

OCT. 1973

05

# CELADE

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA

Paul Demeny

Serie D, N° 75  
Octubre, 1972  
400.

El aspecto económico del  
control de la población

BIBLIOTECA "GIORGIO MORTARA"  
CENTRO LATINOAMERICANO  
DE DEMOGRAFIA

7595

---

Las opiniones y datos que figuran en este trabajo son responsabilidad del autor, sin que el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) sea necesariamente partícipe de ellos.

1. Los intentos de analizar los efectos del cambio de la población sobre el bienestar humano han sido una de las primeras preocupaciones de los economistas. Como asimismo se ha percibido la posibilidad de que aparezcan patrones demográficos que no son los óptimos, no resulta sorprendente que las especulaciones acerca de la conveniencia de influir deliberadamente sobre el tamaño de la población o sobre el cambio de población, a fin de facilitar el logro de algún objetivo económico, también se remontan a los comienzos mismos del pensamiento económico. En forma semejante, los objetivos económicos han desempeñado casi siempre un papel destacado en la formulación de las políticas prácticas, en la medida en que las había, dirigidas a la modificación de diversos procesos demográficos. De este modo, la atención prestada hoy en día a los programas de control de la población que tienen una motivación económica, de ningún modo constituye una novedad, ya sea en la teoría económica o en el campo de las políticas prácticas. No obstante, la intensidad del interés actual por estos programas, así como la magnitud de los problemas económicos que fundamentan este interés, indiscutiblemente no tienen precedentes en los asuntos humanos. La razón principal de esto se encuentra en las tasas de crecimiento de la población, que no tienen paralelo en la historia y que se han generado con el éxito alcanzado en la reducción de la mortalidad en los países menos desarrollados del mundo durante las pasadas décadas. Lo prodigioso de este fenómeno demográfico se ve amplificado por la expectativa bastante general de que el correspondiente ajuste descendente de la fecundidad se producirá sólo después de un retraso considerable, y que por consiguiente el logro de un desarrollo sostenido dentro de un futuro previsible será una tarea mucho más ardua para estos países de lo que fue para las naciones actualmente industrializadas durante la fase correspondiente de su desarrollo histórico. Agregan otras dimensiones a esta preocupación las múltiples características distintivas del mundo contemporáneo, en forma especial: el tamaño absoluto comparativamente grande de muchas de las poblaciones nacionales afectadas por estas altas tasas de crecimiento de la población; los niveles inicialmente bajos del ingreso per cápita y de otros índices económicos correlacionados; las perspectivas de una diferencial de ingresos cada vez mayor entre las naciones desarrolladas y las naciones en desarrollo y las implicaciones de esta brecha cada vez mayor en un mundo que se ha hecho más pequeño gracias a los adelantos técnicos en el transporte y en las comunicaciones; y el papel mucho más importante que han asumido los gobiernos nacionales en el manejo económico y las metas explícitas de desarrollo que se plantean éstos, y que en forma típica son planteadas en términos del ingreso per cápita, o, adicionalmente, en términos

de objetivos cuantitativos con respecto al empleo o de cambios en la composición industrial de su fuerza de trabajo, o ambos, índices que son sensibles a diferencias en el crecimiento de la población. No resulta sorprendente entonces que en estas circunstancias la población se considera cada vez más, no como un dato que se acepta como determinado en forma exógena sino que, por lo menos potencialmente, como otra variable, que aunque especial, puede estar sujeta a una manipulación consciente por parte, y en bien, de la sociedad en su conjunto.

2. Como cuestión de mera clasificación, las palancas inmediatas de esta manipulación pueden ser la fecundidad, la mortalidad y las migraciones. En el presente estudio, los problemas económicos del control de la población serán considerados sólo en relación a las posibles medidas que afectan a la primera de estas tres variables. Si bien hay que reconocer que un tratamiento semejante deja fuera algunas consideraciones económicas que son pertinentes al formular una política económica general, la limitación, no obstante, refleja en forma razonablemente cercana el centro real de la atención y debate públicos sobre el control de la población. En verdad, existen ciertas razones obvias de por qué la fecundidad es la única variable potencialmente importante en este contexto. En resumen, o las posibilidades de una reducción de la mortalidad que pudiera afectar en forma apreciable las tasas intrínsecas del crecimiento de la población ya han sido explotadas incluso en el mundo en desarrollo, o estos logros en la mortalidad están en proceso de ser rápidamente alcanzados. Como política premeditada debe considerarse como inconcebible un cambio total de orientación en las políticas de salud pública y políticas afines responsables de estos logros aunque sólo fuera por el alto valor, incluso en términos económicos limitados, que debe atribuirse a la supervivencia per se, y en segundo término, debido a la marcada presunción de que existen múltiples conexiones positivas entre una baja mortalidad, por una parte, y por otra, la modernización económica de la sociedad, interpretada en el sentido más amplio (incluyendo asimismo la eventual modernización de los patrones tradicionales de la fecundidad). Naturalmente, estos argumentos dejan sin resolver muchos problemas molestos con respecto al control de la mortalidad, tales como determinar cuál es el nivel óptimo de fondos, partiendo de recursos escasos, que hay que asignar a salud pública. Pero, por la razón mencionada anteriormente, las medidas adoptadas en este campo, tendrán cada vez menor pertinencia desde el punto de vista de su influencia sobre el crecimiento y el tamaño de la población, por lo menos al no existir cambios en la tecnología médica que permitan un aumento importante de la longevidad. En cuanto a las políticas que influyen sobre el crecimiento y el tamaño de la población a través de las migraciones internacionales, puede observarse sencillamente que es probable que su importancia potencial como posible medida de control de la población en el mundo contemporáneo sea limitada, en

parte porque la magnitud de las posibles corrientes internacionales se ve empequeñecida por la magnitud del crecimiento natural y en parte porque el estímulo deliberado de la emigración tiene que ser, desde un punto de vista económico, una política indeseable a causa de la naturaleza marcadamente selectiva de los movimientos migratorios modernos.

3. Idealmente, la evaluación satisfactoria de las políticas destinadas al control de la fecundidad debiera basarse en una comparación de los costos y utilidades, tanto directos como indirectos, de tales políticas. No obstante, la inmensa mayoría de los escritos que tienen que ver con este tema se plantean en términos algo diferentes, más estrechos. Ya sea porque no se contempla la posibilidad de una interferencia con un fin determinado en las tendencias de la fecundidad, o porque se supone que el costo económico de una interferencia semejante es despreciable, el enfoque corriente consiste meramente en analizar las consecuencias económicas de diferencias hipotéticas u observadas en la fecundidad, pasando por alto el problema de cómo se explican en primer lugar estas diferencias. Así, por ejemplo, comenzando con una situación inicial determinada, a la manera del estudio ahora clásico de Coale y Hoover,<sup>1/</sup> se puede especificar que a través del tiempo cursos alternativos de fecundidad afecten a una misma población inicial, y se pueden determinar sus consecuencias sobre diversos indicadores económicos insertando las tendencias alternativas resultantes de la población en un modelo apropiado que describa el funcionamiento de la economía en cuestión. Resulta evidente la pertinencia de un procedimiento semejante con respecto a un análisis completo costo-beneficio de los programas de control de la población. Una vez determinados los beneficios económicos netos de una fecundidad disminuida, (por lo general suponiendo tácitamente que la disminución en sí no involucró costo económico alguno) el nivel de dichos beneficios puede relacionarse con el costo neto de cualquier esquema propuesto que sea capaz de producir la disminución de la fecundidad que se especifica en el cálculo. En un esquema semejante puede calcularse entonces la tasa de utilidades en relación a la inversión. El esquema será aprobado o rechazado sobre una base económica, lo cual dependerá de si la tasa de utilidades calculada de este modo es más baja o más alta que las utilidades que pueden obtenerse con los empleos alternativos de los fondos involucrados. Si bien algo difícil de manejar, este procedimiento en dos etapas corresponde a la secuencia lógica y a la histórica de la aparición de las propuestas contemporáneas para el control de la fecundidad. En la primera etapa el interés se centra en los efectos económicos de los cursos alternativos de la fecundidad. Los resultados obtenidos son luego examinados en relación a sus implicaciones sobre la formulación de políticas públicas que podrían influir

<sup>1/</sup> Coale, Ansley J. y Hoover, Edgar M.: Population Growth and Economic Development in Low-Income Countries, Princeton University Press, 1968.

sobre la fecundidad en el sentido deseado. La discusión en este trabajo se organiza bajo dos rubros principales correspondientes a estas dos etapas. El hecho de que aquí la exposición se centre en el aspecto económico de la reducción de la fecundidad simplemente refleja la naturaleza del debate contemporáneo. Naturalmente, el marco mismo del análisis costo-utilidades es perfectamente general y, mutatis mutandis, resultaría igualmente apropiado para examinar el argumento económico en favor de cualquiera política pro-natalista propuesta.

