M BOLBOA

NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

LIMITADO

E/CEPAL/AC.72/3
27 de abril de 1978

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel
Primera Reunión sobre Población

Lima, Perú, 14 a 17 de junio de 1978

ANALISIS DE LA SITUACION DEMOGRAFICA ACTUAL, SUS PERSPECTIVAS E IMPLICACIONES PARA LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO

I N D I C E

		Página
I.	LA SITUACION DEMOGRAFICA ACTUAL Y SUS PERSPECTIVAS DE CAMBIO	1
	Tendencias de la población (1950-1970)	1
	Las perspectivas del cambio demográfico	4
II.	LAS TENDENCIAS DEMOGRAFICAS Y EL DESARROLLO ..	11
	Los dos grandes desafíos de las tendencias demográficas	11
	El desarrollo y la dinámica demográfica	13
III.	LAS POLITICAS DE POBLACION EN EL MARCO DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO	25
	Las políticas posibles	25
	La población en la planificación del desarrollo en América Latina	30
IV.	NOTAS FINALES	35

I. LA SITUACION DEMOGRAFICA ACTUAL Y SUS PERSPECTIVAS DE CAMBIO[1/]

Tendencias de la población (1950-1970)

1. Desde el punto de vista de la situación demográfica, América Latina se encuentra en una posición intermedia entre las regiones más desarrolladas y menos desarrolladas del mundo; posición que por lo demás también ocupa de acuerdo a los indicadores de las principales dimensiones del desarrollo económico y social.

2. Entre 1950 y 1975 América Latina fue la región del mundo en donde la población creció más rápidamente. En sólo 25 años ésta se duplicó, mientras que la población mundial no alcanzó a crecer en un 60 por ciento y la de las regiones más desarrolladas poco más del 30 por ciento. La tasa general de fecundidad de la región, que fue de 5,3 entre 1950 y 1975, era significativamente inferior a la de otras regiones en desarrollo como Africa y el Sur de Asia (6,3 y 6,0, respectivamente), pero todavía alcanzaba a más del doble de la tasa de las regiones más desarrolladas.

3. Para el conjunto de la región, la esperanza de vida al nacer aumentó desde alrededor de 52,3 años en 1950-1955 a 61,5 años en 1970-1975, más rápidamente aún durante el primer decenio del período que en el último. Mientras en 1950-1955 había 12 países con esperanza de vida inferior a 52 años y solamente 2 (la Argentina y el Uruguay) donde ese índice era mayor a 60, la situación cambió de tal manera que al final del período ya había 15 países con esperanza de vida superior a 60 años y solamente 2 (Bolivia y Haití) que no

---

1/ Para un análisis detallado del tema consúltese: CEPAL, América Latina. Situación Demográfica Alrededor de 1973 y Perspectivas para el año 2000, (ST/CEPAL/Conf.54/L.2), marzo, 1975.

/habían

habían alcanzado los 52 años. A pesar del descenso generalizado de la mortalidad todavía hay un buen número de países donde ella es actualmente muy elevada (Honduras, Nicaragua, Guatemala y el Perú, además de Bolivia y Haití) y otros donde la esperanza de vida aún tiene un amplio margen para aumentar.

4. A nivel regional, la migración internacional tuvo una importancia relativa muy pequeña. Sólo en la primera década del período América Latina tuvo un saldo migratorio positivo. Los saldos positivos de migración extra-regional tuvieron importancia relativa en la Argentina, el Brasil y Venezuela, existiendo, por otra parte, claras indicaciones de que los flujos migratorios entre países de la región han estado incrementando y han tenido importancia para el crecimiento de la población de algunos de ellos, especialmente en sus zonas limítrofes y grandes ciudades.

5. En relación con la densidad de la población, América Latina experimentó un aumento considerable, pasando desde 8 habitantes por Km^2 en 1950 a 16 en 1975, pero al mismo tiempo, evidenciando una distribución muy desigual en el territorio de la región; en 1975 la densidad variaba ampliamente entre menos de 4 y 568 habitantes por Km^2 en Guyana y Barbados, respectivamente. No obstante, en la mayoría de los países, incluyendo a todos los que tienen extensos territorios, la densidad no superaba los 30 habitantes por Km^2. Dentro de los países existe una variación aún mayor entre las densidades de las diferentes áreas que los componen. En la gran mayoría de los casos se observa una elevada concentración de la población en pocas áreas de gran densidad y un escaso poblamiento de una gran parte del territorio, lo que indicaría que, en general, el patrón de distribución concentrada no ha variado sustancialmente entre 1950 y 1970.

6. Este conjunto de características relativas al patrón de distribución espacial de la población latinoamericana, sugiere la conveniencia de examinar más detenidamente la evolución del proceso de urbanización en América Latina, que ha sido especialmente intenso en relación con el que se dio en las demás regiones menos desarrolladas del mundo.

/7. La población

7. La población urbana[2/] de América Latina que era de poco más de 40 millones de habitantes en 1950, aumentó a 142 en 1975, o sea desde un 25 a un 45 por ciento de la población total en esos mismos años, absorbiendo, a su vez, el 64 por ciento del crecimiento total de la población de la región.

8. La intensidad del proceso fue una consecuencia directa del crecimiento diferencial de la población urbana y la rural. En todos los países la primera creció mucho más rápido que la segunda, y para la región en su conjunto la tasa de crecimiento de la población urbana fue más de 3 veces y media superior a la de la población rural.

9. En 13 países de América Latina la tasa de crecimiento de la población urbana fue superior al 5 por ciento (ritmo que implica la duplicación de una población en menos de 15 años); solamente en tres de ellos, la Argentina, el Uruguay y Cuba, el crecimiento urbano fue relativamente más lento (de alrededor de un 3 por ciento o menos). Por su parte, el ritmo de crecimiento de la población urbana de la región en su conjunto muestra una tendencia a disminuir y lo mismo ocurre en la mayoría de los países si se les considera aisladamente. Esas tendencias probablemente continuarán en el futuro, salvo algunos países todavía poco urbanizados en que es probable dicho crecimiento se acelere. La población rural de América Latina, en cambio, creció según una tasa media anual de 1,6 por ciento entre 1950 y 1975, evidenciándose una clara tendencia decreciente.

10. En todos los países de América Latina las ciudades de 100 mil habitantes o más han estado creciendo rápidamente y en ellas se ha ido concentrando una proporción creciente de la población. En 1950 esa proporción superaba el 20 por ciento solamente en los cuatro países más urbanizados(la Argentina,Chile, Cuba y el Uruguay); en 1975, en cambio, ya había catorce países que habían superado ese poreentaje, y 9 de ellos lo sobrepasaban llegando a cifras superiores.

11. Por otra parte, el grado de concentración de la población total y de la población urbana en las grandes áreas metropolitanas (1 000 000 de habitantes

---

2/ Población en localidades de 20 mil habitantes y más.

/o más)

o más) es notoriamente elevado, como lo señala el hecho de que la proporción de la población total de la región residiendo en esas áreas haya pasado del 9,2 por ciento en 1950 a más del 22 por ciento en 1975. En el mismo período la proporción de la población urbana en las grandes áreas metropolitanas aumentó del 18,6 al 36,6 por ciento.

Las perspectivas del cambio demográfico

12. La información disponible acerca de las tendencias de los componentes del crecimiento demográfico en las diferentes áreas y países de la región, que ha sido brevemente analizada en la sección anterior, permite afirmar que el ritmo de crecimiento de la población total alcanzó su máximo a mediados de la década de 1960 y está comenzando a descender lentamente. No obstante, el ritmo de crecimiento de la población latinoamericana se mantendrá por sobre el de la población mundial.

13. Según las proyecciones más recientes se espera que en el último cuarto de este siglo, la tasa de crecimiento de la población de América Latina disminuya cada vez más rápidamente desde cerca del 2,7 por ciento en 1970-1975 hasta menos del 2,4 por ciento al finalizar el siglo. Esa tendencia determinaría un crecimiento relativo de la población del 91 por ciento entre 1975 y el año 2000.

