familias llegan a tener una situación en que pueden fundadamente esperar mantener a sus hijos en la escuela tiempo suficiente para darles una buena condición futura y ventajas en cuanto a la ocupación, es casi inevitable que forzosamente comprendan las ventajas de facilitar lo anterior teniendo menos hijos.

- 
- 1/ Véase el capítulo III de Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.58.II.C.7).
- 2/ Véase el capítulo IV de El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, y las pp. 76 y 77 de Dinámica de la población en México.

Frecuentemente se ha repetido que la distorsión urbana de la enseñanza rural ayuda en América Latina a crear un nivel inconvenientemente elevado de migración hacia las ciudades. Ello es posible, pero no hay pruebas concluyentes. Las investigaciones apoyan sí la afirmación diferente de que la posibilidad de obtener una mejor enseñanza en la ciudad es un motivo primario o secundario para muchas familias de migrantes y migrantes jóvenes. La función de la débil escuela rural de persuadir a los jóvenes campesinos a emigrar es probablemente menos importante que la función de la pequeña escuela de pueblo de persuadir a la juventud local a buscar una versión más "moderna" de la vida urbana.

Sólo recién está comenzando a ser objeto de análisis y experimento la posibilidad de que las escuelas tengan un efecto directo e intencional en el comportamiento procreativo y en las actitudes adoptadas respecto de los asuntos de la política de población, por medio de la educación sexual, la enseñanza de la vida familiar y lo que se ha llamado "concientización demográfica".<sup>1/</sup> Es probable que este tipo de enseñanza se extienda rápidamente en las escuelas a que asisten los niños de los estratos medianos urbanos. Su importancia para las escuelas de los estratos inferiores de alta fecundidad es mucho más dudosa, mientras los niños asisten sólo 4 años o menos, en las edades anteriores a la adolescencia, y con antecedentes culturales que dificulten la comunicación con un profesor sobre estos temas. Con frecuencia se han cifrado esperanzas exageradas en la función potencial de las escuelas, incapaces de llevar a cabo sus tareas mínimas de alfabetización y de impartir los valores de la sociedad nacional, en el sentido de fomentar la innovación agrícola, el desarrollo de la comunidad, etc. Las posibilidades inmediatas de educación demográfica y sexual no parecen mejores, aunque a más largo plazo pueden llegar a tener gran importancia, suponiendo que reformas educacionales más generales tengan éxito y que se produzca una gran expansión y transformación de la enseñanza impartida a los adultos.

#### ii) Salud

Existe consenso general con respecto a la función clave de la salud pública y las actividades conexas en la reducción de las tasas de mortalidad y el consiguiente crecimiento acelerado de la población. Se ha ejercido esta

---

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

influencia principalmente mediante actividades de un costo por habitante relativamente bajo y que requerían relativamente pocos cambios básicos en las actitudes y los modos de vida de los beneficiarios: el control masivo de las enfermedades mediante vacunas, insecticidas, mejoramiento de los suministros de aguas y medidas sanitarias. Aún pueden mejorarse mucho las actividades de control y prevención. En especial, gran parte de la población urbana y la mayor parte de la rural carece aún de agua potable y de sistemas seguros de eliminación de desechos. La contaminación del aire, el tránsito de vehículos y otros problemas derivados de la urbanización plantean nuevas amenazas contra la salud que requerirán medidas de control.

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

Los programas de planificación familiar que se están estableciendo en los programas de salud pública tendrán que competir por fondos con todos los diversos servicios preventivos y curativos. Puede argumentarse plausiblemente que estos programas reducirán las necesidades curativas generales en la medida en que tengan éxito en reducir la tasa de fecundidad; que reducirán la carga que significa en la actualidad para los servicios médicos tener que ocuparse de las consecuencias de abortos ilegales llevados a cabo por personas inexpertas, y que de hecho su relación de costo-beneficio será mejor que la de los servicios curativos. Argumentos semejantes pueden esgrimirse en favor de los programas

de nutrición. Tales beneficios hipotéticos, sin embargo, no atenuarán las presiones reales sobre los servicios sanitarios. La demanda potencial de servicios curativos insatisfecha es muy grande, y es seguro que seguirá creciendo cualquiera que sea la tendencia de la fecundidad. En realidad, en la medida en que las familias practiquen verdaderamente la "paternidad responsable", insistirán cada vez más enérgicamente en la atención médica de los niños que tengan. Como en el caso de la enseñanza, las tendencias demográficas intensificarán las presiones que existirían en todo caso, y será muy difícil conciliar estas presiones con un buen sistema de prioridades para la asignación de recursos para fines sanitarios.

### iii) Suministro de alimentos y nutrición

En los últimos tiempos, la producción de alimentos en América Latina ha sido ligeramente superior a la necesaria para igualar el ritmo del aumento de la población. Progresos recientes en tecnología agrícola - la llamada "revolución verde" - señalan que las predicciones previas en el sentido de que el crecimiento de la población superaría inexorablemente a la oferta de alimentos no son válidas para el futuro inmediato. Es especialmente improbable que la escasez de alimentos o la hambruna detengan el crecimiento de la población en América Latina.

Al mismo tiempo, es muy sabido que, en la mayoría de los países, los niveles actuales de consumo de alimentos por la mayoría de la población son gravemente deficientes. El problema inmediato radica en la organización ineficiente de la producción y distribución agrícola (elevando los costos de los alimentos, provocando una morosa reacción ante la demanda, y produciendo un despilfarro de cerca del 30% de los productos alimenticios entre productor y consumidor); en los bajos ingresos que limitan la capacidad de la mayoría para adquirir suficientes alimentos, y en el contenido de la dieta alimenticia, determinado en parte por la pobreza y en parte por malos hábitos de consumo. Ha disminuido la producción de proteínas por habitante, y puede deducirse que la desnutrición proteínica, que ya es grave entre los estratos más pobres, se está haciendo más aguda. Esto tiene consecuencias especialmente ominosas para la calidad futura de la población, ya que la deficiencia de proteínas en la

infancia afecta la estatura y probablemente la capacidad mental del adulto.<sup>1/</sup>

Con respecto a la distribución de los alimentos, apenas si es necesario decir que la oferta adecuada desde el punto de vista estadístico a nivel nacional no asegura que los pobres tengan suficiente para comer. Al mismo tiempo, diversas investigaciones dietéticas han señalado una mala distribución de los alimentos dentro de las familias de bajos ingresos que afecta especialmente a los numerosos niños: los padres consumen la mayoría de los pocos alimentos con contenido proteínico que puede comprar la familia, y el consumo de proteínas no aumenta con el tamaño de la familia.<sup>2/</sup>

iv) Seguridad social

En la mayoría de los países latinoamericanos con altas tasas de crecimiento de la población, la seguridad social se ha limitado hasta ahora a una parte relativamente pequeña de la población urbana que percibe un sueldo o un salario. Los únicos países que han logrado hacer llegar la seguridad social a la mayor parte de su población activa corresponden a la minoría que tiene un grado relativamente elevado de urbanización y tasas moderadas de aumento de la población.<sup>3/</sup> De esta manera, no puede demostrarse una influencia clara de la seguridad social en el cambio demográfico, pero existe una relación evidente entre la tasa elevada de crecimiento de la población, las características conexas de distribución por edad y población activa, y la incapacidad de universalizar la seguridad social.

Hasta aquí, la legislación y los programas de seguridad social han prestado un grado muy inadecuado de atención a la información demográfica, en tanto que la propia información ha sido inadecuada para la planificación de la seguridad social. La mayor parte de los programas de América Latina ha hecho hincapié en

---

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

2/ Ibid.

3/ Véase el capítulo XIV de El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina.

los servicios médicos y en las pensiones de jubilación. Los primeros han correspondido a una demanda muy elevada, como se señaló anteriormente, pero es probable que hayan respondido predominantemente al aspecto curativo de la demanda, no se han basado en concepciones claras de las necesidades prioritarias en materia de salud, y no han estado coordinadas con los servicios sanitarios suministrados por otros organismos públicos. Comúnmente las pensiones de jubilación han implicado desigualdades entre diferentes grupos amparados por la previsión social, y las edades de jubilación han sido demasiado bajas. A medida que aumentan las esperanzas de vida y que mayor número de beneficiarios supera la edad de jubilación, los sistemas resultan cada vez más incapaces de satisfacer sus obligaciones. Las únicas posibilidades de contar con bases actuariales más realistas para las pensiones - que desde el punto de vista político son muy difíciles - son la quiebra o la dependencia de la inflación para que elimine la mayor parte de la carga del pago de las pensiones.

Muy pocos sistemas han intentado ocuparse de la situación planteada por el predominio de los niños y los jóvenes en edad dependiente en la estructura de la población. Aparte de los servicios médicos que se prestan a las familias de los trabajadores comprendidos en el sistema, la principal forma sería mediante subsidios familiares para contrarrestar los desequilibrios derivados de la combinación de numerosos hijos y bajos ingresos. A menudo se argumenta que los subsidios familiares constituirían un estímulo inconveniente a mantener constante la alta tasa de fecundidad. Esto no puede demostrarse, aunque el argumento probablemente tendría cierto grado de validez si se aplicase a las familias que viven en condiciones precarias, cuyo ingreso total estuviese formado principalmente por los subsidios familiares. Este sistema no parece haber tenido ningún efecto generalizado sobre la fecundidad en los países europeos en los que ha existido durante muchos años, a menudo con la intención premeditada de estimular las familias numerosas.