#### I. LOS EFECTOS ECONOMICOS DE LA REDUCCION DE LA FECUNDIDAD

4. Un tratamiento adecuado de este tópico tendría que abarcar virtualmente todos los problemas importantes que tienen que ver con el aspecto económico del desarrollo y crecimiento y podría manejarse en forma satisfactoria solamente en un marco de equilibrio general que involucrase a la fecundidad misma como una variable dependiente. Hasta aquí no existe un tratamiento semejante y tampoco está en vista, pero la literatura sobre diversos aspectos del problema general es extensa y crece con rapidez. Debido a las limitaciones impuestas a este trabajo, las referencias a los temas principales de esta literatura se darán aquí sólo de la manera más breve. Para un estudio amplio del estado de esta rama del saber el lector puede consultar los materiales de la Conferencia Mundial de Población de 1965 <sup>2/</sup> así como algunas publicaciones posteriores<sup>3/</sup> y estudios representativos recientes.<sup>4/</sup> Se dio por sentado que la utilidad de la actual discusión se:

<sup>2/</sup> Véase en especial los trabajos básicos de Simon Kuznets: "Demographic Aspects of Modern Economic Growth" (WPC/WP/389) y de Paul Demeny: "Demographic Aspects of Saving, Investment, Employment and Productivity" (WPC/WP/460) y los informes sumarios y sesiones pertinentes en Naciones Unidas, World Population Conference, 1965, Vols. I-IV, Nueva York, 1966-67, Naciones Unidas.

<sup>3/</sup> Easterlin, Richard A., "Effects of Population Growth on the Economic Development of Developing Countries", The Annals, (Philadelphia), Vol. 369, enero, 1967 y Ohlin, Goran, Population Control and Economic Development, París, O.E.C.D., 1967.

<sup>4/</sup> Clark, Colin, Population Growth and Land Use, MacMillan, 1967; Enke, Stephen, "The Economic Aspects of Slowing Population Growth", en Economic Journal, Vol. 76, N° 301, marzo 1966; Hoover, Edgar M. y Perlman, Mark, "Measuring the Effects of Population Control on Economic Development", The Pakistan Development Review, Vol. 6, N° 4, invierno, 1966; Meade J.E., "Population Explosion, the Standard of Living and Social Conflict", Economic Journal, Vol. 77, N° 306, junio 1967; Stassart, Joseph, Les avantages et les inconvenients économiques d'une population stationnaire, Lieja, 1965; y Tabah, León, "Démographie et aide au tiers monde. I. Les modeles", Population, Vol. 23, N° 3, mayo-junio, 1968.

verá acrecentada si se centra principalmente en las deficiencias y debilidades analíticas de la estructura existente más bien que en los logros.

5. Como asunto de simple descripción, se puede decir que en el mundo actual la distribución de frecuencias de los países según el nivel de su fecundidad es marcadamente bimodal. Por consiguiente, si bien existe considerable variación dentro de cada uno de los grandes grupos, los países se pueden catalogar entre los que tienen una fecundidad "alta" y los que tienen una fecundidad "baja". De acuerdo con la clasificación, la disminución potencial de la fecundidad, medida en términos absolutos, difiere muchísimo en estos dos grupos. Esta circunstancia, combinada con el hecho de que la separación de los países en los grupos de fecundidad elevada y baja pari passu separa a las economías "menos desarrolladas" de las "desarrolladas", conduce a diferencias substanciales en la naturaleza e importancia cuantitativa de los efectos económicos atribuidos al cambio de la fecundidad entre los dos grupos.

#### A. Países con fecundidad alta

6. Con una tasa media de natalidad algo superior a los cuarenta, se requeriría disminuir la fecundidad en por lo menos un 50 por ciento para acercar la tasa de natalidad de este grupo al valor medio que caracteriza al grupo de fecundidad baja. Como la experiencia histórica indica que una disminución semejante, si es que ocurre, puede producirse con bastante rapidez -quizás dentro de dos o tres décadas o incluso en un período más corto- el impacto potencial sobre la estructura de la población por edades y sobre la tasa de crecimiento de la población puede ser muy espectacular. Por consiguiente y en marcado contraste con el enfoque tradicional que se ocupaba de la relación entre el tamaño de la población y los "recursos", lo esencial de la teoría que actualmente prevalece sobre el aspecto económico del cambio de la fecundidad se centra principalmente en las implicaciones de estos dos procesos demográficos: el de la transformación de la estructura de la población por edades y el del cambio en la tasa de crecimiento de la población.

a) A medida que baja la fecundidad disminuye la dependencia de las edades jóvenes. Al no ser afectado en su total a corto plazo el tamaño de la población económicamente activa potencial, la producción será tan alta como lo sería en el caso de no existir una disminución de la fecundidad. Pero como la producción total dada debe distribuirse entre un número más pequeño de personas, el ingreso per cápita se eleva en relación con lo que hubiese sido de no haber tenido lugar una

disminución de la fecundidad. La ventaja definitiva implícita en la transformación de la distribución por edades no se pierde cuando eventualmente se alcanza un nuevo estado de equilibrio. Esto lo indica la comparación entre las distribuciones por edades con una fecundidad alta y baja en estado constante:

b) El descenso de la fecundidad conducirá a un retardo del crecimiento de la población y eventualmente a una tasa más baja de crecimiento en un estado constante de la que se hubiese producido con una fecundidad elevada mantenida. Con una tasa más baja de crecimiento, los esfuerzos que se requieren únicamente para mantener constante el capital per cápita serán menores o, a la inversa, con un nivel dado de esfuerzo la población de crecimiento más lento podrá aumentar el capital per cápita con mayor rapidez que con una tasa alta de crecimiento. Hasta cierto punto el efecto se dejará sentir poco después del comienzo del descenso de la fecundidad, pero asume su importancia cabal una vez que la llegada de las cohortes afectadas por el descenso de la fecundidad comienza a hacer más lenta la tasa de crecimiento en las edades económicamente activas.

7. Aparte de estos dos efectos principales, diversos autores perciben ventajas adicionales en la disminución de la fecundidad, las que se producen a través de los mismos mecanismos y amplifican o refuerzan los efectos recién mencionados:

a) A menudo se afirma que con un mayor ingreso per cápita no sólo los ahorros per cápita serán mayores sino que también se ahorrará una proporción más alta de los ingresos personales.

b) Se plantea el mismo punto con respecto a los gastos de gobierno. Además, se dice que el descenso relativo de la demanda de servicios gubernamentales como instrucción, salud maternal, etc., permitirá un cambio en la estructura de los gastos públicos hacia inversiones más directamente productivas.

c) La fecundidad más baja puede aumentar las tasas de participación femenina en la población económicamente activa.

d) Las ganancias en el ingreso per cápita inducidas por el descenso de la fecundidad pueden producir un efecto de retroalimentación sobre la productividad laboral a través de una mejor alimentación, salud, vivienda, etc.

e) En una economía que adolece de desempleo o de empleo insuficiente, la absorción de la mano de obra ociosa se verá acelerada por la tasa más alta de acumulación de capital y más tarde también por la tasa más baja de crecimiento de la fuerza de trabajo inducida por la fecundidad más baja.

f) En general, el logro de los objetivos de empleo perseguidos por las economías subdesarrolladas, tales como la expansión relativa de la fuerza de trabajo absorbida por el sector moderno (industrial), se verá facilitado.

g) El cambio en las proporciones de los factores que se implica con una tasa más rápida de crecimiento del capital y una tasa más lenta de crecimiento de la fuerza de trabajo hará disminuir la presión por interferir en el mercado de trabajo que conduce a ineficiencias de distribución o facilitará el logro de cambios deseados hacia una distribución más equitativa de los ingresos, o ambos.

8. Los argumentos que impugnan la validez de algunos de estos puntos por lo general están dirigidos hacia las proposiciones subordinadas que figuran bajo las letras a) hasta d) o ponen en tela de juicio la importancia cuantitativa de los efectos descritos. En particular, a menudo se refuta la validez empírica de la relación ahorro-ingreso, principalmente con respecto a la conducta ahorrativa individual. En una vena más positiva, se pone énfasis a veces en la posibilidad de ajustes compensatorios en las tasas de participación en la fuerza de trabajo y bajo la influencia evidente de la experiencia histórica de las economías actualmente desarrolladas, se afirma que las tasas elevadas de dependencia estimulan a los individuos a realizar mayores esfuerzos en general, y que además existe un efecto positivo similar con respecto al comportamiento gubernamental. Por otra parte, se sostiene que una población que crece más rápidamente presenta ventajas en cuanto a la flexibilidad de la economía para adaptarse a los cambios estructurales, como por ejemplo en la demanda, lo que disminuye las consecuencias de las decisiones erróneas con respecto a la distribución de las inversiones; y que una composición por edad y por aptitud profesional más joven en la fuerza de trabajo y su tasa más rápida de renovación, implícita en una fecundidad más elevada, produce diversos efectos económicos beneficiosos. Finalmente, a menudo se apela a los argumentos clásicos respecto a las economías de escala y especialización y se los relaciona funcionalmente con el crecimiento de la población, a la vez que ciertos autores ponen énfasis en la presunta relación entre la densidad de la población y el progreso tecnológico.<sup>5/</sup>

9. Al aplicar estos argumentos a los países actualmente subdesarrollados al parecer se da poca consideración a las circunstancias que invalidan o debilitan en forma drástica la importancia de los mecanismos involucrados, vale decir, a) que los niveles de ingreso per cápita que prevalecen son tan bajos que será escaso el estímulo adicional que pueda provenir de un incremento adicional de las privaciones; b) que la opción para un futuro previsible no se encuentra entre un crecimiento demográfico y una población estacionaria o en decadencia sino que entre un crecimiento rápido

<sup>5/</sup> Cf. Clark, op.cit., y Bosorup, Ester, The Conditions of Agricultural Growth, Allen and Unwin, 1965.

y un crecimiento algo más lento, y que por consiguiente cualquier estímulo que pueda concebirse como surgido del crecimiento estará ampliamente presente; c) que el punto recién planteado es aún más evidente con respecto a las migraciones internas y a la urbanización; d) que el problema de las economías subdesarrolladas radica en el traslado, adopción y difusión de conocimientos tecnológicos ya existentes más bien que en el desarrollo de nuevos conocimientos que se dice son estimulados por las presiones de la población; y e) que cabe esperar que las economías de escala y especialización se hallarán próximas a aparecer principalmente en el sector moderno de la economía, cuya expansión depende más bien de la tasa de acumulación de capital y de la composición de la demanda según la determinan por el ingreso per cápita, que de la tasa de crecimiento de la población per se.