14. El descenso de la tasa de crecimiento no significa que en los próximos 25 años no se prevean cambios importantes en la dinámica y la estructura demográficas de la región en su conjunto y especialmente en los países que la integran. El crecimiento de la población es la resultante de las tendencias en los componentes de ese proceso y la estructura de la población confiere una cierta inercia a esas tendencias. Las proyecciones prevén descensos substanciales de la tasa de mortalidad en todos los países; sin embargo, el efecto que ese descenso podría llegar a tener en la tasa de crecimiento sería contrarrestado en gran parte por el descenso previsto en la tasa de natalidad.

/15. A fin

15. A fin de investigar cuáles son las implicaciones de las perspectivas demográficas, es necesario analizar el proceso de cambio demográfico tomando en consideración sus diferentes componentes (natalidad, mortalidad y migración), ya que una misma tasa de crecimiento puede tener un significado muy distinto según sean los niveles de éstos y las características de la estructura por edad de la población. Todo ello tiene importantes implicaciones para las variables demográficas y es un elemento fundamental en el análisis de las interrelaciones entre los cambios poblacionales y el desarrollo económico y social.

16. Las proyecciones suponen que, para el conjunto de la región, la tasa global de fecundidad (TGF) descenderá de 5,3 en 1970-1975 a menos de 4 en 1995-2000, o sea más del 25 por ciento, lo que significa una aceleración del ritmo de disminución en relación al período anterior (1950-1975). Esa tendencia de la TGF se traduce en una disminución significativa de la tasa de natalidad.

17. A primera vista, esos cambios en la fecundidad, siendo importantes, no aparecen como extraordinarios. Sin embargo, la verificación de la hipótesis de descenso de la fecundidad significaría que, entre el año 1970 y el año 2000, nacerían en América Latina cerca de 100 millones menos de niños que en el caso en que las TGF de los diferentes países se mantuvieran constantes al nivel estimado para 1965-1970. Prácticamente es imposible que se verifique esta última hipótesis dado el nivel de desarrollo de la región y las tendencias observadas en el pasado. Según otra hipótesis, que se considera como límite superior y que prevé un lento descenso de la fecundidad, el número de nacimientos entre 1970 y el año 2000 sería superior en más de 50 millones al número esperado con la hipótesis de descenso de la TGF en un 25 por ciento. Es importante destacar que el período de la proyección (1970-2000) resulta muy corto para evaluar cabalmente la importancia de los cambios previstos en la fecundidad. Aun suponiendo que el descenso de la fecundidad se detenga en el año 2000, la diferencia entre el número esperado de nacimientos según estas distintas hipótesis, continuaría creciendo en cada quinquenio a medida que las cohortes de nacimientos afectadas por descensos anteriores de la fecundidad alcancen las edades de reproducción.

/18. Las hipótesis

18. Las hipótesis de las proyecciones del CELADE no difieren entre sí en cuanto a las tendencias de la mortalidad, debido a que su evolución futura, en los diferentes países, se puede estimar con más certidumbre que el curso de la fecundidad. Al igual que las otras hipótesis, la proyección supone que la esperanza de vida al nacer aumentará desde 61,5 años en 1970-1975 hasta poco más de 70 años en 1995-2000, continuando la tendencia observada en el pasado que consistió en un aumento cada vez más lento a medida que se alcanzan niveles más altos.

19. Hasta 1970 y como consecuencia, en primer lugar, del mantenimiento de elevados niveles de fecundidad y aun la elevación de los mismos en algunos países y, en segundo lugar, de la disminución brusca de la mortalidad, la estructura por edad de la población de la región, que ya era muy joven, experimentó un leve rejuvenecimiento. Desde entonces la proporción de menores de 15 años ha comenzado a decrecer y se espera que disminuya cada vez más rápidamente del 42 por ciento en 1975 a menos del 38 por ciento en el año 2000.

20. La caracterización precedente de las perspectivas de cambio demográfico en el conjunto de la región debe complementarse con un análisis de las variantes probables que presentará la evolución futura de las tendencias en distintos países o grupos de países que tienen características demográficas, económicas y sociales bien diferenciadas:[3/] i) países que se encuentran en una etapa bien avanzada de la transición demográfica y tienen altos niveles relativos de desarrollo económico y social (la Argentina, el Uruguay, Chile y Cuba); ii) países que recientemente han comenzado una etapa bien definida de la transición, es decir la iniciación del descenso de la fecundidad, y ocupan un nivel intermedio en un ordenamiento según diferentes dimensiones del desarrollo económico y social (Costa Rica, Colombia, el Brasil, Venezuela y Panamá); iii) los países restantes, o sea aquéllos donde la fecundidad todavía no ha descendido significativamente. En general, los países de este grupo son los de menor desarrollo de la región, aunque hay dos, el Perú y especialmente México, que superan a algunos países de los otros dos grupos en varios aspectos y que en una clasificación según el nivel de desarrollo deberían ubicarse

3/ Véase: CEPAL, Tendencias y Proyecciones a Largo Plazo del Desarrollo Económico de América Latina. E/CEPAL/1027, 3 de marzo de 1977.

/en otra

en otra posición. Este grupo puede dividirse en tres sub-grupos teniendo en cuenta el nivel de mortalidad alcanzado en 1970-1975. El primero incluiría a México, el Paraguay, Ecuador, El Salvador y la República Dominicana, países donde la esperanza de vida ya ha alcanzado niveles superiores a los 57 años; el segundo comprendería Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Perú, donde ese índice ha alcanzado valores entre 53 y 55 años; el tercero estaría formado por Bolivia y Haití que son los países de más alta mortalidad de la región, con menos de 49 años de esperanza de vida en el período indicado.

21. Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores es importante anotar cuáles son las perspectivas de cambio demográfico en los países de los diferentes grupos.

22. En los países del primer grupo, la fecundidad es comparativamente baja, pero todavía tiene un margen apreciable para descender entre los grupos o clases sociales menos favorecidos. La esperanza de vida al nacer es la más alta de la región, pudiendo aún aumentar, especialmente en los mismos grupos, pero la tasa de mortalidad disminuirá muy lentamente o aun aumentará, como en los casos de la Argentina, el Uruguay y, posiblemente, Cuba, porque el efecto del aumento en la esperanza de vida al nacer se compensará con el envejecimiento que experimentará la población. Como consecuencia de estas tendencias, la población continuará creciendo cada vez más lentamente en todos estos países. Las tendencias que se prevén en la fecundidad y en la mortalidad significarán la continuación del proeeso de envejecimiento de la estructura por edad de la población. La proporción de personas menores de 15 años continuará decreciendo, la de personas de edades activas se mantendrá en los niveles altos actuales o aun aumentará, según los países, y la de mayores de 65 años continuará su tendencia creciente. Estos países ya han alcanzado niveles de urbanización altos y sólo cabe esperar que el proceso continúe cada vez más lentamente. Lo mismo ocurrirá con el crecimiento de la población urbana y de la población rural que serán cada vez más lentos. La población rural probablemente disminuirá en términos absolutos en la Argentina, Chile y el Uruguay.

/23. En los países

23. En los países del segundo grupo, compuesto por Costa Rica, Colombia, el Brasil, Venezuela y Panamá, la fecundidad ha comenzado a disminuir más recientemente que en los del primero. La tendencia decreciente, en general debería acentuarse en el futuro y es probable que su efecto en la tasa de crecimiento de la población no alcance a compensarse con la disminución de la TBM que ya ha alcanzado niveles relativamente bajos. Como consecuencia de estas tendencias, la tasa de crecimiento natural de la población experimentará una disminución substancial en el futuro, pero todavía en el año 2000 probablemente variará entre un 2 y un 2,5 por ciento según los países. Si esas previsiones se cumplen, en el año 2000 todos estos países tendrán una estructura por edad bastante más envejecida pero todavía mucho menos que las de la Argentina o del Uruguay en 1975. La proporción de menores de 15 años disminuirá muy por debajo del 40 por ciento; la de personas en edad de trabajar se acercará al 60 por ciento, y la de mayores de 65 años aumentará muy lentamente, probablemente a no más del 5 por ciento.