Los pocos países latinoamericanos que los han incorporado a la previsión social son Uruguay, con baja fecundidad y Chile y Costa Rica, cuya tasa de fecundidad va en descenso. Parece razonable esperar que los subsidios familiares fomenten en definitiva la paternidad responsable y controles racionales de la fecundidad, en especial si van combinados con servicios sanitarios, de nutrición y de

bienestar social bien concebidos para los niños. Sin embargo, las dificultades para dar los subsidios a las familias que más los necesitan parecen insuperables, a menos que se introduzcan cambios mucho más amplios en las prioridades sociales, la organización económica y la distribución del ingreso. El financiamiento de los subsidios familiares gravando con impuestos la planilla de salarios, haciéndolos parte del rubro salarios, significa en la práctica una redistribución del ingreso dentro de ciertos estratos de asalariados, pasando parte de los costos a los consumidores de los productos de las ocupaciones comprendidas en el sistema - incluso las familias marginales que no reciben ningún beneficio. El sector público, en las condiciones actuales, sería incapaz de financiar la asignación para todas las familias cuyos ingresos son demasiado bajos para cubrir un estándar definido de necesidades para sus niños.<sup>1/</sup>

v) Vivienda

No hay pruebas de que hasta ahora las deficiencias de la vivienda hayan tenido alguna influencia clara en las tendencias demográficas de América Latina. Es probable que la mala vivienda contribuya a elevar la mortalidad, pero este factor no se puede separar de otros aspectos desfavorables del medio. También es probable que la escasez y el elevado costo de la vivienda sea uno de los motivos que inducen a las familias de la clase media a tener menos hijos. Al parecer ni los peores hacinamientos ni las dificultades con que tropiezan las nuevas familias para encontrar habitación tienen efectos apreciables en la fecundidad de los estratos más pobres. Cuando el hacinamiento y la incapacidad para sufragar los costos de la vivienda convencional llegan a cierto punto, estos estratos resuelven su problema recurriendo al conocido expediente de instalarse en tipos de vivienda no convencionales que escapan a toda regulación. Pese a todas sus desventajas, los asentamientos urbanos periféricos formados por viviendas de esta índole son más capaces de acomodar a familias crecientes que los cuartos únicos que constituyen la unidad de vivienda típica de los tugurios centrales.

<sup>1/</sup> Según el informe del equipo interorganismos sobre política de empleo en Colombia, "es discutible el hecho de que un país con el problema demográfico a que hace frente Colombia pueda mantener un sistema de subsidios familiares... Podría argüirse que el objetivo que se persigue es el bienestar, pero los subsidios familiares se pagan fundamentalmente a quienes trabajan en el sector moderno (y en los servicios públicos), y no a los desempleados o a los trabajadores rurales, cuyo derecho a ellos, desde el punto de vista moral, es incomparablemente mayor. En cualquier caso, la manera más efectiva de proteger a los niños contra los efectos de la pobreza es suministrarles leche y otros medios de alimentación en forma gratuita y directa a través de las clínicas y escuelas" (Hacia el pleno empleo, op.cit., párrafo 640).

Se ha acusado a veces a los programas públicos de vivienda y a otros servicios urbanos que proporciona el Estado, de estimular la excesiva afluencia de migrantes hacia las grandes ciudades. Sin embargo, sería difícil demostrar la existencia de estímulos directos de este tipo. Las investigaciones realizadas entre los migrantes urbanos no indican que la esperanza de mejores viviendas tenga importancia alguna entre los motivos para migrar. Además, dada la dimensión de los programas habitacionales públicos, hasta de los más grandes, los migrantes sólo tendrían acceso a tales viviendas al cabo de varios años de residir en la ciudad. Sin embargo, quizá haya una influencia indirecta de alguna importancia: los grandes programas públicos de vivienda crean oportunidades de trabajo para la mano de obra no calificada y semicalificada que pueden ofrecer los migrantes, lo que tal vez los atraiga en mayor número. Pero, en este sentido, la vivienda no difiere de los demás proyectos de obras públicas en gran escala.

Desde el otro punto de vista - el de la influencia del cambio demográfico en los niveles de vivienda y en los programas habitacionales - la combinación de crecimiento rápido y de urbanización concentrada ha confrontado al Estado con exigencias inmanejables, y ha obligado a distraer cuantiosos recursos públicos en programas de vivienda que han hecho poco por satisfacer las necesidades de los estratos más pobres y casi nada por la población rural.<sup>1/</sup> Hoy los programas públicos se están volviendo forzosamente hacia soluciones más baratas encaminadas a complementar los esfuerzos de las propias familias, como el suministro de solares urbanizados y de materiales de construcción, y diversos planes de autoayuda asistida. Sin embargo, las demandas de vivienda que atraen fuerte apoyo político ciertamente ejercerán presiones muy severas sobre los recursos públicos y la capacidad administrativa en el futuro previsible.

Las posibles reducciones de la tasa de incremento de la población sólo comenzarían a hacerse sentir en la demanda cuantitativa de nuevas unidades habitacionales al cabo de veinte años, ya que dependen del ritmo de formación de nuevas familias por los adultos jóvenes. En cambio, podrían afectar casi de inmediato a los aspectos cualitativos de las necesidades habitacionales, ya que las unidades pequeñas no resultarían tan inadecuadas para familias con menos hijos. En vista de las actuales relaciones entre el hacinamiento y la válvula de seguridad constituida por las viviendas irregulares, y dada la gran proporción de viviendas

---

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

actuales que se eliminarían por inadecuadas para la ocupación humana si hubiese otras alternativas, este tipo de alivio no tendría efecto alguno en las presiones generales por obtener viviendas.

vi) El bienestar social y otros servicios relacionados con la familia y la vida de la comunidad

El examen de las relaciones entre estas formas de acción social pública y el cambio demográfico debería expresarse casi enteramente en términos de posibilidades futuras. Hasta ahora la cobertura del bienestar social, del desarrollo de la comunidad y de los programas conexos ha sido demasiado limitada como para influir en el cambio demográfico, aunque se hubiese pretendido hacerlo, lo que no ha sucedido.

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

c) Empleo

En países con las estructuras y tendencias demográficas típicas de América Latina la población en edades económicamente activas está creciendo aproximadamente en 3% anual. La mayor parte de esta fuerza de trabajo potencial es joven, especialmente en las zonas urbanas. Cabe imaginar que en los países más grandes, con tasas más altas de desplazamiento de la población fuera de la agricultura, los que ingresan cada año a la población masculina activa en trabajos no agrícolas llegan a cerca de 7% del total de esta población. En circunstancias propicias, cabría esperar que una fuerza de trabajo de este tipo, abundante y adaptable por su juventud, fuese un elemento muy positivo de industrialización, y así parece haberlo sido, por lo menos en algunos

países.<sup>1/</sup> Sin embargo, el crecimiento lento de las nuevas oportunidades de empleo productivo, la creciente diferencia entre la preparación que exigen las industrias tecnológicamente avanzadas y la preparación real de la fuerza de trabajo potencial, así como las rigideces salariales que impiden absorber con rapidez la mano de obra poco productiva, hacen que hoy el desempleo creciente y la marginalización se consideren como probablemente la deficiencia más peligrosa de las tendencias del crecimiento económico en el futuro inmediato. Este problema se analizará en otro lugar, de modo que aquí no se profundizará en él.

Evidentemente, la reducción de la fecundidad, por radical que sea, no podrá influir en el incremento de la población en edades activas antes de 15 años, por lo menos, y durante varios años más sólo podrá tener una influencia secundaria frente a otros factores que influyen en el porcentaje de la población en edades activas que efectivamente busca trabajo. Se ha señalado que toda declinación importante de la fecundidad seguramente iría acompañada de un incremento de la proporción de mujeres que ingresan a la fuerza de trabajo, y por consiguientes, de la presión general por que se amplie el empleo.<sup>2/</sup> Si la reducción de la fecundidad altera la composición por edades de la población, puede tener también importantes repercusiones en la composición del mercado del trabajo mucho antes de que se observen cambios en la tasa de incremento

---

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

2/ Angel Pucaraccio, El control de la natalidad y el argumento del ahorro y la inversión.

de la población en edad activa; así, aflojaría la demanda de algunas ocupaciones (por ejemplo, de profesores), y tal vez se vería estimulada la demanda de otras.