10. En un análisis final, los argumentos contrarios al parecer no quitan mayor validez a los puntos que asignan un papel económico positivo a los cambios en la composición por edad y crecimiento de la población que resultan de un descenso de la fecundidad. Pero ¿cuál es la importancia cuantitativa de estos efectos? Una estimación muy citada<sup>6/</sup> sitúa las ganancias relativas del ingreso per cápita (ajustadas con respecto a la distribución por edad) que resultan de una disminución lineal de la fecundidad del orden del ~~cincuenta~~ por ciento ocurrida en el ambiente indio a lo largo de un período de veinticinco años en aproximadamente un quince por ciento, a los veinte años del comienzo del descenso de la fecundidad, y en cerca de un cuarenta por ciento, después de treinta años, aumentando rápidamente la diferencia después. Así, las ganancias a corto plazo, si bien apreciables, parecerían distar mucho de ser espectaculares. Aceptando la lógica formal del modelo en que están basados estos cálculos y aceptando como plausible la amplitud que por lo general se sugiere para los valores de los parámetros pertinentes, se puede argumentar en forma eficaz que las ganancias atribuidas a la fecundidad en descenso podrían lograrse mediante una serie de expedientes alternativos, tales como una tasa algo más elevada de inversión de los ahorros o una ligera mejoría en la productividad laboral o en la eficiencia del empleo del capital, o ambas.<sup>7/</sup> Como alternativa se puede sugerir que los resultados relativamente modestos son consecuencia de una exploración no completa de las amplitudes y combinaciones plausibles de los valores de los parámetros que pueden resultar pertinentes.<sup>8/</sup>

6/ Coale y Hoover, op.cit., página 280.

7/ Kuznets, Simon, "Population and Economic Growth", Proceedings of the American Philosophical Society, Vol. III, N° 3, junio 1967.

Véase además Kleiman B., "A Standardized Dependency Ratio", Demography Vol. 4, N° 2, (1967).

8/ Cf. Myrdal Gunnar, Asian Drama, Random House, Vol. III, 1968, Apéndice 7.

11. Al parecer, la identificación y cuantificación de los efectos económicos que son producto de un descenso de la fecundidad desde niveles altos permanece en un estado que dista de ser satisfactorio y, por lo tanto, se requerirá una cantidad considerable de labor empírica adicional antes de que se pueda esperar que lleguen a disminuir en forma substancial las divergencias en la opinión especializada. En forma más fundamental, cabe plantear ciertos interrogantes con respecto a si las investigaciones futuras deben continuar centrándose en forma primordial en los problemas que han dominado los debates recientes o si se requiere por lo menos una cierta reorientación del pensamiento y un cambio de énfasis. Los cuatro puntos siguientes reseñan algunos de estos interrogantes.

12. Primero, aparece como desproporcionado el énfasis que se ha colocado en las consideraciones a corto plazo, y en particular en algunos beneficios tangibles que afectan a los gastos de gobierno atribuibles a la aparición de bajas relaciones de dependencia. Cabe sugerir que una orientación, quizás no siempre consciente, hacia la pertinencia en la formulación de las políticas y el supuesto implícito de que esta pertinencia depende de la habilidad del analista para identificar efectos a corto plazo que son cuantificables, ha influido sobre la distribución de las investigaciones en este campo. Este énfasis en el corto plazo se torna explícito en los cálculos en los cuales las ganancias provenientes de un descenso de la fecundidad se obtienen sumando los valores actuales de los nacimientos que no tuvieron lugar, siendo determinados estos valores actuales como la diferencia entre el valor descontado de las corrientes de consumo e ingreso que se esperan para la vida entera. La aplicación de una tasa de descuento que resulte realista para las decisiones comunes sobre inversiones, es decir, una tasa de una magnitud del orden de un diez por ciento anual o superior, virtualmente quita toda importancia a todos los efectos que se dejarán sentir con posterioridad a un horizonte de tiempo de quince o veinte años. Pero un argumento eficaz será que los problemas de población son por excelencia problemas a largo plazo y que constituye una responsabilidad especial de los economistas el buscar la clarificación de las importantes implicaciones a largo plazo de los niveles alternativos de la fecundidad actual sea o no que la incidencia de los efectos se encuentre dentro del presente horizonte de tiempo de los que establecen las políticas. La necesidad de una clarificación semejante es totalmente independiente de cualquier planteamiento económico que busque establecer adecuadas tasas de descuento que hay que aplicar en la formulación de las políticas públicas.

13. En segundo lugar, incluso si uno estuviese dispuesto a otorgar primacía a consideraciones a corto plazo, parecería que la diferencia económica esencial entre mantener la fecundidad en su nivel alto original, en oposición a su disminución drástica, no puede expresarse en forma ni siquiera aproximadamente adecuada a través de un catálogo de items que no fueron consumidos debido a la menor cantidad de nacimientos ni a través de una valorización cuantitativa de los items así "ahorrados" y sus repercusiones económicas inmediatas. En veinte años a contar desde ahora una sociedad que ha experimentado una transformación revolucionaria de los patrones seculares de conducta reproductiva sería una sociedad cualitativamente distinta a una en que no se produjeron estas transformaciones. Resulta difícil representarse mentalmente una situación en que estas diferencias cualitativas no se manifiesten también de múltiples maneras en prácticamente todos los aspectos económicamente significativos de la conducta humana. La adopción masiva de nuevas ideas sobre el tamaño de la familia, acompañada por medidas que traducen estas nuevas ideas a la realidad, resulta inconcebible sin un avance masivo en la difusión y reforzamiento de patrones de la conducta económica racional; si no se inculca y fortalece la idea de que las acciones individuales pueden mejorar el status económico; si no se producen cambios favorables con respecto a la movilidad económica, a la iniciativa, a la toma de riesgos y al cálculo económico; si no se promueven actitudes modernas hacia la crianza y educación de los niños; si no se eleva el nivel de aspiraciones y metas del individuo su familia y sus hijos; y si no se producen cambios en muchos aspectos afines que son económicamente significativos. Al parecer, habría que prestar mucha mayor atención a los intentos por verificar en forma empírica estas relaciones intangibles y, en la medida que fuese posible medir su significación práctica.

14. Tercero, los mismos factores que son responsables de un énfasis desmesurado en cuanto a los efectos a corto plazo, contribuyen a explicar el hecho de que se haya prestado poca atención sistemática a las consideraciones relacionadas con el tamaño y densidad de la población como tales. Hasta cierto punto la literatura profesional sobre este tema se contrapone felizmente a una gran parte del debate popular que se centra en la noción de la "sobrepoblación". En gran medida, falta en la literatura una discusión de los "recursos" y de la "alimentación" en este contexto, en parte a causa de que se considera una falacia la noción optimista de que los cambios súbitos en la fecundidad podrían hacer variar grandemente los parámetros de estos problemas de aquí a cinco o incluso diez años y también porque una gran parte de la literatura a su vez es más optimista con respecto a las perspectivas a corto plazo y a las opciones de que disponen los países subdesarrollados que lo que son las concepciones populares sobre estas materias. En particular no se disciernen limitaciones absolutas a corto plazo de los "recursos" y no se señala ningún producto o categoría de gastos para una atención especial. El problema de la

"desnutrición", por ejemplo, se considera como una faceta de los niveles de bajos ingresos en general, ya que incluso en los países más pobres la elasticidad ingreso de la demanda por alimentos es menor a la unidad. Las implicaciones de una fecundidad alta versus una fecundidad baja son contempladas no en términos de una opción entre "hambre y catástrofe" versus "progreso", sino que en forma más correcta, y menos dramática, como una opción entre tasas más lentas y más rápidas de crecimiento económico. No obstante, el prestar una mayor atención a los problemas a más largo plazo parecería requerir que se reintrodujeran muchas de las consideraciones clásicas tan conocidas respecto a tamaño y recursos en la discusión sobre el aspecto económico de la disminución de la fecundidad, y cabría esperar que estas consideraciones tomaran una vez más la delantera con respecto a la preocupación por la estructura de la población y por la tasa de crecimiento como tales. Los supuestos optimistas en cuanto a las perspectivas económicas a más largo plazo de los países menos desarrollados de ningún modo disminuyen la pertinencia de estas observaciones tal como se sugiere a partir de los argumentos incluidos en la Sección 3, más abajo.