24. El grado de urbanización que han alcanzado estos países varía ampliamente, y probablemente aumentará tanto más rápidamente cuanto más bajo es en la actualidad, alcanzando en el año 2000 niveles comparables o aun superiores a los que tendrían los países del primer grupo en 1975. La tasa de crecimiento de la población urbana, que actualmente varía alrededor del 5 por ciento según los países, continuará descendiendo lentamente. La tasa de crecimiento de la población rural que actualmente es menor del 1,5 por ciento, continuará descendiendo y probablemente sea negativa en algunos países antes del año 2000 (en Venezuela ya fue negativa en 1970-1975).

25. En los países del tercer grupo la fecundidad todavía no habría experimentado una disminución significativa, de manera que existe mayor incertidumbre respecto a su evolución en el futuro que en el caso de los países de los otros dos grupos. Lo lógico sería esperar que el descenso comience primero y sea más rápido en los países más adelantados en la transición y de mayor desarrollo económico y social del grupo. Si esto ocurriera, el descenso más temprano debería ocurrir en los países del primer subgrupo y el más tardío en Bolivia y Haití. Pero hay muchos factores cuya evolución es difícil de

/predecir

predecir y que podrían alterar ese orden, al menos en el caso de algunos países. Uno de los más importantes es la cobertura y efectividad que tendrán los programas de planificación de la familia, privados y gubernamentales. De todos modos, lo más probable es que la fecundidad de estos países en el año 2000 sea del orden de la que tienen los del segundo grupo en la actualidad (TGF entre 4 y 5). La mortalidad todavía es elevada, especialmente en los del segundo y tercer subgrupos donde probablemente bajará más rápido que en el primero. Si esas tendencias se verifican, la tasa de crecimiento natural de la población disminuirá más rápidamente en los países del primer subgrupo que en los del segundo y tercero, pero todavía en el año 2000 todos estos países tendrán tasas superiores al 2,5 por ciento anual. En vista de que el grado de urbanización es actualmente relativamente bajo y el crecimiento vegetativo de la población se mantendrá en un nivel elevado, cabe esperar que el crecimiento de la población urbana y de la rural sea rápido durante los próximos quinquenios, en la gran mayoría de estos países.

II. LAS TENDENCIAS DEMOGRAFICAS Y EL DESARROLLO

Los dos grandes desafíos de las tendencias demográficas

26. Las tendencias demográficas y sus cambios están relacionados de múltiples maneras con el nivel, el ritmo y la modalidad de desarrollo adoptada por el país, ya sea porque sus consecuencias condicionan las alternativas de acción abiertas a los gobiernos, ya porque las tendencias actuales y futuras son, a su vez, en gran parte efecto de procesos socio-económicos más amplios.

27. El breve resumen que se ha hecho de las tendencias demográficas actuales y de las perspectivas para el futuro, permite identificar dos grandes consecuencias no modificables en el mediano plazo y que constituyen grandes desafíos para los gobiernos de la región. La primera es el aumento de la fuerza de trabajo. Las tasas de crecimiento demográfico en las décadas pasadas y la estructura por edad de la población conducirán a que la población en edades activas crezca a una tasa anual del 3 por ciento de aquí al año 2000, haciendo que de alrededor de 97 millones en 1975 llegue a unos 252 millones hacia fines del siglo.

28. La magnitud de la tarea de proporcionar empleo productivo a la población en edad de trabajar resalta más claramente al considerar que, de acuerdo a cálculos tentativos hechos por la CEPAL, si la región mantuviera sostenidamente las tasas de crecimiento económico de alrededor de un 6 por ciento anual y no hubiese alteraciones en los patrones de cambio económico y tecnológico, la ocupación total probablemente no crecería en más de un 2,2 por ciento anual de aquí al año 2000. Es decir, la histórica y comparativamente alta tasa de crecimiento económico que ha estado experimentando la región sería, de acuerdo a las estimaciones anteriores, insuficiente para impedir que la subutilización de la fuerza de trabajo que la caracteriza se empeore en el futuro.

/Un ejercicio

Un ejercicio paralelo al anterior llevado a cabo por la CEPAL señala, también tentativamente, que con los patrones de cambio económico y tecnológico actualmente prevalecientes se requeriría un crecimiento sostenido del producto de alrededor de un 8 por ciento anual para absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo y reducir gradualmente la subutilización de ella que existe hasta ahora.

29. El éxito en el enfrentamiento de ese desafío en el mediano plazo depende fundamentalmente tanto de que se logren tasas satisfactorias de crecimiento y niveles adecuados de capitalización, como de que el estilo de desarrollo que se adopte modifique, en cierta medida, los patrones actuales de cambio económico y tecnológico a fin de acrecentar la capacidad de absorción de fuerza de trabajo de los países. Dado que la población que llegará a edades activas en los próximos quince años ya ha nacido, los cambios en la fecundidad y las políticas que se adopten para acelerar su decrecimiento, no producirán efecto sino a partir desde entonces.

30. Por lo mismo, si los gobiernos desean abordar el desafío que les plantea el crecimiento de la población en edades activas modificando también las tasas de fecundidad, deberán adoptar desde ahora políticas en este sentido para que ellas alcancen a producir efecto hacia el final del siglo.

31. La segunda gran consecuencia de las tendencias demográficas es el carácter urbano que tendrán todos los países de la región de aquí al año 2000. Se quiera o no, dos tercios o más de la población de la mayor parte de ellos residirá en ciudades a esa fecha e incluso en los países actualmente menos urbanizados habrá más habitantes urbanos que rurales, haciendo que su desarrollo no pueda dejar de inscribirse dentro de sociedades urbanas.

Otro gran desafío que enfrentan en este momento los países de la región, es regular el proceso de concentración urbana y metropolización, para evitar o atenuar los problemas del deterioro urbano (insuficiencia de servicios, congestión, contaminación, etc.), así como la concentración de recursos requeridos para solucionarlos.

/32. La modificación

32. La modificación de las actuales tendencias hacia la concentración urbana y la metropolización dependen de los cambios que ocurren en los flujos migratorios y en la tasa de crecimiento natural de la población de las grandes ciudades. Dadas las estrechas relaciones existentes entre las tendencias demográficas y las características del desarrollo socio-económico de los países, la modificación de esas tendencias dependerá principalmente del curso de los factores que condicionan dicho desarrollo, incluyendo las políticas públicas.

El desarrollo y la dinámica demográfica

33. Consideraciones generales. Las tendencias demográficas han coincidido con altas tasas de crecimiento económico, pero también con la mantención y, en muchos casos, el agravamiento de problemas que hasta ahora han resultado difíciles de solucionar. Al respecto cabe mencionar, entre los principales, los siguientes:

i) la persistencia de condiciones materiales de vida que definen estados de pobreza extrema y que afectan con singular fuerza a los estratos sociales más bajos, tanto en áreas de rápida concentración y crecimiento urbanos como en zonas rurales deprimidas;

ii) la falta de avances sostenidos hacia una distribución social y regionalmente más equilibrada del ingreso, que asegure mejores niveles de vida para aquellos grupos sociales y en aquellas áreas geográficas cuyo progreso socio-económico suele ser precario y efímero cuando se les compara con el que logran obtener los grupos y las regiones más favorecidas;

iii) la persistencia y, en muchos casos, el agravamiento de marcados desequilibrios regionales dentro de los países, fenómeno que refuerza las tendencias concentradoras de la actividad económica y social en un reducido número de centros urbanos mayores, reproduce las condiciones de rezago cultural, social y económico de la población asentada en porciones considerables del

territorio nacional y que genera, como consecuencia de lo anterior, serios obstáculos para la obtención de resultados duraderos en las políticas y planes de desarrollo regional;

iv) las insuficiencias que se arrastran en los diversos campos comprendidos en el sector social de las políticas del Estado, tales como vivienda, educación, salud y seguridad social, aspectos en que, no obstante los progresos alcanzados por muchos países de la región en cuanto a la cobertura de los servicios y al monto de los recursos destinados a su prestación, subsisten todavía brechas considerables entre las necesidades -actuales y proyectadas- y los medios disponibles para satisfacerlas;

v) por último cabe mencionar también la insuficiencia en la generación de puestos de trabajo que proporcionen empleo productivo a la fuerza de trabajo, insuficiencia que parece agravarse tanto por la dinámica de crecimiento de la población en edad de trabajar como por la importancia creciente que adquiere la introducción de tecnologías intensivas en el uso de capital, particularmente, pero no únicamente, en los sectores más dinámicos de las economías nacionales.