El análisis de los efectos del empleo en el cambio demográfico se ha centrado en esta mayor participación de la mujer. En los países industrializados de altos ingresos, la participación de la mujer en la fuerza de trabajo ha estado asociada sostenidamente a una fecundidad declinante, lo que parece lógico, cualquiera sea la relación de causa y efecto. Los pocos estudios sobre la materia que se han hecho en América Latina confirman esta relación con respecto a las mujeres de las zonas urbanas, pero no en forma muy marcada.<sup>1/</sup> La participación de la mujer latinoamericana en la fuerza de trabajo es bastante baja si se la compara con la que se observa en los países de Europa y Norteamérica. En la mayoría de los países latinoamericanos trabaja menos del 20% de las mujeres en edad activa (15 a 64 años), cifra que se eleva a 25% en los países con una fecundidad relativamente baja; en Europa occidental, en cambio, el porcentaje llega a 43% y en Europa oriental a 60%.<sup>2/</sup> Las tasas bajas de participación en países como la Argentina y el Uruguay, en los cuales el cuidado de los hijos no es más obstáculo que en Europa para que la mujer trabaje, sugiere que la escasa demanda global de mano de obra limita la participación de la mujer, y en América Latina este factor seguramente continuará limitando además cualquier efecto importante en la fecundidad. Se ha señalado asimismo que el efecto inhibitor del trabajo de la mujer en la fecundidad probablemente derive sólo de su participación en las actividades asalariadas en sectores urbanos modernos. Es probable que una mayor participación en las formas tradicionales del trabajo agrícola o artesanal, del trabajo a destajo en el hogar y del comercio no tenga este efecto. El empleo de mujeres jóvenes en el servicio doméstico probablemente retarde la formación de sus familias, pero casi en todas partes el servicio doméstico parece estar absorbiendo una proporción declinante de las mujeres que trabajan.

En los países industrializados del siglo XX las fluctuaciones de la fecundidad están cada vez más ligadas a grandes cambios en los niveles de empleo y de seguridad económica.<sup>3/</sup> La fecundidad decayó en los años de crisis del decenio

1/ Walter Mertens, op.cit., y Alvaro López Toro, op.cit.

2/ Véase El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, op.cit., cap. IV.

3/ Kingsley Davis, Orígenes de las deficiencias de los programas de población modernos.

de 1930 y en los años de guerra que vinieron después; luego, desmintiendo predicciones de un incremento demográfico lento, se elevó a alturas inesperadas durante los años de empleo casi pleno que siguieron a la segunda guerra mundial. Cabe esperar relaciones similares en países como la Argentina y el Uruguay, pero parece probable que los efectos limitantes de la fecundidad que derivan del desempleo y la inseguridad estén determinados por el contraste con un período anterior de relativa prosperidad. Las crecientes tasas de desempleo y subempleo en América Latina entre poblaciones que en su mayoría no tienen experiencia previa en el trabajo asalariado moderno, acompañadas por una exposición desigual a diferentes rasgos de la modernización, tienen características sin precedentes que hacen imposible predecir su efecto, si es que tienen alguno.

d) Consumo, ahorro e inversión

Los teóricos del desarrollo han llegado a conclusiones muy variadas respecto a las consecuencias de las tendencias demográficas actuales en el consumo, el ahorro y la inversión, y por lo tanto, en la capacidad de desarrollo de América Latina. Pero por lo menos la polémica al respecto ha demostrado que dichas consecuencias están lejos de ser uniformes y claras; en general dependen de toda la gama de características de cada país, y sobre todo, del concepto de desarrollo y de la estrategia de desarrollo que sirven como criterio para evaluarlas.

En los modelos económicos simplificados, el consumo es un rival directo del ahorro, y es fácil demostrar que mientras mayor sea la tasa de crecimiento de la población, mayor será la dificultad de mantener un nivel alto de ahorro e inversión. De otra parte, la demanda de consumo constituye un estímulo indispensable para el crecimiento de la producción, y una población juvenil creciente y en vías de urbanización debería proporcionar mercados internos cada vez más propicios para la expansión industrial. A su vez, se rechaza la aplicación específica de esta concepción a América Latina señalando que con las actuales estructuras de distribución del ingreso y de producción industrial, la mayoría de la población está prácticamente excluida del mercado interno. Si continúan las tendencias actuales, el acrecentamiento de la población marginal generaría demandas de subsistencia y servicios sin que hubiese aumento alguno del ingreso que fuese a parejas con ellas. La urbanización concentrada

intensifica los efectos de ambas tendencias; crea un mercado más accesible y más atrayente para la industria que una población dispersa, pero acarrea enormes costos por concepto de servicios y de consumo subvencionado.

En el plano de las familias, si el ingreso permanece estacionario, el aumento del tamaño de la familia significa que el mismo consumo deberá repartirse entre más personas y que disminuirá la anterior capacidad de ahorro. Sin embargo, varios de los trabajos que se presentaron en la Conferencia Regional Latinoamericana de Población pusieron en tela de juicio la importancia real de esta observación y la inferencia de que el control de la natalidad, en las condiciones latinoamericanas, produciría un aumento apreciable de la capacidad de ahorro y, por lo tanto, de la inversión para el desarrollo. Según las más moderadas de estas críticas:

"Una menor tasa de fecundidad genera, a través de cambios en la estructura de edades, cambios en la carga de dependencia de la población económicamente activa que en principio son favorables a una mayor tasa de ahorros, aunque algunas circunstancias pueden alterar esta tendencia, cuando el ahorro no se considera como un elemento residual en los presupuestos familiares, sino como el resultado de una decisión positiva para cubrir contingencias futuras. Este último hecho, junto con las dificultades que existen para captar una mayor capacidad potencial de ahorro, le resta fuerza teórica al postulado de asociación inversa entre nivel de fecundidad y tasas de ahorro y sugiere la conveniencia de realizar estudios a nivel empírico que en América Latina son poco conocidos."<sup>1/</sup>

Otros autores aducen lo siguiente:

1) Las familias con capacidad para ahorrar están ya controlando su fecundidad; en los estratos que son objeto principal de los programas de control de la fecundidad, los ingresos por habitante son tan bajos que aunque aumentasen en 4% anual, lo que significaría una considerable redistribución del ingreso en su favor, demorarían veinte años en elevarse por encima del nivel de subsistencia y adquirir capacidad de ahorro apreciable.<sup>2/</sup>

2) Los ahorros de las familias en la mayoría de los países latinoamericanos son sólo una pequeña parte del ahorro privado interno, que a su vez es sólo una parte del ahorro total. Así, los incrementos del ahorro familiar no pueden

---

1/ Alvaro López Toro, Temas sobre población y desarrollo económico en América Latina.

2/ Angel Fucaraccio, El control de la natalidad y el argumento del ahorro y la inversión, op.cit.

tener importancia decisiva.<sup>1/</sup>

3) El nivel de ahorro e inversión en América Latina no es un obstáculo fundamental para aumentar la producción en las actuales circunstancias, dada la capacidad productiva ociosa, tanto industrial como de otra índole. Además, el alto grado de desperdicio de los ahorros existentes y de aplicación de ellos a fines ajenos al desarrollo (como la construcción de viviendas suntuarias), son problemas más importantes que el nivel del ahorro. Estos argumentos, aunque válidos en cierta medida, no parecen tomar en cuenta todos los factores pertinentes. La aseveración de que las familias de ingresos bajos no pueden ahorrar es exagerada, aunque su ahorro puede no tomar formas convencionales o contribuir directamente a la inversión en equipo productivo. La capacidad de las familias urbanas de ingresos bajos para dedicar parte apreciable de sus ingresos a vivienda, cuando tienen la oportunidad y alguna garantía para esta inversión, constituye un ejemplo impresionante. La importancia económica potencial de reducir la carga de la fecundidad en esas familias residiría en la oportunidad de "invertir" en mejoramiento de la calidad de sus hijos como recursos humanos. El que esta oportunidad pudiese aprovecharse dependería de las decisiones de las familias respecto al destino que han de dar a sus ingresos, lo que a su vez dependería de las características de la sociedad futura y de los tipos de consumo que ésta estimulara. Las tendencias actuales, con una creciente presión sobre los ingresos de todos los estratos sociales en respuesta a la difusión del consumo "moderno" que hacen los medios de información, sugieren que esta presión puede ejercer un efecto limitante de la fecundidad en los estratos de población que están comenzando a incorporarse al mercado de bienes de consumo modernos, pero que esa menor fecundidad puede no reflejarse en ahorros invertibles o en líneas de consumo que realmente mejoren la calidad de la nueva generación.