15. Cuarto y último, cabe observar que de acuerdo a la teoría recibida existe una diferencia sorprendentemente pequeña entre los diversos tipos de países de fecundidad alta en cuanto a la magnitud de las ganancias potenciales que podrían derivarse de la disminución de la fecundidad. Este resultado naturalmente es en parte consecuencia del énfasis exclusivo que se coloca en el crecimiento y la estructura de la población como responsables de las ganancias: con respecto al cambio potencial en estos parámetros demográficos los países subdesarrollados efectivamente exhiben un alto grado de uniformidad. No obstante, es probable que la supuesta insensibilidad de estas ganancias frente a las enormes diferencias en las características económicas de estos países sea un mero reflejo de lo inadecuado del aparato teórico subyacente más bien que de la naturaleza intrínseca de los mecanismos involucrados. Así, se puede demostrar que incluso la más simple desagregación del modelo usual de sector único que se utiliza habitualmente para demostrar los efectos del descenso de la fecundidad señalaría importantes diferencias en la magnitud, si es que no en la dirección, de estas ganancias según las condiciones económicas iniciales del país afectado, en especial con respecto a la dotación de factores que caracterizan al sector tradicional o con respecto a la naturaleza de las relaciones comerciales internacionales. Por lo tanto, se requiere con urgencia una extensa labor de análisis de los efectos económicos de los cambios en la fecundidad en la que se haga uso de modelos económicos más elaborados y diferenciados que los que se han utilizado hasta aquí.

B. Países de baja fecundidad

16. Las consideraciones relacionadas con los efectos del cambio en la fecundidad ocupan un lugar sumamente modesto en los debates respecto a las perspectivas a corto plazo de las economías desarrolladas. Por una parte, la preocupación por las restricciones en cuanto a recursos específicos que en tiempos pasados constituía una fuente de impulsos antinatalistas se ha desvanecido como resultado del creciente reconocimiento de las posibilidades técnicas cada vez mayores de sustituir las fuentes escasas de materiales y de energía. Por otra parte, los cambios institucionales, tales como la adopción de mecanismos fiscales y monetarios compensatorios, han eliminado una gran parte del vigor de los sentimientos pro-natalistas basados en el argumento del estancamiento. Además, mientras que la baja fecundidad que caracteriza a los países desarrollados es consecuente con las tasas vitales y las distribuciones por edades, las que varían en forma apreciable, la magnitud de los cambios factibles (tomando a cada país como una unidad) es, no obstante, bastante limitada cuando se la analiza desde el punto de vista de los efectos económicos a corto plazo. Dentro del marco de estas consideraciones, no obstante, parece existir en último término un consenso tentativo de que el crecimiento de la población a una tasa moderadamente baja presenta ciertas ventajas en comparación con una tasa de crecimiento de cero: por lo menos disminuye la necesidad de disposiciones económicas que compensen las desventajas de una estructura estacionaria por edades.

17. Esta perspectiva respecto al crecimiento y a la distribución por edades que se relaciona con éste se ve substancialmente alterada, sin embargo, si se toma en cuenta las consecuencias implícitas a largo plazo respecto al tamaño y a la densidad de la población. Sobre una base puramente económica, las perspectivas de un incremento en el tamaño y de la densidad parecen presentarse de un modo ligeramente favorable sólo en un número relativamente escaso de países avanzados, e incluso allí sólo si se pasan por alto las posibilidades de depender del comercio internacional para cosechar las ventajas de la especialización y de la producción a gran escala. En forma más significativa, varias consideraciones que se interrelacionan y trasladan entre sí sugieren que los mismos éxitos del crecimiento económico tienden a imponer sanciones cada vez mayores a una expansión demográfica adicional.<sup>9/</sup>

9/ Para una discusión pertinente y algunos obiter dicta apropiados, véase Baumol, William J., "Macro-economics of Unbalanced Growth", American Economic Review, Vol. 57, N° 3, junio, 1967; Hoyle, F., A Contradiction in the Argument of Malthus, University of Hull Publications, 1963; Jarrett, Henry, ed., Environmental Quality in a Growing Economy, Johns Hopkins Press, 1966; Keyfitz, Nathan, "Population Density and the Style of Social Life". Bio-Science, Vol. 16, N° 12, diciembre, 1966; Spengler, Joseph J., "The Economist and the Population Question", American Economic Review, Vol. 56, N° 1, marzo 1966; y Villard, Henry H., "Economic Implications of Three Percent Growth", American Economic Review, Vol. 58, N° 2, mayo de 1968.

Utilizando la noción algo vaga de la teoría clásica de población cabe sugerir que en último término en crecimiento económico sostenido y la continuación de las tendencias actuales en los cambios tecnológicos y de organización (incluyendo las tendencias hacia un sistema económico mundial más integrado) tenderán a rebajar el nivel óptimo de población para los países individuales.

a) La producción de niveles elevados de ingresos per cápita involucra la multiplicación de los artefactos físicos en una variedad que llega a dar vértigos y que provoca exigencias sin precedentes en cuanto a espacio, energía y materias primas per cápita. El proceso mismo del consumo produce efectos similares. En verdad parece una ironía, pero los problemas en los países más ricos han mostrado tendencia a reaparecer en una forma contraria a los problemas clásicos de recursos, es decir, como el problema de qué hacer con una amplia gama de sub-productos de despacho. La contaminación ambiental resultante de esto, y el costo de tener que hacer frente a esta contaminación, tienden a aumentar en forma más que proporcional y a menudo en forma discontinua a medida que aumenta el volumen de los desechos. El punto no es que el crecimiento de la población es el único o incluso principal, responsable de la aparición de estos problemas, sino solamente que el tamaño de estos últimos para cualquier nivel dado de ingresos tiende a ser por lo menos proporcional al tamaño de la población. Una vez alcanzado un nivel físico de saturación con respecto al consumo per cápita de un ítem determinado, el crecimiento de la población naturalmente se convierte en el agente dominante que provoca cambios en el volumen total de los procesos asociados productores de desechos. En ciertos países los vehículos de pasajeros per cápita, por ejemplo, se acercan a estos niveles de saturación.

b) La elasticidad-ingreso de la demanda de espacio vital, viajes, esparcimientos que utilizan el espacio en forma intensiva y, quizás, también de la posibilidad de contar con soledad y con una naturaleza no echada a perder, es manifiestamente alta y la continuación de las actuales tendencias en el ingreso y la población tiene que desembocar en una escasez cada vez más sensible en cuanto a la "naturaleza" y el "espacio" de ciertas cualidades para las cuales sólo se dispondrá de substitutos inferiores.

c) Las mediciones convencionales del ingreso en dinero tenderán a considerarse cada vez menos pertinentes como reflejo del bienestar en un sentido más amplio, a medida que la creciente complejidad del aparato organizador que se requiere para asegurar los altos niveles de ingresos para una población en crecimiento impone costos psíquicos, sociales y políticos cada vez más altas, en particular con respecto a la privacidad, a un sentido de identidad individual, a las satisfacciones de tipo estético, a la libertad en relación a controles y a una reglamentación excesiva y otros asuntos afines.

d) Es probable que la creciente complejidad requerida de la economía y de la organización social en general hará que el sistema tienda a ser cada vez más vulnerable frente a trastornos tecnológicos y organizadores súbitos o hará que los costos de asegurarse contra tales trastornos sean cada vez más onerosos. Cabe también esperar que la incertidumbre respecto a las implicaciones a largo plazo de los ajustes tecnológicos necesarios para acomodar una población en crecimiento a niveles altos de ingresos seguirá estando presente y que la probabilidad de que tales ajustes provocarán consecuencias imprevistas, irreversibles e indeseadas, por ejemplo, en el ambiente biológico del hombre, se tornará más marcada.

18. Prácticamente no es necesario subrayar que los puntos bosquejados más arriba son en alto grado tentativos. Hasta aquí se ha dedicado muy poco pensamiento sistemático a una exploración de las consecuencias eventuales de un crecimiento económico a largo plazo, y de mantener la fecundidad a un nivel que desemboque en tasas positivas de crecimiento demográfico en los países que se han escapado en forma eficaz de las garras de la trampa malthusiana. Como resultado de ello, las perspectivas económicas para los países tecnológicamente avanzados, y la parte que le corresponde al crecimiento de la población en la formulación de estas perspectivas, aún no se conocen lo suficiente.