34. Una cabal comprensión de las tendencias demográficas detectadas en la región requiere tomar en cuenta las relaciones que ellas tienen con las características del proceso de desarrollo económico y social en la misma. En líneas generales, la investigación sobre el tema en la región, permite afirmar sin muchas dudas que la tasa de crecimiento de la población y la etapa en el proceso de cambio demográfico en la cual se encuentran los países, está relacionada con el nivel de desarrollo que ellos han alcanzado. Sin embargo, lo que es aceptado a nivel general se presta a veces a discusiones cuando se examinan con más detalle los factores que están afectando los distintos componentes del crecimiento demográfico, vale decir, la mortalidad y la fecundidad. Al mismo tiempo, hay ahora conciencia de que la relación directa que se encuentra entre el nivel de desarrollo y la etapa del cambio demográfico por la que pasan los países oculta la mantención y, en algunos casos, el agravamiento de grandes diferencias en lo que respecta a la mortalidad y a la fecundidad, al comparar áreas urbanas con rurales, regiones y grupos sociales

/dentro de un

dentro de un mismo país. Un análisis de esas diferencias demuestra las relaciones que ellas tienen con los problemas de desarrollo aún no resueltos en la región.

35. Desarrollo y mortalidad. Aunque no cabe duda que los progresos en sanidad y de la medicina han influido de manera fundamental en la disminución de los niveles de mortalidad de los países de la región, las investigaciones acerca del problema han puesto de manifiesto que las diferencias en niveles de mortalidad entre las regiones interiores de los países dependen no solamente de las que éstas presentan respecto a la disponibilidad de servicios de salud, sino también el grado de alfabetismo, el ingreso per cápita, los grados de industrialización y de urbanización, la disponibilidad de viviendas y la calidad de las mismas (existencia de agua potable, de letrinas, etc.).

36. En todos los países de la región, la mortalidad urbana es menor que la rural y la esperanza de vida al nacer tiende a aumentar a medida que aumenta el grado de urbanización. Sin embargo, hay indicios de que esa tendencia se ha estado frenando y de que aún podría invertirse antes de que se alcancen niveles bajos de mortalidad.

37. Los cambios experimentados en la tendencia anterior no son independientes de las grandes diferencias en esperanza de vida que tienen diversos grupos sociales. Estas diferencias con frecuencia están ocultas en el nivel general de mortalidad alcanzado por el país o región en donde se ha realizado la comparación. En lo que se refiere específicamente a la mortalidad en los dos primeros años de vida, estudios recientes del CELADE han encontrado que los niños cuyas madres no han asistido a la escuela primaria tienen una probabilidad alrededor de tres veces mayor de morir en los dos primeros años que los niños cuyas madres tienen 10 años o más de educación formal.

38. En general, las investigaciones más recientes acerca de la mortalidad llevan a la conclusión que, independientemente de cuál sea el nivel de desarrollo o de mortalidad alcanzado, las diferencias respecto a ella entre grupos sociales son más marcadas que las diferencias urbano-rurales o entre regiones dentro de un país. Al mismo tiempo, la evidencia actual muestra que

/en las ciudades

en las ciudades se encuentran muchas veces los grupos más desfavorecidos respecto a la probabilidad de morir en los primeros años de vida y las mayores diferencias entre grupos sociales.

39. La declinación de la mortalidad general que ha experimentado la región se debe, principalmente, a la disminución de las muertes causadas por enfermedades respiratorias, infecciones y parasitarias. Al mismo tiempo, diferencias en la incidencia de esas causas de muerte por grupos sociales, asociados a deficiencias nutricionales, parecen estar en la base de la mayor o menor esperanza de vida al nacer que tienen los miembros de esos grupos.

40. Fecundidad y cambios socio-económicos. Los progresos en el desarrollo económico y el cambio social experimentados por la región han iniciado una serie de procesos sociales conducentes a una menor fecundidad a nivel nacional, pero al mismo tiempo han acentuado las diferencias en las tasas de fecundidad de distintas regiones geográficas de un mismo país y diversos grupos sociales. Entre esos procesos se cuentan la urbanización, la elevación del nivel educacional y los cambios cualitativos y cuantitativos en la participación de la mujer en la fuerza de trabajo. A esos factores hay que agregar la iniciación o el reforzamiento de programas de planificación de la familia, de carácter gubernamental o privado, que aun cuando persiguen generalmente objetivos de salud materno-infantil, producen también efectos sobre el nivel nacional de la fecundidad.

41. La fecundidad es más baja en las áreas urbanas que en las rurales. Consecuentemente, los países y las regiones dentro de ellos que han alcanzado un mayor grado de urbanización son también los con menores tasas de fecundidad. No obstante, hay países donde la población urbana de muchas unidades administrativas (estados o provincias) tiene tasas de fecundidad mayores que las de la población rural de otras unidades administrativas.

42. La presencia de altas tasas de fecundidad en la población urbana ha sido explicada por una serie de factores, pero su peso relativo no está todavía suficientemente clarificado. Uno de ellos es el influjo que sobre la fecundidad urbana tendría la masiva inmigración de población de origen rural y semirural que trasladaría a las ciudades sus pautas de reproducción. Una segunda

/serie de

serie de factores es la marcada diferencia existente en la fecundidad de distintos grupos sociales al interior de las ciudades. Toda la información disponible en la región señala que las mujeres con pocos años de escuela primaria, o ninguno, cuyos maridos son trabajadores manuales urbanos no calificados, o pertenecen a los estratos más bajos de ingreso, tienen tasas de fecundidad que se aproximan o aun superan en algunos casos a las tasas prevalecientes en la población rural. Ambos conjuntos de factores estarían conduciendo a dos patrones muy distintos de fecundidad urbana: uno correspondiente a las clases medias, incluyendo en ellas a los trabajadores manuales calificados, caracterizado por haber llegado o estar avanzando hacia bajos niveles de fecundidad y a tamaños reducidos de familia, y otro correspondiente a los grupos marginales o al "sector informal" urbano, es decir, a trabajadores manuales urbanos subempleados, en donde predominan patrones de comportamiento reproductivo conducentes a una alta fecundidad y a familias numerosas.

43. Paralelamente, cambios ocurridos en las áreas rurales de América Latina han empezado, lentamente en la mayoría de los casos, pero de manera más rápida en algunos, a hacer disminuir las tasas de fecundidad prevalecientes en ellas. El aumento en los niveles educacionales de la población femenina rural y los mayores contactos urbano-rurales han aumentado las aspiraciones respecto a los hijos y el deseo de tener familias más pequeñas. Al mismo tiempo, la modernización de las actividades agrícolas ha significado, entre otras cosas, la desaparición o el debilitamiento de las tradicionales bases de sustentación económica de las familias campesinas y está empezando a alterar, al menos parcialmente, las posibilidades de que los niños puedan hacer aportes económicos significativos al presupuesto familiar, ya sea directa o indirectamente. Aunque los procesos involucrados en los cambios en la fecundidad rural están aún por estudiarse y mucha de la información disponible no es del todo confiable, pareciera que estos cambios están también conduciendo gradualmente a desear un número menor de hijos que los que tradicionalmente han compuesto las familias campesinas.

44. La información disponible indica que la fecundidad disminuye a medida que aumentan los niveles educacionales, por los efectos que produce en la

/edad al

edad al casarse y el tipo de unión, en las actitudes hacia la planificación de la familia, en el conocimiento de métodos anticonceptivos y en el acceso a ellos.