Los argumentos anteriores tampoco toman en cuenta las presiones que ejercen el incremento rápido de la población y la concentración urbana en la capacidad

---

1/ Paul Israel Singer, Cambios de población y producción, presenta estadísticas sobre estas relaciones. La razón entre el ahorro familiar y el ahorro interno líquido, y la razón entre este último y el ahorro total difieren mucho de un país a otro. López Toro, op.cit., menciona también un cálculo hecho por Simon Kuznets, según el cual los efectos de una reducción incluso considerable de la fecundidad serían muy limitados durante 15 a 20 años: menos de 3% al cabo de diez años y menos de 15% al cabo de 20 años, "de tal suerte que cambios de poca monta en la productividad del capital podrían contrarrestar esos efectos, o hacerlos insignificantes."

del sector público para ahorrar e invertir. En el pasado, algunos de los países lograron mantener tasas apreciables de inversión pública en producción e infraestructura sólo porque podían hacer caso omiso de la mayoría de las necesidades básicas de los estratos de ingresos bajos (educación, vivienda, salud, ingresos adecuados para subsistir). Esto ya no es así. Sería poco realista esperar que la menor fecundidad y una urbanización más lenta hayan de aliviar estas presiones, en vista de la enorme acumulación de necesidades insatisfechas y del carácter cada vez más organizado y expreso de las demandas populares; sin embargo, este tipo de cambios demográficos ayudaría a las autoridades públicas a satisfacer esas necesidades en forma más significativa. La evaluación de la utilidad de hacer más lento el cambio demográfico con este fin depende evidentemente del juicio que merezca la capacidad de las autoridades públicas correspondientes para formular y aplicar una auténtica estrategia de desarrollo.

e) Uso y tenencia de la tierra

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

En todos los tipos de países que se mencionaron en la sección II d), las empresas agrícolas disponen ahora de una gran variedad de técnicas para acrecentar la producción con la misma fuerza de trabajo estacionaria o una menor, haya o no justificación económica o social para aplicarlas. La producción de subsistencia y los mercados locales están perdiendo importancia frente a la producción para el mercado nacional, lo que trae presiones para racionalizar la producción y distribución. Las fuentes de ingreso rurales no agrícolas tienden a contraerse, aunque aparecen algunas nuevas. Incluso en las zonas rurales más remotas penetran crecientemente influencias contrarias a la inmovilidad geográfica y a la aceptación pasiva de la pobreza: las carreteras y el transporte público barato, los medios de información, la educación pública, los servicios de salud, y los llamamientos políticos de origen urbano. En el espectro actual de patrones de asentamiento y modalidades de tenencia de la tierra, las haciendas tradicionales y los minifundios están expeliendo el exceso de población y absorbiendo poco del incremento natural de la población rural. Los crecientes asentamientos de trabajadores rurales sin tierras junto a las carreteras o en los alrededores de los pueblos pequeños demuestran que una proporción creciente de la población rural no encuentra alternativa frente a la pobreza marginalizada. La reforma agraria "planificada" y los asentamientos de colonización, que hasta ahora abarcan una parte muy pequeña de la población rural, tienen la posibilidad, si se aplican políticas de reforma agraria realmente vigorosas, de aumentar mucho la capacidad de la agricultura para absorber productivamente a la fuerza de trabajo y, por consiguiente, la capacidad de las zonas rurales para retener población. Sin embargo, aún en el mejor de los casos, esta capacidad tiene limitaciones. Los nuevos asentamientos sólo podrán ofrecer ingresos satisfactorios a sus miembros si restringen el número de ellos al necesario para que la explotación sea eficiente, y si son selectivos. No se puede esperar de ellos que absorban todo el exceso de mano de obra rural, y menos aún la parte más marginal de ella.<sup>1/</sup>

Las fuerzas que actúan, en sus variadas combinaciones, excluyen la posibilidad de aplicar la política que a veces se ha propuesto, de retener la mayor parte del incremento de la población rural en la agricultura hasta que la economía urbana pueda absorber productivamente el excedente de la fuerza

---

<sup>1/</sup> Véase un análisis más detenido de estos problemas en El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, op.cit., caps. III y VII.

de trabajo rural. Esta política sólo podría aplicarse mediante tácticas rígidamente autoritarias que no son practicables ni aceptables, o mediante una falta total de oportunidades urbanas. La población rural ni siquiera podría mantener los actuales niveles de vida, y estos niveles, apoyados en el trabajo manual primitivo, ya no son aceptados por las masas rurales, ni menos por la juventud.

f) Recursos naturales y espacio

Salvo en algunos de los países latinoamericanos más pequeños, la dotación de recursos naturales permitiría mantener a poblaciones mucho mayores en niveles de vida bastante más altos que los actuales, aunque esos recursos generalmente no están bien equilibrados ni son de fácil acceso. En varios de los países parece válido en principio el razonamiento de que una población mayor llevaría a hacer mejor uso de los recursos naturales para el desarrollo. La dificultad no reside en el aumento de la población, sino en el uso o mal uso de los recursos naturales en relación con las tendencias actuales de cambio económico y social, con aspectos desfavorables que necesariamente se acentúan por las tendencias demográficas y tecnológicas:

1) El uso actual de los recursos naturales renovables, y en especial de la tierra, es extremadamente dispendioso y destructivo. Aunque todavía sigue pesando la opinión tradicional optimista de que los recursos latinoamericanos son inagotables, hoy es evidente que esta noción es falsa y que los recursos se están dilapidando a un ritmo alarmante. El monopolio por las haciendas de las tierras más accesibles y más adecuadas para el cultivo ha obligado a los minifundistas a hacer uso excesivo de las laderas más pobres, lo que ha causado agotamiento de los suelos, erosión y destrucción de los bosques. Lo mismo ha sucedido como consecuencia de la acción de ocupantes ilegales y de la tala y quema de la vegetación para preparar tierras de cultivo en zonas muy poco pobladas. Algunas formas de plantaciones modernas también causan el agotamiento y el abandono de grandes superficies. Las actividades madereras y los incendios están destruyendo bosques sin que se tomen medidas para reemplazarlos. Hasta los recursos del mar están siendo emensazados por una explotación descontrolada. Aunque la presión demográfica esté acelerando el proceso de destrucción, no constituye su factor determinante. En muchas zonas densamente pobladas de otras regiones los pequeños agricultores han cultivado la tierra por siglos sin dañarlas

seriamente; pero en gran parte de América Latina donde se observa mayor destrucción es en las zonas rurales poco pobladas. Contribuyen a esa destrucción tanto los sistemas primitivos de uso de la tierra, como los métodos tecnológicamente avanzados y muy mecanizados. En los dos extremos del espectro la inversión y la aplicación de tecnología a la conservación y mejoramiento de la tierra han sido escasos, si se comparan con las de países de pequeños agricultores como China, o con países con agricultura moderna industrializada, como los Estados Unidos. Para invertir esta tendencia se necesitarán grandes inversiones y un enfoque diferente de la innovación tecnológica. Para incorporar al cultivo las regiones casi vacías de América Latina - que todavía eslen a relucir en los argumentos "poblacionistas" - en forma que no lleve a su destrucción, habrá que hacer inversiones ingentes y cuidadosamente planificadas.

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

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

Si la tierra es fértil y está bien cultivada, la población campesina puede alcanzar una gran densidad sin que esto provoque presiones insuperables sobre los recursos o la organización social. Dentro de límites más estrechos, las poblaciones urbanas también pueden alcanzar tamaño considerable si la mayoría acepta niveles de vida bajos, movilidad espacial limitada y gran densidad de asentamiento. A medida que se elevan los ingresos y las aspiraciones de la población, y ésta viaja ampliamente en la zona urbana y fuera de ella, compra

bienes de consumo duraderos, exige casas con jardines y va de vacaciones a la playa o a otros lugares, crecen con rapidez las presiones sobre los recursos naturales, sobre el espacio disponible y sobre la organización social.

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

Los cálculos sobre las cantidades de recursos no renovables que se necesitarían si el resto del mundo comenzara a usarlos a la tasa que lo hacen los Estados Unidos, demuestran que esto sería imposible. Los Estados Unidos, con 6% de la población mundial, consumen la mitad de la producción mundial de los minerales más importantes.<sup>1/</sup> Se ha estimado que, al nivel de consumo de este país, el mundo podría mantener una población de 500 millones, comparada con los 3 500 millones de 1970. Este es sólo uno de los factores que pone en tela de juicio la viabilidad de aplicar en América Latina los actuales modelos de desarrollo que ofrecen los países de ingresos altos. Las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías para sustituir materias primas y fuentes de energía, para el reúso del agua y los minerales y para la explotación permanente y con rendimientos altos de la tierra y el mar, auguran capacidad suficiente

---

<sup>1/</sup> Stuart Mudd, Ed., The Population Crisis and the Use of World Resources, Dr. W. Junk, Publishers, The Hague, 1964, p. 238.

para mantener a poblaciones inevitablemente mayores, pero este augurio no se hará realidad sin medidas realistas para resguardar los recursos naturales y encauzar el consumo por líneas que en el futuro no generen problemas insolubles y que sean compatibles con el justo acceso a los recursos de toda la población.

#### IV. Políticas de población

##### a) Delimitación de la política de población

Desde el siglo XIX son varios los líderes políticos latinoamericanos que han propuesto políticas de población, y los Gobiernos que han tomado medidas con el fin concreto de influir en el crecimiento y la distribución de la población. Sin embargo, sólo a fines de los años sesenta, y en medio de concepciones cambiantes y contrapuestas sobre la naturaleza del problema de población, pasó a primer plano la necesidad de delimitar una política de población y determinar el lugar que ocupe en la gama siempre creciente de intervenciones estatales en la economía y en la sociedad. Esta tarea ha tropezado con una contradicción inicial: La "población" - la raza humana - es el sujeto y el objeto de toda política pública. Sería posible, aunque de poca utilidad, incluir todos los programas de desarrollo económico y social en la "política de población". Al mismo tiempo, la gama de actividades abiertas al sector público para intervención directa en el cambio demográfico es pequeña. Las actividades públicas que tienen mayor influencia potencial o real en las variables demográficas están regidas principalmente por consideraciones de política en las cuales esta influencia se desestima o se considera secundaria. Otros de los influjos más importantes quedan fuera del alcance de la política pública, ya sea por los valores prevaletentes o porque dificultades de orden práctico excluyen la intervención estatal.