## II. EL ARGUMENTO ECONOMICO EN PRO DEL CONTROL DE LA FECUNDIDAD

19. La sección anterior pasó revista a los argumentos respecto a la ganancia económica neta que cabría esperar como resultado de un descenso de la fecundidad. Se desprende de estos argumentos que si efectivamente tiene lugar un descenso en forma espontánea éste debe ser bienvenido por motivos económicos. Ahora bien, ¿resulta legítimo ir más allá de esta proposición para plantear un argumento económico en pro de una política activa destinada a inducir este descenso? Con demasiada frecuencia se toma la respuesta como axiomática, puesto que las ganancias económicas aparecen como substanciales cuando se las compara con el supuesto costo económico de los diversos tipos de acciones en cuanto a políticas que por lo general se sugieren. Sin embargo, como se ilustra en la sección precedente, la discusión de la ganancia proveniente de una fecundidad en descenso por lo general se realiza al nivel macroeconómico y en términos de índices promedios tales como el ingreso per cápita. Con esto se demuestra que los beneficios para la "sociedad" pueden no ser automáticamente persuasivos en lo que respecta a los individuos o a las familias individuales puesto que las acciones colectivas destinadas a disminuir la fecundidad deben necesariamente realizarse a través de los individuos o las familias individuales, más bien que a través de algún mítico hombre medio. Resulta

desafortunado que una parte tan importante de la discusión del aspecto económico del control de la fecundidad tienda a hacer que este punto elemental se desdibuje o desaparezca. Si las políticas propuestas han de tener a la vez éxito y resulten económicamente sólidas, se requeriría ser muy específico respecto a la distribución de los beneficios y de los costos que están involucrados en métodos particulares de acción. Esta sección del documento está dedicada principalmente a bosquejar las consideraciones que parecen ser pertinentes a esta cuestión, y que en la literatura son pasadas por alto.

20. Para clarificar los posibles lugares de incidencia de los beneficios y costos en un programa de control de la fecundidad, puede resultar de ayuda, como primera aproximación, imaginarse que la sociedad está compuesta de unidades autónomas que se perpetúan a sí mismas y que se llaman familias. Luego será de utilidad distinguir claramente aunque sólo sea en forma conceptual, entre dos tipos de justificación económica para una política determinada, los que se aplican de acuerdo a si las consecuencias económicas -costos y beneficios- de cualquier acción adoptada por una familia individual tendiente a disminuir la fecundidad son sobrellevadas o gozadas enteramente por la familia que ha adoptado la acción, o si tales acciones involucran ciertos "efectos externos" (externalities), es decir, imponen cargas o confieren beneficios también a otras familias.

#### A. Control de la fecundidad en ausencia de "efectos externos"

21. Si todas las consecuencias de las decisiones en cuanto a fecundidad permanecieran dentro de los límites de la familia, el aspecto económico de las políticas de población, en el supuesto usual aunque algo vago, de una sociedad democrática, se presenta como algo más bien sencillo. Hay que dejar que las familias juzguen acerca de lo que más les conviene a sí mismas y la sociedad debe aceptar con estricta neutralidad las decisiones de las familias individuales. El argumento de que a la "sociedad" le convendría más que los padres tuvieran menos hijos resulta tan sin sentido como decir que a la sociedad le convendría más que un mayor número de personas trabajasen los domingos. Evidentemente, las supuestas ganancias que habrían acompañado a la fecundidad más baja, por definición se hubiesen derivado de las ganancias concentradas en aquellas mismas familias responsables de esa fecundidad más baja. Si de hecho las familias optaron por un número mayor de hijos, ipso facto esa opción se revela como la preferida. No obstante, no se desprende necesariamente una política de puro laissez faire. Nuestras familias autónomas no viven aisladas, sino que se organizan en estados para servir sus intereses en la realización de funciones que se realizan más eficazmente en forma colectiva que si se las deja al libre juego de las relaciones de intercambio entre las familias a través del mercado. Las reconocidas deficiencias

del mercado y las imperfecciones de los mecanismos de decisión dentro de la familia misma, constituyen un terreno de primera calidad para la acción gubernamental.

22. El argumento en pro de la intervención es más fuerte con respecto a la forma como se provee la información. La optimización a través de la acción privada supone que las familias pueden actuar en forma inteligente por su propio interés, pero la información de que disponen las familias individuales puede resultar errónea o inexistente.

a) Las familias pueden suponer falsamente que la sociedad espera que ellas sigan ciertas normas de conducta. De este modo, hay un costo psíquico implícito en el hecho de desafiar estas normas imaginadas, el que se elimina si a las familias se les informa que no se les impone ninguna exigencia en particular respecto a su comportamiento reproductivo desde el exterior.

b) Las familias pueden no tener la información pertinente respecto a tipos, costos, disponibilidades, y propiedades técnicas y estéticas, etc., de los métodos para prevenir la concepción o para poner término a un embarazo, o pueden poseer información incorrecta sobre estas materias. En cualquiera de los dos casos la decisión resultante será necesariamente subóptima.

c) La elección con respecto a la paternidad se efectúa en condiciones de incertidumbre que pueden disminuir si a los padres se les proporciona la información pertinente. La visión individual anticipada respecto a las perspectivas económicas futuras de las familias, respecto a sus oportunidades e intereses y la apreciación que tengan éstas de la forma en que estas perspectivas dependen de las modalidades actuales de su comportamiento en relación a la fecundidad pueden ser más limitadas que lo que resulta justificado por la incertidumbre real que existe sobre estas materias.

d) Las imperfecciones intrínsecas de la "demanda" de hijos también disminuyen las posibilidades de obtener resultados que serán considerados óptimos ex post: las "compras" de hijos son "a bulto" y sólo moderadamente repetitivas, el proceso de aprendizaje es lento y en gran medida retrospectivo. Muchas de las consecuencias de tener un hijo se dejan sentir sólo a la larga, y las compras tienen un carácter irreversible.

Naturalmente, resulta común que los presuntos padres busquen y adquieran por su cuenta información ex ante sobre estas materias, y es evidente que bajo circunstancias ideales el mercado o las comunicaciones informales les proporcionarían este tipo de información en forma razonablemente adecuada. Pero por lo menos ciertos elementos de

un paquete de información óptima consistirían en bienes cuasi colectivos que no podrían ser proporcionados, o serían proporcionados en forma inadecuada, por empresarios que buscan su lucro personal. Los mensajes informativos a través de los medios de comunicación de masas constituyen un buen ejemplo. En segundo lugar y, lo más importante, bajo condiciones económicas de atraso, el mecanismo de mercado puede resultar sencillamente defectuoso en este campo, creando un fuerte argumento de eficiencia en pro de la acción colectiva.

23. Principalmente es sobre la base de este último argumento que también puede justificarse la intervención estatal que va más allá de la provisión de mera información y que se extiende a la provisión de los medios de control de la fecundidad. Como los suministros de anti-conceptivos y de servicios afines (v.g., médicos) en ningún sentido constituyen un bien colectivo, en principio resultaría preferible proporcionar estos items sólo con cargos apropiados a los usuarios, es decir, a precios que equivalen al costo marginal del bien o servicio que se proporciona. Así, aun cuando lo organice el gobierno, la cantidad del servicio consumido estaría regulada por principios comunes de mercado, eliminando con esto las dificultades de fijar el nivel apropiado de gastos a través del proceso político. Por diversas razones, sin embargo, puede preferirse una solución distinta, en particular, la prestación gratuita de servicios o prestación a un costo menor que el marginal.

a) Como la prestación de servicios de control de la natalidad tiene muchos elementos en común con los servicios médicos y de salud pública corrientes y como por diversos motivos estos últimos a menudo son especializados, un tratamiento único para la prestación de todos estos servicios puede considerarse natural o preferible, o ambos.

b) La ineficiencia resultante de la distribución gratuita (o a un precio nominativo) puede considerarse insignificante. Tres puntos resultan pertinentes aquí. En primer lugar, todas las familias están comprometidas en la reproducción, y por consiguiente cabe esperar que los beneficios se difundan ampliamente, afectando en un período u otro a virtualmente todas las familias. Como consecuencia de esto, los efectos de distribución por lo general serán moderados. En segundo lugar, la naturaleza intrínseca de los servicios es tal, que la demanda por familia se ve restringida físicamente y por lo tanto, a diferencia de lo que ocurre con el transporte gratuito o incluso con la aspirina gratuita, la ineficiencia en la distribución creada por un bajo precio, o por la gratuidad, será pequeña. Tercero, el costo por persona puede ser bajo y el suministro gratuito puede resultar administrativamente más ventajoso.

c) Cualquier efecto distribución de hecho involucrado en un sistema subvencionado puede considerarse como positivo ya que un sistema semejante ofrecería a los pobres, servicios que anteriormente sólo estaban al alcance de los más acomodados. El mismo argumento podría justificar la aplicación de precios discriminatorios, es decir, el cobro de precios al usuario fijados de acuerdo a la "capacidad" de pago determinada a través de un criterio apropiado.