45. En general, tanto en las áreas rurales como urbanas de América Latina, la disminución de la fecundidad se acelera considerablemente cuando las mujeres han superado el nivel de escuela primaria. Sin embargo, el nivel exacto en que se produce la caída de la fecundidad varía de país a país y, dentro de un mismo país, entre las áreas urbanas y rurales, según las regiones y de ciudad a ciudad. No parece, por consiguiente, que se pueda hablar de un valor-umbral único para iniciar la declinación de las tasas de fecundidad.

46. En todas las edades, la participación de la mujer en la fuerza de trabajo se asocia a una menor fecundidad. Esto es particularmente cierto en lo que se refiere a la participación de las mujeres en actividades productivas fuera del hogar, preferentemente en los sectores secundario y terciario, mientras que los trabajos en el hogar, en el sector "informal" urbano o en la agricultura muestran poca o ninguna asociación significativa con la fecundidad.

47. Aunque sujetas a error, por cambios en las definiciones de la población económicamente activa, comparaciones inter-censales señalan que las tasas de participación femenina en la fuerza de trabajo se han mantenido estables o han aumentado muy levemente en los países latinoamericanos y del Caribe entre 1950 y 1970, así como que las diferencias en las tasas de participación entre los diversos países tienden a mantenerse. Desde un punto de vista más cualitativo, sin embargo, la distribución de la fuerza de trabajo femenino ha cambiado drásticamente desde la agricultura a los sectores secundario y terciario. Al mismo tiempo, aunque la participación sigue todavía concentrada en las ocupaciones manuales, hay una tendencia a que ella cambie hacia ocupaciones manuales más productivas. De mantenerse estas tendencias en el futuro cabría esperar que la incompatibilidad entre el papel de madre y el de trabajadora aumente y, consecuentemente, que la asociación entre la participación de la mujer en el trabajo y una menor fecundidad se acentúe. Esto, sin embargo, obligaría a expandir considerablemente la demanda por trabajo femenino

/calificado

calificado y semi-calificado, lo que parece improbable si no se cambian las tendencias actuales respecto al desempleo y subempleo urbanos.

48. Aunque los factores estructurales que están afectando la velocidad del cambio en la fecundidad rural son objeto más de conjeturas que de conocimientos sólidamente establecidos, pareciera que en el campo latinoamericano predomina aún un tipo de familia en el cual la contribución económica de la esposa y los hijos sigue siendo importante, por lo menos durante varios meses del año. En las áreas de minifundio, entre los campesinos aún ligados a las grandes haciendas, por alguna variante del sistema de colonato entre los medieros y arrendatarios de las nuevas estancias y haciendas de zonas fronterizas, todos los miembros de la familia -incluida la mujer y los niños de corta edad- contribuyen al cultivo de su pequeña parcela de tierra, ya sea permanentemente si el padre trabaja fuera de ella, o en los períodos de cosecha.

49. Esta unión de las funciones productora y consumidora en la familia hace, por un lado, que no haya incompatiblidad en los papeles de madre y de trabajadora que cumple muchas veces la mujer y que, por lo tanto, su trabajo no afecte a su fecundidad. Por otro lado, es probable que no contribuya a hacer surgir una motivación hacia familias pequeñas.

50. Los factores anteriores afectan de manera más o menos directa y a distintos niveles, las actitudes y la motivación de las parejas respecto a la regulación de los nacimientos. La generalización de los programas de planificación de la familia en la región ha venido a ampliar considerablemente la disponibilidad de más y más seguros métodos para llevar a cabo esa regulación. Sin embargo, los esfuerzos por evaluar el impacto directo de esos programas en la declinación de las tasas de fecundidad en América Latina son escasos y no siempre arrojan resultados similares, particularmente por la dificultad de aislar los efectos del programa de aquellos derivados de actividades desarrolladas fuera de él. Estudios llevados a cabo por el CELADE acerca de la cobertura de los programas, definida como el total de mujeres activas en ellos sobre el total de mujeres en edad fértil, han encontrado que aun cuando ha aumentado considerablemente en el último período para el cual se tiene información comparativa (1970-1975)„ sólo en el caso de Chile supera el

/20 por ciento,

20 por ciento, cifra a la cual se aproxima México, mientras que en la mayoría de los casos fluctúa alrededor del 10 por ciento.

51. En relación a los grupos socio-económicos cubiertos por los programas, toda la información disponible indica que las mujeres pertenecientes a los estratos más pobres participan en ellos, en mucho menor medida que las que pertenecen a los estratos medios bajos o a los estratos manuales urbanos de trabajadores calificados y semi-calificados. En otras palabras, mujeres que pertenecen a importantes sectores en donde predomina una fecundidad alta han sido apenas afectadas por los programas de planificación de la familia.

52. En suma, las altas tasas de fecundidad aún prevalecientes en gran parte de la población rural y entre los pobres de las ciudades encuentran su origen tanto en factores relacionados con las precarias condiciones de existencia, que conducen a una baja motivación para adoptar prácticas de regulación de la natalidad, como a las dificultades que encuentran los miembros de esos grupos para participar en programas públicos o privados de planificación de la familia.

53. Desarrollo y migraciones. Los cambios en la distribución espacial de la población que está experimentando la región, son la consecuencia de un vasto proceso migratorio constituido por migraciones temporales o permanentes entre áreas rurales, emigraciones rurales y migraciones entre núcleos urbanos.

54. Las migraciones temporales de la fuerza de trabajo agrícola desempleada o subempleada han pasado a ser una parte esencial de la modalidad de desarrollo predominante en la región, ya que permiten a las empresas agrícolas reducir la mano de obra permanente sin correr el riesgo de encontrarse con una escasez de ella en aquellos períodos del año en que deben ampliarla. Por otro lado, para la abundante fuerza de trabajo subempleada, ellas posibilitan una fuente de ingreso adicional que sirve, hasta cierto punto, como un freno para la migración directa rural-urbana.

55. La heterogeneidad de la estructura agraria está moldeando migraciones permanentes, tanto entre áreas rurales, como desde ellas hacia áreas urbanas. Entre las primeras parece necesario distinguir las que se dirigen hacia áreas

/de frontera

de frontera agrícola, las migraciones internacionales permanentes entre áreas rurales de países limítrofes, y las que se llevan a cabo desde plantaciones y haciendas hacia pequeños poblados y aldeas campesinas.

56. Sin embargo, no cabe duda que, tanto por su volumen como por el efecto acumulativo que ellas tienen sobre el proceso de concentración urbana y sus concomitantes económicos, políticos y sociales, la migración rural-urbana merece atención especial. Aunque los censos no proporcionan información que permita determinar directamente la magnitud de esa emigración, estimaciones hechas por el CELADE señalan que durante 1960-1970 las áreas rurales de la región perdieron 24 millones de habitantes, lo que representa el 58,1 por ciento del crecimiento esperado de su población. La transferencia de población rural a las áreas urbanas en el mismo período significó el 53,9 por ciento del crecimiento urbano absoluto.

57. A pesar de la importancia de la emigración rural en el crecimiento urbano, una parte importante de los migrantes hacia las grandes metrópolis vienen de núcleos urbanos más pequeños. El incrementeo de la urbanización hará, sin duda, que las migraciones entre núcleos urbanos adquieran aún más importancia en el futuro.

58. Los autores que han revisado los estudios sobre migración interna en América Latina, han llegado a la conclusión que el tamaño, la composición y el destino de los flujos migratorios están determinados por las oportunidades de empleo disponibles en regiones y áreas diferentes; por los niveles de vida que prevalecen en ellas, particularmente en cuanto ellos se expresan en diferencias de salario y de nivel educacional entre regiones y áreas; por la percepción que tienen los individuos de esas oportunidades y condiciones, y por factores culturales y psico-sociales que afectan ya sea a esas percepciones o a las aspiraciones que los individuos tienen para sí mismos y para sus hijos.