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

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

"Debe entenderse por política de población el conjunto coherente de decisiones que conforman una estrategia racional adoptada por el sector público, de acuerdo a las necesidades y aspiraciones de la colectividad, para desarrollar, conservar y utilizar los recursos humanos influyendo sobre la magnitud y el crecimiento probables de la población, su distribución por edades, la constitución y composición de las familias, la localización regional o rural-urbana de los habitantes y la incorporación a la fuerza de trabajo y a la educación, con el fin de facilitar los objetivos del crecimiento económico y posibilitar la participación de la población en las responsabilidades y beneficios del progreso."<sup>1/</sup>

Esta definición ha sufrido bastantes críticas,<sup>2/</sup> y actualmente hay consenso en estimar que se necesita una definición más estrecha, que limite el alcance

<sup>1/</sup> Esta reunión fue copatrocinada por la Organización de los Estados Americanos, la Organización Panamericana de la Salud, el Consejo de Población y el Aspen Institute for Humanistic Studies, con la colaboración del Gobierno de Venezuela. En ella participaron a título personal ministros y otros funcionarios públicos procedentes de 15 países, junto con expertos invitados.

<sup>2/</sup> "Se torna difícil en estas circunstancias trazar una clara línea divisoria entre política de población y política económica y social, en general. En esta dificultad lo que debe haber llevado a los redactores de la definición de política de población que se adoptó en una reciente conferencia, a darle al término una acepción tan amplia que prácticamente quedaron englobados en ella todos los objetivos del desarrollo". (Carmen A. Miró, Política de población: Qué? Por qué? Para qué? Cómo?). La revisión de la definición propuesta por el Seminario Preparatorio "se produjo mediante supresiones, sustituciones y adiciones que reflejan claramente el 'tira y afloja' de las distintas posiciones en juego. El resultado es la típica definición que deja contentos a todos, pero que resulta inoperante tanto para un análisis teórico, como para una orientación de la acción política." (Gerardo González C., Políticas de población y marginalidad social.) "Un ejemplo de esta confusión está constituido por lo que planteó como objetivos de una política de población el informe final ... Si, en efecto, quisiera incluirse en lo poblacional todo aquello que tiene consecuencias en la población o de ella se deriva, tendría que enumerarse todos los sectores o aspectos que constituyen una sociedad." (Roger Vekemans, S.J., Política de población: Esbozo de Status Quaestionis, DESAL, Santiago de Chile, agosto de 1970.)

En octubre de 1968 la Organización Panamericana de la Salud aprobó la formulación del Seminario Preparatorio realizado en 1967: "Entendemos por política de población el conjunto coherente de decisiones que conforman una estrategia racional adoptada por el sector público de acuerdo a las necesidades y deseos de las unidades familiares y la colectividad, a los efectos de influir directamente sobre la magnitud probable de la población, su composición por edades, el tamaño de la familia y la distribución regional o rural-urbana de los habitantes, con el fin de facilitar la consecución de los objetivos del desarrollo. Dicha política debe considerar y evaluar las influencias que sobre estas variables tienen los cambios en los procesos sociales, especialmente en educación, vivienda, salud y empleo." (Bases de Acuerdo del Seminario Preparatorio de la Reunión sobre Políticas de Población en Relación al Desarrollo en América Latina.)

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

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

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

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

---

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

población, urbanización, empleo y estructuras familiares también depende de la formulación de demandas claras por quienes forjan las políticas de desarrollo.

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

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

En las actitudes hacia la población que predominan en América Latina pueden distinguirse varias etapas históricas, cada una de ellas asociada a determinados patrones económicos y sociales, a formas de interdependencia con el resto del mundo y a concepciones de las fuentes de progreso nacional. En términos muy simplificados, estas etapas pueden definirse en la siguiente forma:<sup>1/</sup>

---

1/ Esta sección está tomada en gran parte de un trabajo inédito de Luis Ratinoff, Población y desarrollo en América Latina: Evolución de las doctrinas.

1) Desde la época de la independencia a comienzos del siglo XIX hasta el decenio de 1920: El progreso y el poder nacionales se identificaban con el incremento rápido y la "europeización" de la población. Esta ideología predominante (que encontró diversos grados de resistencia en corrientes nacionalistas o nativistas) se asociaba a economías orientadas casi enteramente hacia la exportación de materias primas y a la dominación de elites terratenientes-comerciales convencidas de la inferioridad étnica de las masas de población. En este período las poblaciones eran muy pequeñas en relación con el territorio, las tasas de incremento natural eran bajas y la urbanización limitada. Había gran disponibilidad de migrantes europeos y los países capaces de atraerlos se adelantaban al resto de la región en términos económicos y de estabilidad política; el incremento de la población por medio de la inmigración significaba que la mayor parte de dicho incremento podía incorporarse directamente a la fuerza de trabajo en los modestos niveles de preparación que requerían los sistemas de producción existentes, y que los costos de esa preparación habían sido sufragados por el país de origen.

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

técnica internacional, la integración latinoamericana, la planificación sistemática de largo plazo y la reforma de las estructuras socioeconómicas.

3) Desde comienzos de los años sesenta hasta ahora: Las interpretaciones del papel del cambio demográfico han ido divergiendo cada vez más, se han hecho más conflictivas y de inspiración más ideológica. Esta etapa se asocia con la frustración parcial de las esperanzas que se habían puesto en las políticas de desarrollo de la década; con la manifestación cada vez más evidente y alcance cada vez mayor de los problemas de marginalidad urbana, desempleo estructural y subutilización de los recursos humanos; con la brecha creciente entre las aspiraciones de obtener servicios sociales y las realizaciones; con la creciente complejidad de los lazos de dependencia con los países industrializados de altos ingresos y la toma de conciencia de los efectos inhibidores de esta dependencia; con la creciente capacidad técnica para actuar directamente sobre algunos componentes del crecimiento demográfico; y con la extensión bastante súbita hasta América Latina de una campaña mundial que insiste en las consecuencias catastróficas del crecimiento sostenido de la población, y en la planificación de la familia como único remedio.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) Políticas y actitudes gubernamentales

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

En algunos países, altos funcionarios públicos han expresado opiniones muy divergentes respecto a los objetivos en materia de población.<sup>1/</sup> Sólo un Gobierno, el de Colombia, ha incorporado criterios y objetivos generales de política de población (basados en la definición de la Conferencia de Caracas) en su último plan de desarrollo, que se presentó al Congreso para su aprobación a fines de 1969.<sup>2/</sup> Hasta ahora ningún gobierno ha fijado metas cuantitativas para los

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

2/ Las bases para la política de población de Colombia son las siguientes:

"a) Criterios:

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

b) Objetivos:

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

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

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

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

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

cambios en las variables demográficas.<sup>1/</sup>

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

"Los primeros pasos casi siempre fueron dados por iniciativa privada o entidades del mismo carácter que, generalmente se crearon específicamente para el fin con apoyo económico de organismos internacionales, sin encontrar mayor oposición de los Gobiernos respectivos. Y esto de no oponerse y dejar ver las reacciones, no deja de ser una política bastante prudente, dadas las circunstancias. A medida que los servicios y programas privados fueron demostrando que tenían aceptación y que cumplían una necesidad no ofrecida por los gobiernos o autoridades gubernamentales, éstas fueron, poco a poco, y con grandes temores ... entrando a participar con la bandera de que el Estado debía ejercer control en una actividad que debía ser mirada con sumo cuidado por las implicancias médicas, sociales, económicas y morales que podía tener. Todo esto parecería confirmar las apreciaciones precedentes en el sentido de que ha habido y sigue habiendo temor a la definición abierta y franca, en muchos casos no por falta de convicción en las bondades del programa, sino por el posible mal uso que sectores de oposición gubernamental podrían hacer de estas medidas para criticarlas y atacarlas sin tener, generalmente, elementos de juicio suficientes ni para justificar ni para rechazar estas políticas."<sup>2/</sup>

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

---

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

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

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

2) Se afirma que el control del crecimiento de la población es indeseable, que la planificación de la familia es un medio demasiado eficaz para lograrlo y que la forma en que la planificación de la familia se está introduciendo en América Latina significa que las autoridades nacionales están cediendo su control de la política nacional a las organizaciones internacionales y a gobiernos cuyos intereses son contrarios al desarrollo autónomo de América Latina.