24. Dada la distribución socializada de los servicios de control de la natalidad, el financiamiento de la investigación y desarrollo, destinados a mejorar la eficacia, seguridad y aceptabilidad de las técnicas anticonceptivas, debe necesariamente proporcionarse también en forma colectiva. Dado el supuesto de la no existencia de "efectos externos", el argumento en pro de un financiamiento semejante no es que disminuirá la fecundidad (aunque esta disminución será un subproducto inevitable, a menos que sea compensada por una reducción de la esterilidad involuntaria) al igual que el argumento en pro de encontrar un remedio para el dolor de cabeza no requiere recurrir a los efectos beneficiosos sobre la productividad laboral (aunque esto también sería un subproducto probable. Más bien, el argumento se basa en el reconocimiento de que en cuanto las familias tengan algún deseo de limitar su fecundidad natural, los esfuerzos en este sentido representan un costo puro cuya reducción es conveniente per se. En cuanto a la magnitud de estos costos y, por el mismo motivo, en cuanto al incremento potencial en los "excedentes del consumidor" que pueden derivarse de proporcionar técnicas más avanzadas basta referirse a los altos precios pagados por los abortos a menudo por personas de pocos recursos, en los países en que los abortos son ilegales, y a la experiencia histórica de las poblaciones europeas donde el control de la fecundidad fue logrado en forma voluntaria y frente a la desaprobación social, mediante métodos que involucran grandes desventajas psíquicas. Si los acontecimientos pasados constituyen una guía también son enormes los beneficios pecuniarios potenciales provenientes de la investigación y desarrollo para disminuir (respecto a un nivel determinado de efectividad, seguridad y aceptabilidad) el costo de los anticonceptivos y la cantidad de servicios personales requeridos. Estos planteamientos parecen establecer un sólido argumento en pro de mayores inversiones en este campo, pero al no existir pruebas de mercado naturalmente prevalecen las dificultades usuales para encontrar el nivel óptimo.

25. Se desprende de la lógica del modelo puro no sujeto a efectos externos que la "propaganda" en cualquiera de sus formas debe estar ausente de esto. La información ofrecida debe atenerse estrictamente a los hechos, y los medios de control de la natalidad deben proporcionarse al estilo auto-servicio, como quien dice, sin envases de fantasía. El introducir elementos de propaganda o incluso de "persuasión" podría justificarse sólo sobre una base francamente paternalista, es

decir, en el supuesto de que los líderes de la sociedad, o la "élite", de algún modo están más enterados de lo que le conviene al pueblo, o más bien, que lo saben ahora mientras que el pueblo lo sabrá sólo más tarde cuando, al igual que los niños que crecen y en retrospectiva están agradecidos por una firme orientación de los padres, manifestarán un agradecimiento más entusiasta que lo que sucedería ex ante. Resulta difícil negar que, en una sociedad que espera tener un rápido desarrollo económico que necesariamente involucra cambios drásticos en los gustos en un sentido bastante predecible, hay un cierto grado de plausibilidad en estas nociones de "élites". No obstante, el argumento evidentemente es muy frágil; por otra parte, es probable que la política implícita resulte efectiva solamente si la "élite" posee el monopolio de los medios de comunicación. Como mínimo, se les debiera exigir a los que invocan este argumento que fuesen explícitos en sus supuestos.

26. A la luz de los puntos reseñados más arriba parecería desprenderse del modelo de inexistencia de "efectos externos", una conclusión de doble política. En primer lugar, la sociedad debe dejar libertad a las familias para que determinen qué nivel de fecundidad desean escoger y, segundo, la sociedad debe proporcionar la mejor información disponible y los medios que hacen que esa libertad adquiera su verdadero significado. En términos generales, éstos son los principios tradicionales seguidos por el movimiento de la paternidad planificada, así como los objetivos reconocidos de prácticamente todos los programas gubernamentales de planificación familiar actualmente en existencia. Resulta evidente, no obstante, que muy pocos países ni siquiera se aproximan al cumplimiento de estos ideales. La libertad efectiva con acceso a lo mejor de la tecnología moderna del control de la natalidad sólo es el privilegio de una minoría y está totalmente fuera del alcance hoy en día, de quizás unos quinientos millones de familias en el mundo.

#### B. Control de la fecundidad con "efectos externos"

27. El supuesto de que las acciones de las familias individuales con respecto a la fecundidad no afectan a otros, naturalmente no soporta un escrutinio más detenido en ninguna sociedad. El hecho de que existen "efectos externos" positivos (o algunos negativos que debieran minimizarse) es reconocido explícitamente por lo menos de labios afuera por la intención de toda sociedad de cargar en forma colectiva con algunos de los costos de la crianza de los hijos, particularmente con el costo de la educación. Si de hecho se adopta una política como la reseñada en el párrafo anterior se puede describir entonces su filosofía implícita en forma más realista de la siguiente manera: a) se les debe permitir a las familias que actúen como mejor les parezca por su propio interés al fijar el nivel de su fecundidad, y la sociedad debe colaborar para hacer que esa libertad sea real; b) la sociedad en conjunto debe acomodarse como mejor pueda al total de estas decisiones.

Evidentemente, una política semejante de esclarecido laissez faire es ideal solamente si en realidad se cumplen los supuestos implícitos de tipo Adam Smith acerca de la armonía de los intereses privados y sociales. Si existen "efectos externos" ya no se puede confiar en que la conducta de maximización de las utilidades dentro de cada familia lleve a dar un óptimo social, y existe un argumento prima facie en pro de la intervención gubernamental para ayudar a lograr este óptimo.

28. Considérese, como el ejemplo más sencillo, una situación en que los "efectos externos" se manifiestan meramente en forma de una interdependencia de las utilidades individuales. Supóngase luego que en una sociedad todas las familias tienen tradicionalmente una fecundidad elevada pero, respecto al futuro, cada familia se da cuenta ahora que tiene una opción y puede escoger una fecundidad "baja". Imagínese, además, que de hecho cada familia prefiere escoger esa opción siempre que todas las demás familias hagan otro tanto. Como bajo las circunstancias, la expectativa natural acerca del comportamiento de las demás familias es que continuará siendo el tradicional, la opción natural para cada familia será la preservación del comportamiento antiguo aunque al actuar de acuerdo con las otras, cada familia podría mejorar su suerte. El gobierno, al mantener una comunicación constante y que asegure a cada familia que la elección de una fecundidad baja hará que todas las demás procedan de igual manera, puede producir una situación que todos prefieren por sobre el orden antiguo y lo hace sin violar de ningún modo el principio de la acción voluntaria por parte de cada familia.

29. La voluntariedad ya no puede ser respetada si los supuestos que sirven de base al juego son levemente alterados. Conjetúrese nuevamente que las familias efectivamente prefieren una fecundidad "baja" a una "alta" siempre que todas las demás familias escojan la fecundidad baja. Pero supóngase ahora que una vez que se asegura que todas las demás familias elegirán tener una fecundidad baja, cada familia prefiere una fecundidad alta para sí misma. Un ejemplo cándido puede dar cierta plausibilidad a estos supuestos conductuales. Supóngase que se desean los hijos porque proporcionan a la vez: a) satisfacción a los padres y b) seguridad para la vejez, y que la norma tradicional son seis hijos por familia. Supóngase que cada familia preferiría cierta pérdida de satisfacción para los padres (v.g., tener solamente tres hijos) si un sistema de seguridad social pudiera proporcionar el sustento para la vejez, y que de hecho se pueda establecer un sistema semejante si la fecundidad baja (tres hijos por familia) es universalmente adoptada. De este modo nuevamente se hace posible un adelanto social si todas las familias actúan de consuno. No obstante, una vez que se le asegura a cada familia que las demás tendrán una fecundidad baja y que por consiguiente el sistema de seguridad social será establecido, las satisfacciones particulares se verán maximizadas al no seguir las reglas del juego, es decir, teniendo a la vez seguridad social y completa satisfacción para los padres, esto es, una fecundidad alta. Evidentemente,

si se le permite a cada familia que siga sus propios intereses, el sistema tradicional será un régimen estable. Sólo un acuerdo forzado entre las familias, en otras palabras, una acción gubernamental que implique coerción, puede producir una situación que desde un comienzo es preferida a la antigua por todas y cada una de las familias individuales.<sup>10/</sup>

30. No obstante, se plantea una serie más difícil de problemas cuando existen conflictos directos de intereses con respecto al comportamiento reproductivo, es decir, cuando la utilidad para una persona implica pérdida para otra. Un primer conjunto de estos posibles conflictos de intereses podría identificarse con la familia misma. Si se descarta el supuesto de que la familia constituye una unidad homogénea aparecen por lo menos tres tipos potenciales de "efectos externos" negativos vinculados con la fecundidad alta: a) aquéllos impuestos a uno de los cónyuges, por lo general, aunque no siempre a la madre; b) aquéllos que recaen sobre los miembros adultos de la familia extendida; y c) aquéllos que recaen sobre los hijos ya nacidos. Los conflictos subyacentes, por lo común, no se considerarán como justificación de la intervención externa; en verdad en teoría, la familia ofrece un marco ideal para enfrentar los efectos externos que surgen dentro de ella misma, ya que existe una comunicación informal constante, una comparación entre las satisfacciones y los intereses, un campo para negociaciones infinitas, esquemas flexibles de compensación, confianza y afecto mutuo, etc. Por el mismo motivo, el microcosmo de la familia ilustra admirablemente los problemas de las correcciones con respecto a los efectos externos. El resultado del proceso de negociación y de soborno entre marido y mujer, por ejemplo, será considerado por un observador extraño como óptimo para la pareja solamente si este observador acepta como conveniente el status quo de la distribución del poder entre los integrantes de la pareja, supuesto discutible a la luz de la estridente coloración feminista del movimiento de planificación familiar incluso en los países económicamente avanzados, el que aparentemente fue la respuesta a una necesidad muy evidente. En forma semejante, el resultado de las negociaciones entre la pareja, por una parte, y los miembros adultos de la familia extendida, por la otra (cuando un arreglo familiar semejante resulta pertinente), sirve para sugerir las posibles dificultades en el logro de una solución óptima en un proceso político cuando los intereses substanciales de la minoría -en este caso la pareja que puede obtener prestigio y poder a través de sus hijos, pero que soporta sólo una fracción del costo mantenerlos- se estrellan contra una mayoría malamente organizada cuyos miembros sólo plantean objeciones moderadas al costo extra relativamente pequeño que les imponen las decisiones de fecundidad de la minoría. Los hijos, naturalmente,