59. De manera más general, los movimientos migratorios están reflejando los desequilibrios existentes en el desarrollo regional y sectorial de los países, así como los cambios económicos y sociales que en ellos están ocurriendo. Los estudiosos del tema tienden a coincidir en que la modalidad de desarrollo

/adoptada

adoptada por los países de la región, apoyada tradicionalmente en la industrialización substitutiva de importaciones, se amoldó a los patrones de urbanización previamente existentes en la región que, salvo algunas excepciones concentraba a la población en una o, a lo sumo, unas pocas ciudades grandes. Esto habría llevado a un alto grado de concentración del desarrollo industrial y, consiguientemente, de las oportunidades de empleo y de ingresos en esa o esas ciudades, mientras que el resto de las regiones de los países no lograría diversificar su estructura productiva, demandaría menos fuerza de trabajo y proporcionaría menos oportunidades económicas que las primeras. La experiencia más común de los países de la región confirma ese análisis. Sin embargo, hay indicios de que en algunos países (el Brasil, por ejemplo), al contrario de lo que cabría esperar si se acepta esa interpretación, la población ha empezado a distribuirse de manera más equilibrada entre ciudades de diverso tamaño. Al mismo tiempo, aunque los efectos redistributivos de diversas políticas de desarrollo regional han sido hasta ahora poco estudiados, hay también indicios de que ellas logran reorientar, al menos parcialmente, la dirección de los flujos migratorios.

60. El efecto de los cambios ocurridos en las actividades agropecuarias de la región sobre la migración rural es otro punto que no puede dejar de mencionarse. El examen de los antecedentes actualmente disponibles acerca del tema, pone de manifiesto que el proceso de modernización de la agricultura ha implicado profundas modificaciones en las relaciones laborales y -salvo que vaya acompañado de ampliaciones en la frontera agrícola o de cambio en los tipos de cultivos hacia algunos que requieren una mayor utilización de mano de obra permanente- una disminución de la demanda de fuerza de trabajo en el sector, lo que ha restringido las oportunidades ocupacionales de una fuerza de trabajo en crecimiento e incrementado la emigración rural.

61. A lo anterior viene a agregarse la tendencia detectada en varios países de la región, en el sentido que las empresas agrícolas comerciales, tecnológicamente más avanzadas, prefieren contratar trabajadores temporales por períodos cortos a tener una masa laboral permanente. Esto ha venido a acentuar la tendencia histórica a que los campesinos independientes acrecienten sus

/ingresos con

ingresos con este tipo de trabajo, evitando así, parcialmente, que se vean forzados a migrar hacia las áreas urbanas. Al mismo tiempo, explica en gran parte las migraciones estacionales rural-rural, ya que, por un lado, generalmente no hay suficientes trabajadores en la misma zona para satisfacer la demanda de fuerza de trabajo y, por otro, los empresarios prefieren contratar a no nativos de la zona, e incluso a extranjeros, ya que aceptan salarios menores y tienen menos poder de organización. Sin embargo, a pesar del efecto inhibidor de la migración rural-urbana que se le atribuye al trabajo temporal, es altamente probable que la tendencia anterior haya hecho que ella aumente desde las zonas en donde operan las empresas agrícolas modernas, al reducirse drásticamente la mano de obra permanente.

62. La ampliación de la frontera agrícola, principalmente mediante programas gubernamentales de colonización, aunque también hay casos de colonizaciones privadas espontáneas, explica en gran parte la migración permanente rural-rural que se encuentra en varios países de América Latina. Sin embargo, el agotamiento de la frontera agrícola en algunos países y el establecimiento de modernas empresas tecnológicamente avanzadas en antiguas zonas de colonización en otros, está poniendo frenos a este tipo de migración y reforzando tanto los movimientos temporales de mano de obra como la emigración rural.

63. Las características del cambio socio-económico de la región en los años recientes, unidas a la mayor integración urbano-rural que inevitablemente produce el proceso de urbanización, hacen altamente dudoso que la migración rural-urbana pueda disminuir de manera muy significativa en los próximos años; sin embargo, son mucho mayores las posiblidades de reorientar mediante políticas sectoriales y de desarrollo regional el destino de esa migración y de la migración urbana-urbana, desviándolas hacia las ciudades intermedias.

64. De todo lo anterior puede concluirse que el cambio demográfico en América Latina y en el Caribe está íntimamente relacionado con las grandes tendencias del desarrollo económico-social y, muy especialmente, con las desigualdades que aún persisten en los niveles de vida de la población y con el carácter regionalmente desequilibrado que ese desarrollo ha tenido. Por lo mismo, el análisis anterior confirma la necesidad de que las políticas de población

/sean concebidas

sean concebidas como partes integrantes de toda una estrategia destinada a satisfacer las necesidades esenciales de la gran masa que hasta ahora no ha participado plenamente, y en gran parte sigue excluida de las formas de desarrollo de las últimas décadas.

III. LAS POLITICAS DE POBLACION EN EL MARCO DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO

Las políticas posibles

65. Las políticas de población no pueden ser concebidas sino en el marco más amplio de la planificación del desarrollo y del papel que le cabe al Estado en los diversos campos de las políticas públicas. A tal efecto, el análisis de la relación entre la población y el desarrollo, que permite lograr una mayor integración del conocimiento acerca de los determinantes y consecuencias de la dinámica demográfica, es un requisito indispensable en la creación de bases más sólidas para el diseño y la implementación de políticas de población. En los términos de la relación señalada, la interpretación del cambio demográfico supone especificar una o más hipótesis sobre el proceso de desarrollo, su evolución pasada y su curso probable. La dinámica demográfica y, en particular, la previsión de los comportamientos sociales que la producen, quedan por tanto ligadas estrechamente a la velocidad y amplitud de los cambios generados o consolidados por el proceso de desarrollo y por las estrategias que lo encauzan.

66. El elemento "política demográfica" aparece en este contexto cuando el cambio de la dinámica demográfica -o del curso de alguno de sus componentes- es considerado como importante para facilitar el logro de los objetivos de desarrollo perseguidos y cuando, al mismo tiempo, se cuenta con una cierta capacidad para influir significativamente -de manera directa o indirecta- sobre los comportamientos demográficos de la población.

67. Los países de América Latina, en su gran mayoría, comparten ciertos objetivos socio-demográficos generales. Como se ha visto, aunque la mortalidad haya descendido considerablemente en la mayoría de los países, se

/encuentran

encuentran en su interior segmentos sociales (sectores marginales urbanos y principalmente rurales) que mantienen aún tasas inaceptablemente altas de mortalidad infantil. Reducir la mortalidad de estos sectores es un objetivo considerado prioritario. Por otra parte, con la excepción de algunos países ya muy avanzados en la transición demográfica, la mayoría de los restantes consideran deseable una aceleración de este proceso mediante una reducción de la fecundidad que se mantiene aún muy elevada en los sectores sociales más postergados. Por último, la búsqueda de una estructuración espacial de la población más equilibrada que facilite una utilización más racional de los recursos naturales y un mejoramiento en la calidad de la vida es un objetivo general ampliamente compartido.

68. Durante la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población, los gobiernos ahí representados ratificaron el marco ético-jurídico acordado en Bucarest, en el que quedan claramente establecidos los derechos de las personas y los límites dentro de los cuales debe mantenerse la acción del Estado en relación con estos comportamientos.[4/] Con excepción del derecho que se reconoce a los Estados para fijar una edad mínima para el matrimonio y de regular la entrada de extranjeros a su territorio, se pone énfasis, en los acuerdos de México, sobre la necesidad de que el Estado respete y facilite el pleno ejercicio de derechos relativos a los comportamientos demográficos, como son: "el derecho humano fundamental a decidir libre y responsablemente el número y espaciamiento de sus hijos ..., el derecho de libertad de circulación y residencia en el territorio de un Estado y el derecho de las personas a emigrar y la responsabilidad que tienen los gobiernos y las organizaciones internacionales de facilitar las migraciones internacionales voluntarias". Debe concluirse así que la norma legal compulsiva, recurso válido para el control de numerosos comportamientos sociales (seguro obligatorio, servicio militar o civil obligatorio, educación obligatoria, etc.), no es aplicable para regular la mayoría de los comportamientos de los que dependa directamente la dinámica demográfica. Por esto, los instrumentos con los que puede contar una

---

4/ Informe de la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población, ST/CEPAL/Conf. 54/L.9, marzo 1975.

política de población son principalmente medidas destinadas a incentivar y facilitar los comportamientos demográficos deseados.