3) Se sostiene que las propias tendencias demográficas y la probable influencia en ellas de la rápida expansión de las actividades de planificación de la familia, tienen repercusiones en el desarrollo futuro, y que los dirigentes y planificadores no pueden seguir desestimándolas. Este punto de vista da por sentado que la política no debería limitarse al control del crecimiento de la población o a la planificación de la familia, pero que esta última es una forma deseable de acción sectorial dentro de una política más amplia.<sup>2/</sup>

---

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

2/ "Para aproximarnos a lo que proponemos definir como política de población, podemos comenzar por descartar lo que nosotros, numerosos latinoamericanos y, sorprendentemente, algunos norteamericanos, creemos que no es. Nos referimos, claro está, a las acciones de planificación familiar que en la actualidad se desarrollan en todos los países latinoamericanos. Estas acciones las descalificamos como política de población, aún en el caso que se dieran - cosa que aún no ocurre en ningún país de la región - dentro de un plan coherente, como parte de una política de salud ... La planificación familiar se convierte en uno de los elementos a ser considerados dentro de una política de población ... Es por esto que consideramos altamente negativa la posición que, en general, han adoptado en América Latina los

2/ (Cont.)

encargados de la planificación económica y social de ignorar - no evaluando los efectos tanto demográficos como económicos - las acciones de planificación familiar que se lleven adelante en todos los países de la región. Esta actitud de avestruz puede reservarles grandes sorpresas en plazos relativamente cortos. Compilaciones hechas por el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), que indudablemente reflejan de manera incompleta lo que ocurre en la realidad, revelan que a fines de 1969 existían en la región más de mil clínicas anticonceptivas, de las cuales el 72% operaba en servicios gubernamentales. El número de clínicas existentes a fines de ese año representó un aumento de 43% sobre las que se encontraban en funcionamiento a fines de 1968." (Carmen A. Miró, Política de población: Qué? Por qué? Para qué? Cómo?.)

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

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

d) Objetivos e instrumentos de una política de población

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

i) Instrumentos encaminados a elevar el bienestar humano e influir en el aumento de la población por medio de la variable de la fecundidad

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

de las estructuras sociales y económicas con una mayor participación de las familias de bajos ingresos, que son demasiado complejos para analizarlos aquí.

Aun entendida tan estrechamente como en la actualidad, la planificación familiar sirve más como contribución al ejercicio de los derechos humanos y al bienestar humano que como instrumento de racionalización demográfica. Sus efectos en esta última son difíciles de predecir, como lo señalan las opiniones divergentes de los especialistas que se han citado, pero cualesquiera sean, resultarán irreversibles y difíciles de manipular para alcanzar los objetivos a corto o mediano plazo que puede establecer la política pública. Los efectos derivarán del conjunto de decisiones de millones de familias, o sólo de las decisiones de las mujeres. La decisión adoptada por el Estado de reducir los servicios de planificación de la familia porque el aumento de la población está decreciendo con demasiada rapidez sería inaceptable, dadas las consideraciones de derechos humanos que justifican los programas, y en todo caso sería ineficaz, salvo en familias demasiado pobres o demasiado carentes de iniciativa como para buscar fuentes privadas de anticonceptivos.<sup>1/</sup>

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

Debería tenerse presente que los programas de planificación de la familia abarcan sólo una parte, y generalmente una parte pequeña, de las técnicas anticonceptivas que se aplican en las ciudades. Las investigaciones realizadas por CGLADE a fines de 1963 y comienzos de 1965 entre mujeres urbanas de 20 a 50 años de edad, casadas o "convivientes", revelaron que los siguientes porcentajes usaban algún tipo de técnica anticonceptiva: Buenos Aires, 84.5; Río de Janeiro, 38.2; Bogotá, 36.6; San José, 56.8; Panamá, 30.7; Caracas, 62.4; y México, 30.8.

---

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

En esa época no se usaban aún los dispositivos intrauterinos, comenzaban a usarse los anticonceptivos de ingestión oral, y no existían servicios de planificación de la familia en las ciudades, o éstos tenían un alcance muy limitado. No cabe duda de que la práctica privada de la anticoncepción está mucho más extendida en la actualidad, y que se ha orientado hacia técnicas más seguras.

En la polémica suscitada en torno a la política de población las conocidas aseveraciones de que los gastos hechos en planificación de la familia, considerados como inversión para el desarrollo, tienen un rendimiento muchas veces superior a otras inversiones, han sido refutadas de plano por quienes afirman que los recursos destinados a la planificación de la familia estarían mejor usados si se dedicaran directamente a inversiones productivas. Sin embargo, no se dispone de información alguna sobre las sumas totales destinadas a la planificación de la familia en los países de América Latina, sobre la medida en que los recursos utilizados para la planificación de la familia pueden desviarse hacia otros fines, sobre los costos por cliente, ni sobre los costos de "evitar" un nacimiento.<sup>1/</sup> En la actualidad, una gran proporción de los costos directos se financia desde fuentes externas que no estarían dispuestas a suministrar los mismos

---

1/ Una fuente estima en 10 dólares el costo de evitar un nacimiento (incluidos costos médicos, educativos y de organización de un programa de planificación de la familia), y en 20 000 000 de dólares el costo anual para toda América Latina de evitar 2 000 000 de nacimientos, lo que bastaría para reducir la tasa de aumento de la población de 2.9% en 1970 a 2.3% en 1980. No se da a conocer la base de esta estimación. (W. Brand, Política de población para América Latina.) El costo anual de la "protección" de una pareja en Chile se ha calculado recientemente en 6.95 dólares; cálculos hechos para algunos países asiáticos arrojan cifras más bajas, con diferencias aproximadamente proporcionales a las diferencias de ingreso por habitante (Warren Robinson, A Cost-Effectiveness Analysis of Selected National Family Programmes, citado por Bernard Eberle en "The Present State of Family Planning Programs", Studies in Family Planning, 57, setiembre de 1970). También se ha calculado el mercado privado efectivo y potencial para los anticonceptivos orales en México. Se estima que tres millones de familias (que representan cuatro millones quinientas mil mujeres en edad de procrear) gastan más de mil pesos (80 dólares) al mes, y que el 2% de este gasto bastaría para suministrar anticonceptivos orales a los precios que actualmente tienen en el mercado (10 a 20 pesos por ciclo mensual). La venta actual abarca a cerca de 11% de este mercado potencial (en 1968 se distribuyeron 5.4 ciclos por cada 100 mujeres entre 15 y 44 años). (Alfred D. Sollins, "Commercial Production and Distribution of Contraceptives", Reports on Population Family Planning, 4, junio de 1970).

fondos para otros fines, <sup>1/</sup> y una gran proporción de los costos de infraestructura y de personal no se puede separar de los costos generales de los servicios de salud que patrocinan a los programas de planificación de la familia. Mientras los programas solo se limiten a responder a la demanda, los costos por habitante no debieran ser muy altos; pero subirán inevitablemente si se proyectan campañas educativas y de extensión a la población rural. Aunque desaparezca la posibilidad de usar fondos externos con destino fijo, o se la rechace por considerarse incompatible con el control nacional de los programas, no parece probable que los costos de programas de planificación de la familia que se amplíen prudentemente en respuesta a la demanda requieran una distracción verdaderamente grave de recursos públicos que podrían destinarse a otros fines de desarrollo. Al mismo tiempo, no cabe esperar que estos programas tengan gran prioridad en la asignación de fondos públicos, y es probable que, como todos los programas sociales y económicos más nuevos, estén expuestos a reducciones presupuestarias cuando los recursos públicos no lleguen al nivel esperado.

Es muy sabido que en América Latina, como en muchas otras partes del mundo, el aborto ha sido hasta ahora el medio más usado por la población urbana para limitar su fecundidad. Naturalmente, no hay estadísticas fidedignas, ya que los únicos abortos que se conocen son los que fracasan y requieren la intervención de los servicios públicos de salud, pero el aborto como recurso parece estar muy extendido e ir en aumento en todos los estratos sociales. Según las investigaciones hechas por el CELADE en 1963 y 1964, el porcentaje de mujeres que reconocía haberse provocado uno o más abortos alcanzaba a 10.3 en Rio de Janeiro, 8.0 en Buenos Aires y 7.1 en México. En los estratos superiores y

---

<sup>1/</sup> Los fondos comprometidos por la AID para actividades en materia de población y planificación de la familia en América Latina a través de diversas organizaciones públicas y privadas aumentaron de 2 324 000 dólares en 1967 a 7 924 656 dólares en 1968. Hasta comienzos de octubre de 1968, la Fundación Ford había otorgado unos 4 000 000 de dólares a instituciones latinoamericanas para investigaciones y capacitación relacionada con la población. Otros gobiernos de fuera de la región, así como otras fundaciones, han entregado sumas más pequeñas (Agencia para el Desarrollo Internacional, The Office of the War on Hunger, Population Service, Population Program Assistance, Washington, D.C., setiembre de 1968). Los fondos de asistencia exterior que el Congreso de los Estados Unidos asignó exclusivamente a las actividades relacionadas con población y planificación de la familia en todo el mundo, salvo los Estados Unidos, alcanzaron a 50 000 000 de dólares en 1969, 75 000 000 de dólares en 1970 y llegarán a 100 000 000 de dólares en 1971, es decir, aproximadamente un 2.3% de la ayuda oficial de los Estados Unidos a los países menos desarrollados durante el año fiscal de 1970. (Philander P. Glaxton Jr., La política de los Estados Unidos respecto de los asuntos de población y planificación familiar).

mediano el aborto sirve principalmente como último recurso cuando fallan los anticonceptivos, pero entre los estratos más bajos es el principal de los medios empleados. Hasta ahora ningún sector importante de la opinión pública ha propuesto en América Latina la legalización del aborto como medio legítimo de planificar la familia o de controlar el crecimiento de la población. Por el contrario, muchos de los programas iniciales de planificación de la familia se han justificado inicialmente como una manera de evitar que las mujeres tengan que recurrir al aborto.