<sup>10/</sup> Para una formulación de esta versión generalizada del famoso "dilema del prisionero" aplicada al ahorro óptimo véase Amartya K. Sen, "Isolation, Assurance and the Social Rate of Discount" Quarterly Journal of Economics, Vol. 81, N° 2, febrero de 1967.

representan un bloque completamente desprovisto de derechos, sin poder para influir sobre las acciones que afectan a sus intereses vitales. Los padres pueden actuar en forma egoísta o simplemente pueden desconocer las desventajas que significa la llegada de otros hermanos para los hijos que ya tienen.

31. Los "efectos externos" negativos que se desprenden de la fecundidad alta naturalmente plantean dificultades de orden muy superior dentro de la sociedad en conjunto. (Cabría agregar que existen dificultades análogas también dentro de la sociedad de naciones, tema pocas veces abordado en la literatura). Una lista no exhaustiva de éstas permite señalar tres tipos generales de efectos: las consecuencias no deseadas de la decisión de los padres que: a) recaen sobre todos los demás miembros de la sociedad (como en el caso de la contaminación); b) que afectan a ciertas clases especiales de personas (v.g., aquéllos que dependen para su subsistencia solamente de sueldos o los que pagan impuestos); y c) que producen desventajas para la generación joven o, en general, para las generaciones posteriores. Como es probable que los efectos negativos se distribuyan ampliamente, la posibilidad de negociar y de llegar a acuerdos sobre pagos compensatorios entre las familias individuales, dirigiéndose con esto hacia un nivel óptimo, resulta prácticamente nula. Tampoco la mera información acerca de la existencia de "efectos externos" hará variar el comportamiento que los originan: los padres racionales percibirán en forma correcta que los efectos de sus acciones sobre cualquier familia en particular o sobre la sociedad en conjunto son infinitamente pequeños. El único enfoque factible parecería ser una intervención gubernamental que busque desalentar la fecundidad siempre que se encuentre que los costos sociales de un nacimiento marginal sobrepasan los beneficios privados marginales. Una intervención semejante puede asumir la forma de la coerción franca o, preferiblemente se puede aplicar una serie apropiada de incentivos o de impedimentos económicos para inducir una conducta socialmente deseable. Sin embargo, hay que reconocer que la orientación que en la actualidad los economistas pueden ofrecer a los que formulan las políticas dista mucho de ser sólida. La índole extremadamente difusa de los "efectos externos" involucrados; el hecho de que muchos de ellos se manifiestan a través de cambios que resultan difíciles de rastrear en los precios relativos de los factores y de la producción; el problema de tomar en cuenta los numerosos "efectos externos" positivos de que gozan diversos segmentos de la sociedad; el problema de considerar la equidad de la distribución de ingresos existentes; el problema de pesar los efectos a largo plazo frente a las consecuencias a corto plazo; y la necesidad de introducir consideraciones de bienestar intergeneracional. Todos estos problemas hacen que la aplicabilidad del análisis costo-beneficios respecto a las decisiones de política sea extremadamente restringida. Estas dificultades se complican por la necesidad de asignar una medición de costos a la política correctiva misma; asunto que involucra complejas consideraciones políticas, morales y culturales fuera de los costos puramente económicos que a menudo son

considerables. Resultaría difícil dar un énfasis excesivo a la urgencia de la necesidad de investigar los aspectos económicos de las medidas políticas alternativas potenciales que podrían proponerse para lograr una igualdad más aproximada de los costos privados y sociales; y sobre todo, la necesidad de refinar en forma substancial el análisis e identificación de la distribución microeconómica de los "efectos externos" negativos netos que resultan de una fecundidad elevada.<sup>11</sup> Mientras no se produzcan estos avances los fundamentos económicos de cualquier política propuesta basada en el argumento de los "efectos externos" seguirán siendo poco satisfactorios, a pesar de la evidente presencia de estos efectos en todos los aspectos, tanto de las economías subdesarrolladas como desarrolladas.

### III. OBSERVACIONES FINALES

32. La principal conclusión que emerge de este estudio es que se puede dar un respaldo económico virtualmente incondicional a los esfuerzos por asegurar la libertad de las familias para determinar su propia fecundidad. Una política semejante requeriría: a) medidas gubernamentales para eliminar las restricciones positivas al control de la natalidad; b) proveer la información que requieren las familias para efectuar una elección inteligente; c) proveer los mejores medios disponibles para la planificación familiar; d) desarrollo de mejores métodos anti-conceptivos. Para aquellos que suponen que la suma de la libre elección de los individuos totaliza un óptimo social y para aquellos que sostienen que en todo caso la sociedad debería acomodar sus acciones a la suma de las elecciones individuales, esta política es, por definición, la mejor. Aquellos que sostienen que estos supuestos son poco realistas porque la elección libre de los individuos puede desembocar en una fecundidad excesiva para la sociedad en conjunto, esta política constituye sólo un paso hacia adelante, pero ciertamente en la dirección correcta. Si bien habrá desacuerdo acerca de si la política de población debe o no ir más allá de la "planificación familiar", debe existir un amplio acuerdo general acerca de la conveniencia de la política per se.

33. En verdad, las diferencias de opinión sobre la planificación familiar parecen centrarse principalmente en la efectividad del enfoque: cuestión técnica que no involucra ninguna diferencia de principios.

---

<sup>11</sup>/ Sobre este tema, véase en particular Blake, Judith, : "Demographic Science and the Redirection of Population Policy", Journal of Chronic Diseases, Vol. 18, 1965; Davis, Kingsley, : "Population Policy: Will Current Programs Succeed?", Science, Vol. 158, 1967; y Berelson, Bernard, : "Beyond Family Planning", Science, Vol. 163, 1969.

En lo que probablemente constituye la crítica más severa publicada sobre la planificación familiar como política de población se sostiene que, fuera de la falta de motivación, esta política no funciona porque la población desconoce los medios anticonceptivos: porque los pobres no pueden adquirir los anticonceptivos y mantener una provisión adecuada de ellos; porque los medios de producción que asegurarían la producción de anticonceptivos en cantidades suficientes no existen en los países pobres; porque la importación de anticonceptivos resulta cara y nunca es regular; porque no existen canales adecuados para la distribución comercial de los anticonceptivos; porque los anticonceptivos que están disponibles resultan ineficaces, mientras que los medios eficaces son caros y su uso es repugnante; y porque existe un sistema inadecuado de medios y personal de salud pública.<sup>12/</sup> Una formulación semejante naturalmente implica que un cambio importante con respecto a cualquiera de las deficiencias detalladas podría a lo menos producir algún efecto en la reducción de la fecundidad; y que las objeciones a la política se basan en una serie de supuestos técnicos y económicos específicos tales como la aceptabilidad de los métodos, su eficiencia, sus precios, etc. Pero tales características indudablemente están sujetas a cambios: los métodos pueden hacerse menos repugnantes, las importaciones pueden hacerse en forma más regular, etc. El grado de cambio en la fecundidad que cabe esperar como resultado, por lo tanto, un costo-efectividad de tales medidas en términos de un número menor de nacimientos o protección brindada por año-hombre, es un interrogante empírico al cual se le puede dar respuestas empíricas. Habitualmente se afirma que el descenso de la fecundidad es una consecuencia del desarrollo y no a la inversa. La proposición está bien planteada, pero si se la ofrece como una amplia generalización histórica, se convierte en mera perogrullada. Un examen detallado de la experiencia histórica indica claramente que incluso bajo condiciones totalmente distintas en cuanto a la tecnología de los anticonceptivos y de las comunicaciones, no existieron relaciones simples en un solo sentido entre los diversos elementos del proceso de desarrollo; en verdad, el descenso de la fecundidad se ha dado en diversos niveles de desarrollo y ha ocurrido a diversas velocidades.<sup>13/</sup>

<sup>12/</sup> Podyashchikh, P.: "Impact of Demographic Policy on the Growth of the Population", en Egon Szadaby, ed., World Views of Population Problems, Akademiai Kiado, Budapest, 1968, páginas 240-241.