69. Con respecto a la mortalidad, si se pretende disminuir las marcadas diferencias por grupos sociales en esperanza de vida, se requerirá combinar políticas de salud con otras destinadas a eliminar la desnutrición y a mejorar las condiciones ambientales en que viven las familias más pobres. Sin embargo, ninguna de las dos últimas tareas es fácil de realizar. Aunque es posible que la desnutrición disminuya un tanto si se logra cambiar los hábitos nutricionales actualmente imperantes en vastos sectores de la población, es difícil lograr éxitos substantivos en este campo mientras subsistan las situaciones de pobreza extrema y los déficit en el consumo de calorías actualmente existentes en la región. Al mismo tiempo, las tendencias actuales en el crecimiento y la distribución de la población obstaculizan seriamente el éxito de los programas de medicina preventiva, las posibilidades de una mejor atención médica a los grupos con mayores tasas de mortalidad y el acceso a otros servicios básicos (agua potable, alcantarillado, etc.). En efecto, el vertiginoso ritmo de crecimiento urbano y de concentración de población en las grandes ciudades ha llevado a concentrar los recursos en las ciudades y especialmente en las grandes metrópolis. Aunque esto ha colocado en una situación desventajosa a la población rural, especialmente a la que vive geográficamente dispersa, los gobiernos tampoco han podido atender las necesidades de la población urbana al ritmo y en los volúmenes requeridos, situación que en muchos países se ve agravada por la desigual distribución de los servicios médicos dentro de las ciudades. La consecuencia es que tanto la población dispersa en áreas rurales como grandes sectores de la población de las grandes ciudades continúan viviendo en condiciones altamente favorables para el desarrollo de enfermedades infecciosas y parasitarias. Por lo mismo, las políticas con más probabilidades de tener éxito en la reducción de las grandes diferencias en mortalidad actualmente existentes en la región, son aquellas que se integran dentro de políticas de población y de desarrollo más amplias.

70. Desde el punto de vista de las políticas a ser implementadas respecto a la fecundidad, parece claro que las que pretendan disminuir las tasas actuales

/deberán

deberán orientarse principalmente hacia las familias campesinas y las urbanas de trabajadores no calificados y subempleados. Políticas destinadas a aumentar los niveles educacionales y las oportunidades de trabajo de las mujeres fuera del hogar, aumentarán probablemente el deseo de tener un número menor de hijos y las aspiraciones educacionales y ocupacionales de los padres respecto a ellos. Sin embargo, la mantención de las actuales desigualdades en niveles de vida y oportunidades de existencia en las áreas urbanas, la inseguridad en el trabajo y la pobreza extrema en que se encuentran muchas de esas familias, parecieran estar creando condiciones en las cuales el trabajo de los niños y toda una red de ayuda recíproca entre las diversas familias, pasan a ser esenciales para que muchas de ellas puedan sobrevivir, haciendo que se sientan poco motivadas para regular los nacimientos y buscar los medios adecuados para hacerlo. La mayor cobertura de los programas de planificación de la familia y su gradual extensión a un mayor número de áreas y grupos sociales tendrá seguramente efectos directos o indirectos sobre esas familias. Sin embargo, esos efectos seguirán siendo probablemente débiles si los programas no son parte integrante de los esfuerzos para eliminar los obstáculos socio-económicos, que están en la base de las precarias condiciones de vida de los grupos sociales más estratégicos y para lograr una disminución más rápida de la fecundidad en los países de la región en que ella todavía se mantiene alta.

71. La gama de políticas susceptibles de ser utilizadas para modificar las diferencias entre áreas, sectores y regiones en los factores que aparecen determinando directamente las migraciones internas incluye, obviamente, las políticas salariales y de empleo, pero también muchas otras que, deliberadamente o no, afectan el ingreso y las oportunidddes de empleo: la tenencia de la tierra, la distribución del crédito agrícola, la política de precios, la política de comercio exterior, la distribución de los servicios educacionales y de salud, etc. En definitiva, la posibilidad de afectar mediante políticas públicas a los determinantes directos de las migraciones está condicionada por las características más generales del desarrollo a nivel nacional, regional y sectorial.

/72. En resumen,

72. En resumen, los cursos que sigan la transición demográfica y el proceso de urbanización y estructuración espacial de la población, dependen, en último término y en el largo plazo, del grado de desarrollo económico y social que se alcance y de la particular modalidad que éste asuma. Con todo, no podría ignorarse que, en el corto y mediano plazo los comportamientos individuales o familiares que están en la base de los procesos demográficos pueden depender, en medida importante, de factores socio-culturales y psico-sociales que no se corresponden de manera rígida y mecánica con los factores estructurales y con las condiciones materiales de vida en que en último término se apoyan. En consecuencia, los instrumentos de políticas potencialmente útiles para influir sobre los comportamientos demográficos se pueden distribuir en una amplia gama que abarca desde aquéllos dirigidos a producir cambios estructurales hasta medidas destinadas a influir directamente sobre las motivaciones de los individuos y su acceso a la información acerca de las diversas alternativas abiertas para ellos y de sus consecuencias.

73. De lo recién expuesto se desprende que los principales instrumentos para influir sobre la dinámica demográfica en una perspectiva de largo plazo, constituyen a su vez instrumentos centrales de diversas políticas sectoriales y que el curso futuro de la dinámica demográfica depende en gran medida del contenido de las políticas sectoriales, de las clases o grupos sociales a los que se beneficia mediante su implementación y de la forma como estas políticas se articulan a nivel socio-espacial. Por esto mismo, una política global de población debe ser considerada como multi-sectorial. Se concluye por otra parte que aunque el curso de las variables demográficas dependa principalmente de la particular estrategia de desarrollo económico y social que se adopte, existe un margen de manipulación mediante instrumentos menos indirectos que en ciertas situaciones pueden contribuir significativamente a acelerar, moderar o reorientar los procesos de cambio demográfico.

/La población

La población en la planificación del desarrollo en América Latina

74. La posibilidad de implementar políticas efectivas de población depende de la capacidad que tenga el Estado para integrarlas dentro de la planificación.

75. Ha habido en América Latina un proceso de creciente institucionalización de la planificación, que en general se remonta a fines de los años 50 y a comienzos de la siguiente década. En ciertos casos nacionales este proceso se origina incluso en períodos anteriores a la segunda guerra mundial. La actividad planificadora encabezada por el Estado ha representado un aumento considerable de la capacidad técnica y administrativa en los organismos estatales para la formulación de políticas públicas en la región. Este no ha sido un proceso uniforme, puesto que su impulso y su extensión en los diversos niveles de la burocracia y de las instituciones públicas depende del papel efectivo que asume la planificación en la estrategia de desarrollo propiciada por los órganos políticos del Estado. Sin embargo, analizando las experiencias de planificación en una perspectiva temporal larga, no puede dejar de concluirse que los agentes planificadores de la acción estatal están hoy mucho mejor dotados que hace algunos años para abordar los problemas de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.

76. En la misma perspectiva de análisis se puede constatar que, para el logro de una mayor efectividad de los planes, se hace necesario incluir como parte integral del proceso de planificación, perspectivas de largo plazo a fin de que los planes y las políticas que de ellos emanan puedan ser definidas e implementadas en un contexto más amplio de cambios y transformaciones sociales. Esta observación no pretende ser novedosa, puesto que ha venido siendo reiterada con insistencia en los análisis y debates acerca de la planificación en América Latina. Sin embargo, parece adecuado insistir en ella una vez más por dos razones principales.