Es dudoso que este rechazo se mantenga en forma permanente, pese a los fuertes sentimientos religiosos que hay tras él, dada la amplia aceptación del aborto por las propias mujeres y la tendencia a la legalización del aborto en el resto del mundo. El peligro para la salud de la mujer prácticamente desaparece cuando la operación se realiza en una clínica, y nuevas técnicas auguran que la operación habrá de ser cada vez más sencilla y barata. Se ha criticado justificadamente la prohibición legal del aborto como una forma de discriminación contra los pobres, ya que no se puede velar eficazmente por su cumplimiento. Las mujeres que pueden pagar honorarios elevados pueden abortar sin riesgos. El resto también aborta cuando quiere hacerlo, pero en condiciones que producen enorme sufrimiento, enfermedades y muchas muertes que podrían evitarse. Las principales objeciones que siguen en pie son que el aborto, por no necesitar prevención, no contribuye en nada a la paternidad responsable y a las actitudes favorables desde el punto de vista del desarrollo que se suponen relacionadas con la planificación de la familia, y que la mujer que confía sólo en el aborto tendrá que recurrir a él con mucha frecuencia.<sup>1/</sup> Como sigue difundiéndose el uso de los anticonceptivos, la principal función del aborto, legal o ilegal, será probablemente la de reparar las fallas de los anticonceptivos y evitar las consecuencias de uniones sexuales casuales.

La esterilización se ha convertido en una técnica importante de los programas de planificación de la familia en la India y el Paquistán (principalmente la masculina) y en Puerto Rico (principalmente la femenina); en algunos lugares de los primeros se paga a las personas que se someten a la esterilización. Hasta

---

<sup>1/</sup> "Tengo reservas respecto a su legalización. Entre ellas destacan el fatalismo de nuestra gente que prefiere afrontar el hecho consumado a tomar medidas preventivas y que, a poco de interrumpido el embarazo, la mujer recupera, de ordinario, su fecundidad. Podría producirse así una cadena sin fin inconveniente por sí misma y muy gravosa para nuestros servicios de atención médica" (Hernán Romero, op.cit.).

ahora se ha prestado poca atención a este medio en los programas latinoamericanos de planificación de la familia. La operación en sí es sencilla, especialmente para los hombres, y por lo general es reversible. Como normalmente se ofrece sólo a personas que ya han tenido todos los hijos que querían, su contribución al bienestar social o a la reducción de la fecundidad sólo puede ser complementaria de la contracepción.<sup>1/</sup>

El reconocimiento casi universal del derecho de la familia a determinar el número de sus hijos y su espaciamiento, y el reconocimiento más condicionado del deber del Estado de ofrecer medios eficaces para que la familia actúe conforme a su decisión, deja en pie la delicada cuestión de determinar si son legítimas las actividades del Estado encaminadas a influir en la decisión de la familia, cuando éste ha adoptado objetivos respecto al crecimiento de la población. Puede descartarse la compulsión por razones prácticas así como por consideraciones morales; es difícil imaginar a alguna autoridad latinoamericana pidiendo sanciones penales contra los padres, y menos aún estableciendo el aborto obligatorio.<sup>2/</sup> En principio, serían legítimas las medidas persuasivas y disuasivas. El Estado ya interviene de diversas formas en los asuntos familiares, mediante las leyes educativas, las disposiciones de seguridad social, y los impuestos, subsidios, etc., encaminados a fomentar, regular o desalentar diferentes formas de consumo y ahorro. Sería ilógico esperar que se dejasen los patrones de procreación al criterio de la familia sin intentar influir en su decisión, si se les concibe como asuntos de importancia para toda la sociedad. En la práctica, muchos programas de planificación de la familia que existen en la actualidad dentro de servicios de salud pública confían en la fuerte influencia de la persuasión ejercida sobre la mujer en el momento en que es más susceptible a ella, es decir, inmediatamente después de haber dado a luz.

---

1/ Según las investigaciones hechas por el CELADE en 1963 y 1964, el porcentaje de mujeres de las grandes ciudades que se han sometido a la esterilización es pequeño, pero no insignificante: cerca de 6% en Caracas, Rio de Janeiro y San José; 2% en Ciudad de México, 1% en Bogotá.

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

Diversas fuentes han propuesto una gran variedad de medidas para influir en el comportamiento procreativo sin llegar a la compulsión.<sup>1/</sup> Sin embargo, en las condiciones concretas de América Latina, casi todas parecen ser de poca utilidad, inaceptables en términos de valores, inexplicables, o excesivamente costosas. Las propuestas de eliminar los vestigios jurídicos de políticas anteriores que favorecían las familias numerosas, como los premios a las mujeres que tuviesen cierto número de hijos y las leyes que prohibían la venta y divulgación de los anticonceptivos son sensatas, pero no tienen trascendencia. Las propuestas de eliminar las exenciones del impuesto sobre los ingresos derivados de hijos a cargo sólo afectarían a las minorías de ingresos altos que pagan esos impuestos, que ya controlan su fecundidad. Si se pudieran hacer cumplir, los impuestos punitivos para las familias que tuviesen más de cierto número de hijos tendrían efectos desastrosos sobre las condiciones de vida de los niños ya nacidos en familias de bajos ingresos, y no garantizarían una reducción importante de la fecundidad futura; en todo caso, este tipo de impuestos no podría aplicarse a la población marginal urbana, la población rural ni las madres solteras. Es muy probable que las propuestas de aumentar la edad legal mínima para el matrimonio, o de fomentar el matrimonio más tardío otorgando franquicias tributarias a los solteros no tuviesen efecto alguno en el comportamiento procreativo de los estratos que se caracterizan actualmente por una muy alta fecundidad, sin cambios culturales que hicieran corresponder la edad de iniciación en las relaciones sexuales con la edad mínima para el matrimonio. En los demás estratos el efecto sobre la fecundidad sería escaso, ya que con la práctica generalizada de la contracepción y con objetivos relativamente claros en cuanto al tamaño de la familia, los nacimientos se postergarían más que se evitarían. Los pagos públicos como incentivos para casarse a mayor edad o para espaciar los hijos dentro del matrimonio serían difíciles de administrar, costosos e impopulares. Con los actuales niveles de ingreso de los estratos que más necesitan seguridad social, sería imposible

---

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

financiar mediante un sistema de contribuciones la universalización de las pensiones de jubilación y de otros beneficios para eliminar como incentivo el deseo de tener muchos hijos para que sean un sostén en la ancianidad, es decir, de buscar en la familia numerosa una suerte de "seguridad social"; y tampoco el Estado estaría en condiciones de otorgar ese financiamiento. En todo caso, el influjo de una medida tal en el comportamiento procreativo es dudoso, por conveniente que ella parezca por otras razones. Las grandes campañas de propaganda de la planificación de la familia realizadas con fondos públicos podría justificarse si las precede un amplio debate público que provoque consenso suficiente respecto al carácter del problema de población y sus connotaciones en materia de política, y si se basan en una mayor comprensión de las motivaciones del comportamiento procreativo en los diferentes estratos sociales. De otra manera, este tipo de campañas podría ser contraproducente por las resistencias que podría provocar.

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

ii) Instrumentos encaminados a influir en el incremento y la calidad de la población mediante la migración internacional

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

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

iii) Distribución geográfica y ocupacional de la población: objetivos e instrumentos

En las páginas anteriores se ha hablado repetidamente de las relaciones entre el crecimiento de la población y su redistribución por zonas geográficas y por sectores de actividad económica dentro de cada país. A corto y mediano plazo, las posibilidades de planificar la acción pública para controlar la redistribución

de la población en consonancia con una determinada estrategia del desarrollo parecan mejores que las de planificar el crecimiento de la población. La variedad de instrumentos a disposición del Estado, es mayor, y es más fácil y socialmente más aceptable poner en primer plano los objetivos de redistribución de la población al escoger y manipular los instrumentos.