<sup>13/</sup> Véase los trabajos de Coale, Ansley J., Kirk, Dudley, y Kuznets, Simon, en S. J. Behrman, L. Corsa, y R. Freedman, editoras, Fertility and Family Planning: A World View, University of Michigan Press, 1969 (an prensa), y Demeny, Paul, "Early Fertility Decline in Austria-Hungary: A Lesson in Demographic Transition", Daedalus, primavera, 1967.

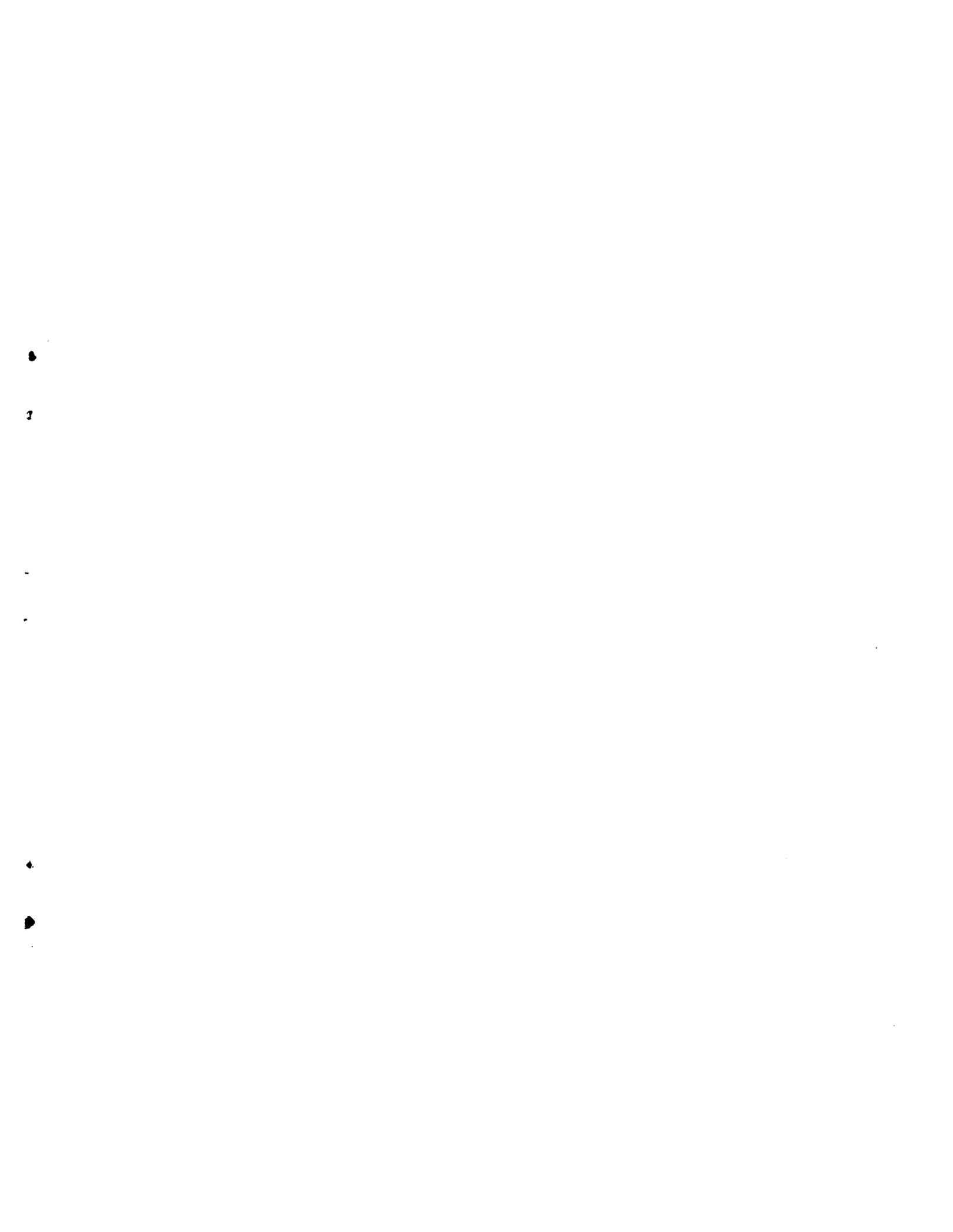
Esta circunstancia, que hasta aquí ha frustrado los intentos de construir un modelo de predicción confiable del comportamiento en fecundidad, ciertamente sugeriría que la mezcla de los diversos componentes de la modernización y el momento en que se produce su aparición puede manejarse dentro de límites bastante amplios. Una disminución temprana y rápida de la fecundidad producida a través de programas de planificación familiar de este modo es por lo menos una posibilidad teórica que no ha sido aun contradicha por la evidencia histórica. Las implicaciones potenciales con respecto a la aceleración del desarrollo económico resultan obvias. Si se produce efectivamente una reducción semejante, difícilmente podría dejar de inducir, particularmente siguiendo los lineamientos mencionados en el párrafo 13, efectos significativos de retroalimentación respecto a otros elementos del proceso de cambio económico.

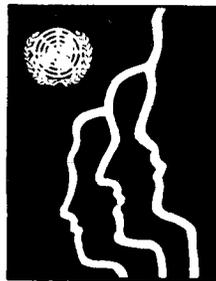
34. Esta última observación sugiere el tipo más general de "efecto externo" positivo producido por la disminución de la fecundidad y el argumento económico más plausible a base del cual se puede emprender un primer paso que va más allá de la planificación familiar, entendida en un sentido limitado. En los países menos desarrollados de hoy existe un amplio consenso social de que los procesos de desarrollo han de ser acelerados a través de una acción gubernamental dirigida hacia las manifestaciones generales del atraso y a través de la promoción y apoyo positivos otorgados a un comportamiento consecuente con una sociedad moderna progresista, cuyas diversas facetas conforman un sistema que se refuerza mutuamente en sus partes. Los esfuerzos positivos por difundir la aceptación del patrón moderno de comportamiento reproductivo son parte integrante del proceso de desarrollo. En verdad, resulta perfectamente obvio que una vez efectuada la elección social de la modernización tarde o temprano tiene que llegar la disminución de la fecundidad. Al parecer lo más probable sería que un descenso de la fecundidad inducido dentro de un marco voluntario, pero haciendo uso de una serie de presiones e incentivos cuidadosamente planificados, resultaría menos penoso que bajo un proceso posterior de adaptación demográfica "natural" que típicamente se produce por un apuro económico agudo. Estas presiones e incentivos no debieran estar destinadas a cambiar las condiciones económicas de las familias a fin de desalentar la fecundidad. Por el contrario, es de esperar que los efectos puros del cambio en los ingresos serán consecuentemente positivos a medida que se produce el desarrollo y a medida que mejora la situación económica de la familia. Más bien la política debiera centrarse en cambiar la imagen subjetiva de estas condiciones en la mentes de las personas, exponiéndolas a nuevos conocimientos y mediante la manipulación de sus gustos, esperanzas, ambiciones y horizontes de tiempo. Una mayor elaboración de este tema no obstante, queda fuera del ámbito de este trabajo.

35. Las consideraciones precedentes reforzarían en forma marcada el argumento respecto a la utilidad económica de los programas de planificación familiar, ya bien establecidos, incluso al no existir efectos externos, y sugerirían que el tamaño total de los programas debiera guardar relación con el nivel de la demanda que se genera, o debiera ser determinado por limitaciones de tipo de organización y técnico más bien que de tipo presupuestario. En cuanto a la distribución de los fondos dentro del presupuesto total, mientras quede por satisfacer una demanda bastante considerable en relación a los servicios ofrecidos, debiera aplicarse el principio de igualar la productividad marginal de los fondos en los diversos sub-programas. Esto requerirá una continua recolección y análisis de los datos de los programas en cuanto a costo-efectividad, así como de los datos que miden los cambios referentes a la actitud y que miden la demanda potencial de diversos productos de los programas.<sup>14/</sup> Como regla general, no obstante, debe ejercerse gran cautela de no promover tipos particulares de programas de preferencia a otros sobre la base de resultados observados o anticipados a corto plazo. Los resultados de los programas están necesariamente atrasados y es probable que los atrasos difieran en forma significativa de un programa a otro. En estas condiciones, un criterio informado será una mejor guía para la acción que un análisis del costo-efectividad estrechamente concebido. Resulta igualmente importante que las decisiones de políticas tomen en cuenta no solamente los efectos demográficos directos, sino que también el contexto socio-psicológico del programa y sus ramificaciones económicas de largo alcance.

---

<sup>14/</sup> Para un análisis de la colección más rica de datos hasta aquí, véase Freedman, Ronald y Takeshita, John Y., Family Planning in Taiwan: Tradition and Change, Princeton University Press, 1969 (por aparecer). Un estudio costo-efectividad de programas de planificación familiar seleccionados se halla actualmente en marcha bajo la dirección del Profesor Warren C. Robinson y será divulgado más adelante este año.





CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFÍA  
CELADE

*Sede:* J. M. Infante 9. Casilla 91. Teléfono 257806  
Santiago (Chile)

*Subsede:* Ciudad Universitaria Rodrigo Facio  
Apartado Postal 5249  
San José (Costa Rica)