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

#### iv) Información necesaria para una política de población

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

Tanto en los países como en las organizaciones regionales, se ha dedicado gran cantidad de esfuerzo e ingenio a las técnicas para cuantificar los factores demográficos y de otro orden relacionados con el desarrollo, sobre la base de la información disponible. Dadas las circunstancias ésto es inevitable y útil, pero es probable que haya estimulado la ilusión de que se sabe más de lo que efectivamente se sabe, y puede haber ayudado a perpetuar la poca prioridad asignada a la recolección de información básica, que es laboriosa y cara. Cuando estimaciones de este tipo adquieren autoridad al repetir las en diversas fuentes sin las reservas y explicaciones metodológicas formuladas por sus autores, cabría a veces sospechar que se está diagnosticando y planificando para un país imaginario respecto del cual existe información completa, en lugar de hacerlo para un país respecto del cual existe poca información confiable.<sup>1/</sup>

Censos de población. Durante largo tiempo las organizaciones interamericanas han estado intentando reforzar e institucionalizar la práctica de realizar censos al comienzo de cada decenio. El mayor éxito se logró en 1950, cuando 18 de 20 repúblicas latinoamericanas (las excepciones fueron Perú y Uruguay) completaron sus censos entre 1947 y 1953. En 1960, no realizaron censos Bolivia, Cuba y Haití, y al parecer las omisiones y los retrasos en las tabulaciones estuvieron más extendidos que en 1950. Es probable que el número de omisiones sea semejante en 1970. Naturalmente, en los países con menores ingresos y mayor porcentaje de población rural es más difícil realizar el gran esfuerzo concentrado que se necesita para establecer un mecanismo censal eficiente cada diez años, pero la mayoría de ellos ha logrado hacerlo. Los censos se han visto afectados por diversos grados de omisión<sup>2/</sup> y por la dudosa confiabilidad de las respuestas a

---

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

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

algunas preguntas en la forma en que las registran enumeradores sin capacitación. Una deficiencia aún más grave ha sido la lentitud y lo incompleto de la tabulación y publicación de los datos.<sup>1/</sup>

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

Estadísticas vitales y otras series permanentes recolectadas por la administración pública. Hasta ahora, la posibilidad de presentar tasas confiables de natalidad, de mortalidad y de nupcialidad, así como de comprobar en forma cruzada la información censal sobre aumento de la población ha dependido del mantenimiento de un completo registro de estadísticas vitales. Es dudoso que pueda lograrse este objetivo mientras los países alcancen cierto grado de urbanización, alfabetismo, difusión de la propiedad y disponibilidad de servicios sociales que requieran prueba documental sobre la constitución de la familia y el origen del individuo. La información estadística precisa es entonces un subproducto de los usos sociales del sistema de registro. Según las Naciones Unidas - cuyos criterios en este caso se han considerado excesivamente generosos - los registros de estadísticas vitales son incompletos en 15 de 26 países de América Latina y el Caribe.

---

<sup>1/</sup> En el Brasil, diez años después del censo de 1960, aún no se dispone de los resultados definitivos para todo el país, de modo que se ha realizado el censo de 1970 antes de publicar los resultados del censo de 1960.

Estudios por muestreo. El medio más practicable y flexible para obtener información actualizada sobre migración interna, patrones de urbanización, niveles de vida de las familias, ingresos, ocupaciones, actitudes y prácticas con respecto a la fecundidad, así como sobre muchas otras cuestiones importantes para determinar la política es el estudio por muestreo. Las deficiencias del registro de estadísticas vitales mencionadas antes han hecho además que se lleven a cabo valiosos experimentos en el uso de esta técnica (mediante el registro continuo de una muestra de la población, sin propósito legal o administrativo alguno) para obtener estadísticas vitales más precisas.<sup>1/</sup> En los dos últimos decenios se ha reiterado la necesidad de hacer estudios por muestreo sistemáticos y de establecer instituciones nacionales facultadas para llevarlos a cabo, pero hasta ahora ningún gobierno de la región ha suministrado los recursos mínimos necesarios para que el estudio por muestreo se convierta en un instrumento confiable de la política, aunque es posible que varios países lo hagan pronto si se llevan a cabo sus planes y si se mantiene la continuidad en los estudios. Se han hecho muchos estudios por muestreo de cuestiones demográficas, entre ellos estudios de migración interna hacia las capitales (Lima y Santiago); de mortalidad urbana, y de actitudes ante la fecundidad entre mujeres de origen urbano y rural de diferentes países; pero estos estudios han sido organizados principalmente por instituciones regionales como el CELADE o por universidades, y financiados en su mayoría con donaciones de fundaciones y de otras instituciones de fuera de la región.<sup>2/</sup>

---

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

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

V. Algunas conclusiones sobre la política de población

1. Las altas tasas de crecimiento demográfico no son necesariamente incompatibles con un producto por habitante creciente ni con un mejoramiento de la infraestructura necesaria para el desarrollo. Desde este punto de vista, el crecimiento demográfico acelerado presenta aspectos tanto positivos como negativos, cuya importancia relativa variará según la etapa y modalidad del desarrollo, la capacidad para movilizar recursos que tenga la sociedad y de otros factores.

2. Con las actuales modalidades de crecimiento económico y cambio social, las tasas elevadas de crecimiento de la población acentúan los desequilibrios estructurales, las injusticias, las fuentes de conflicto y el mal aprovechamiento de los recursos humanos y naturales, aunque las causas de estos fenómenos deben buscarse en otra parte. Es improbable que sociedad alguna pueda lograr los objetivos de bienestar humano, justicia social y empleo pleno que justifican la lucha por el desarrollo mientras el crecimiento de su población se mantenga a las tasas que son características actualmente de la gran mayoría de los países latinoamericanos. El grado de incompatibilidad, sin embargo, dependerá de las características de cada país.

3. Rebajar las tasas de crecimiento demográfico ampliaría las posibilidades de avanzar hacia esos objetivos, pero no garantizaría su logro. Que se aprovecharan o no esas posibilidades dependería de la capacidad de la sociedad en cuestión para formular y aplicar estrategias de desarrollo, lo que a su vez exigiría profundos cambios en la distribución del poder, la riqueza y el ingreso; y en las relaciones con los centros mundiales que tienen el dominio económico, político y cultural.

4. Las tendencias demográficas comienzan a sufrir importantes modificaciones en la región, las que probablemente se acentuarán cualesquiera sean las políticas que se adopten; no pueden predecirse con seguridad las modalidades futuras de estas tendencias ni en qué grado los instrumentos de política pueden influir sobre ellas. En todo caso, las características actuales de la población de la mayoría de los países, sobre todo su estructura por edades, permiten asegurar que la población seguirá creciendo en un futuro previsible a una tasa mucho más alta que la de los países industrializados de altos ingresos y que se alcanzarán cifras de población mucho mayores que las actuales.

5. Los instrumentos mediante los cuales la política puede influir sobre el aumento demográfico, directa o indirectamente, no pueden adecuarse a este único objetivo, y no pueden ceñirse eficazmente a objetivos cuantitativos para el "control" de las tasas de incremento. En el caso del principal instrumento directo - la planificación de la familia - los objetivos de racionalización demográfica deben conciliarse con el derecho de la familia a aprovechar un servicio público. Es legítimo que el Estado trate de influir sobre la decisión de la familia, pero son limitados los medios prácticos y socialmente aceptados con que puede ejercer esa influencia. En lo que toca a las muchas formas de acción pública que ejercen una influencia indirecta, que quizá tengan más importancia que los instrumentos directos - los que se relacionan con el empleo, el ingreso, la educación, la vivienda, la salud, la seguridad social, etc. - los objetivos demográficos no pueden prevalecer sobre las justificaciones sociales y económicas que normalmente se asignan a esos programas.

6. Al Estado se le plantea una obligación legítima y probablemente ineludible de tratar de influir sobre las tasas y orientaciones del cambio demográfico a fin de adecuarlo a la estrategia general de desarrollo. Sin embargo, es justificable que la política demográfica pública se mantenga flexible y provisional, evitando adjudicarse una repercusión desmedida sobre el desarrollo dado que: sus medios para lograrlo son de por sí limitados; sólo puede esperarse que tengan repercusiones importantes sobre el desarrollo a largo plazo; la base para prever sus consecuencias es por ahora endeble y, por último, no puede decirse que existan todavía las estrategias que deben servirle de marco de referencia. Debiera, eso sí, responder a la demanda popular y estar alerta a aquellas transformaciones sociales, culturales, económicas y tecnológicas que pueden - con rapidez y sin previo aviso - modificar sus instrumentos, potencialidades y justificaciones.

7. En estas condiciones, la política de población debe estar compuesta de varios elementos estrechamente relacionados entre sí: a) decisiones sobre la orientación que el Estado debe tratar de dar al cambio demográfico y los instrumentos que debe utilizar para este fin; b) decisiones sobre el grado y la forma en que el Estado debe ayudar a las familias a cumplir sus propias decisiones sobre el número de hijos que desean tener; c) logro de una mejor comprensión sobre las repercusiones de las variables demográficas en todos los campos de la acción

económica y social pública y en la visibilidad de las estrategias de desarrollo. Los últimos dos componentes suponen dar una prioridad mucho más alta que la que se le ha dado hasta el presente a la recolección, análisis y divulgación de las estadísticas demográficas.

8. Uno de los más grandes impedimentos para una política de población actualmente y uno de los mayores interrogantes para el futuro se refiere a las diferencias en cuanto a la posibilidad de aplicación de instrumentos de política a los distintos estratos sociales, sobre todo los estratos urbanos marginales y las masas rurales. La posibilidad de aplicación depende, por una parte, de que haya familias capaces de una actitud previsora y que puedan tomar decisiones racionales y, por la otra, de que funcionen servicios de salubridad y educación públicos a través de los cuales pueda encauzarse una acción para influir sobre el tamaño de la familia. Probablemente la eficacia de las políticas públicas para la racionalización demográfica - diferenciándola de los cambios espontáneos en el comportamiento reproductivo - dependerán en gran medida de la superación de las actuales tendencias hacia la marginalización, de la participación popular auténtica en modalidades de desarrollo muy distintas de las del pasado, y de la extensión de eficaces servicios sociales a toda la población.