77. La primera razón que cabe aducir para la inclusión de perspectivas de largo plazo se refiere a la forma de encarar las situaciones críticas

/mencionadas

mencionadas anteriormente en este documento. Los primeros intentos de planificación llevados a cabo por los países latinoamericanos se caracterizaron por concentrarse preferentemente en el logro de objetivos de crecimiento económico, aspecto en el cual se registran realizaciones apreciables, tanto en magnitud como en duración, que sitúan a América Latina, en su conjunto, en una posición claramente ventajosa frente a otras regiones en vías de desarrollo. Sin embargo, no hubo de transcurrir mucho tiempo a partir de los primeros esfuerzos de planificación para comprobar que, incluso en aquellos casos en que se obtenían resultados satisfactorios de crecimiento del producto geográfico bruto, poco se avanzaba en el mejoramiento de un conjunto de situaciones que implícitamente se suponían resueltas por derrame de los logros económicos. En efecto persistían, y con no poca frecuencia se agudizaban, serios problemas relativos a la redistribución del ingreso; a la satisfacción de necesidades básicas de consumo para la totalidad de la población; a la provisión de servicios generalizados y eficientes de educación, salud, vivienda y seguridad social, y a la creación de empleo.

78. En ese contexto de insuficiencias persistentes, crecientes demandas y situaciones críticas que se repiten con tenacidad en las experiencias de desarrollo en la región, se ha venido produciendo un giro apreciable en cuanto a la consideración de objetivos sociales en el proceso de planificación. Una primera consecuencia de dicho giro hacia metas de desarrollo social ha sido una mayor flexibilidad en la elaboración e implementación de planes y también una mayor dosis de pragmatismo en la valorización de la planificación, que contrasta con los optimismos que tendieron a caracterizar las primeras experiencias planificadoras. Una segunda consecuencia, que resulta más importante a la luz del presente análisis, es que la actividad planificadora, cada vez más, es comprendida por los gobiernos como una parte instrumental de ese proceso mayor que es la estrategia de desarrollo socio-económico nacional.

79. La segunda razón para la inclusión de perspectivas de largo plazo es que éstas son indispensables para integrar a la planificación las variables a través de las cuales opera la dinámica demográfica. Careciendo de una perspectiva temporal larga, que no sea estática y que trascienda los períodos

/preferentemente

preferentemente cubiertos por los planes, que por lo general no van más allá de un quinquenio, la incorporación de las variables demográficas se torna extremadamente problemática, dado que ellas experimentan cambios lentos en el tiempo. La idea generalizada de que los procesos demográficos son de cambio lento, condujo a que los agentes de la planificación consideraran las variables de población como un dato que ayuda a confeccionar el diagnóstico inicial a partir de un pasado cuya dinámica se extrapola, sin tomar en cuenta que la aplicación del plan ha de producir efectos sobre la dinámica demográfica, influyendo la visión inicial de las perspectivas de largo plazo. Por otra parte, cambios que a corto plazo tienen poca significación, a muy largo plazo pueden llegar a ser tan importantes que requieren ser tomados en cuenta con mucha anticipación, lo que, nuevamente, refuerza la necesidad de disponer de dichas perspectivas.

80. Sin embargo, los análisis demográficos y particularmente las proyecciones de población han tendido a ser utilizados por el planificador pero no incorporados al proceso de planificación, dado que en la práctica se continúa operando con la población como un dato exógeno. Es preciso reconocer que buena parte de la dificultad mencionada proviene de que los modelos y las técnicas usualmente empleados para la elaboración de planes no resuelven satisfactoriamente la incorporación de las variables demográficas como elementos endógenos en la operación del modelo. Con todo, la mera utilización de los datos demográficos en la forma que se ha señalado anteriormente, no sólo se debe a limitaciones técnicas o metodológicas; también influye en esto la falta de explicitud de interrelaciones específicas entre la dinámica demográfica y el desarrollo que se trata de planificar.

81. En efecto, como se ha visto, el conocimiento alcanzado en cuanto a los determinantes y consecuencias de la dinámica de la población permite sostener, con evidencia creciente, que el tamaño, la distribución y la composición de la población están fuertemente influidos e interrelacionados con el comportamiento de variables y procesos económicos y sociales. Las formas, estilos y ritmos que asume el proceso de desarrollo condicionarían la evolución de la mortalidad, de la fecundidad y de las migraciones. En otras palabras,

/el dato

el dato demográfico que utiliza el planificador proviene de una dinámica que supone hipótesis acerca de la evolución del desarrollo económico y social, que en esencia es el proceso sobre el cual el agente planificador trata de influir. En la medida en que la población permanezca como dato exógeno y gravite solamente en el diagnóstico y en las cuantificaciones gruesas de las metas, se hace prácticamente imposible analizar la influencia que el proceso de desarrollo planificado (sus formas, estilos y ritmos) producirá en el comportamiento de las principales variables demográficas. Estas últimas seguirán siendo utilizadas y analizadas, a lo sumo, en sus implicaciones para el desarrollo económico y social deseado, pero resultará imposible discernir los efectos que este último producirá en la dinámica de la población. Hacer explícitos supuestos e hipótesis de interrelaciones específicas entre la población y el desarrollo planificado viene a ser, entonces, una condición necesaria para pasar de la mera utilización del dato demográfico a su incorporación como parte del proceso de planificación. Si este último carece de un horizonte temporal dinámico de largo plazo, el paso señalado no parece ser factible.

IV. NOTAS FINALES

82. Cabe sintetizar finalmente el análisis que se ha hecho en este documento, que tenía por objeto examinar la situación demográfica de América Latina, sus perspectivas hacia el futuro y sus implicaciones para la planificación del desarrollo. Como resultado de ese examen surge un conjunto de conclusiones generales que, por estar dirigidas a los aspectos más centrales del tema, no sólo establecen una base de conocimiento sino que, además, proporcionan criterios relevantes para la acción.

83. En primer lugar, toda la evidencia disponible muestra que las consecuencias de las actuales tendencias demográficas y sus perspectivas futuras están ya planteando dos grandes desafíos de creciente envergadura para las tareas del desarrollo de América Latina, a saber: el aumento de la fuerza de trabajo, que se traduce en la necesidad imperiosa de maximizar la creación de empleo productivo para la población en edad de trabajar, y el acentuado proceso de concentración urbana y metropolización, que se traduce en la necesidad, igualmente imperiosa, de minimizar los típicos efectos concomitantes de ese proceso (deterioro urbano, insuficiencia de servicios, hacinamiento y contaminación, entre los principales).

84. En segundo lugar, el mayor conocimiento actualmente acumulado refuerza la evidencia en el sentido de que las tendencias demográficas y sus cambios se relacionan, de variadas maneras, con el nivel, el ritmo y la modalidad de desarrollo de cada país. Es esta evidencia el fundamento que permite sostener que el cambio demográfico en la región está inseparablemente ligado a las características del desarrollo económico-social y a las situaciones críticas para ese desarrollo que se manifiestan, especialmente, en las desigualdades persistentes en los niveles de vida de la población y en los acentuados desequilibrios regionales al interior de los países. En la medida en que dentro

/de los países

de los países de la región se están desarrollando procesos de transición demográfica diferenciados según regiones y grupos sociales. Se plantea la urgente necesidad de formular y analizar políticas especialmente destinadas a aquellos grupos cuyo comportamiento demográfico es notoriamente divergente de las tendencias medias en el nivel nacional. Particularmente, en relación con la fecundidad, la fuerte gravitación que en ella tienen los determinantes socio-económicos, plantea serias dudas acerca de que las políticas directamente dirigidas a disminuir el crecimiento puedan tener, aisladamente, efectos perdurables.

85. En tercer lugar se confirma, como corolario de lo anterior, que es posible formular políticas de población viables y efectivas sólo en la medida en que ellas sean concebidas como partes integrantes de una estrategia que permita movilizar el máximo de recursos y capacidades disponibles para abordar las situaciones críticas para el desarrollo económico-social. La planificación del desarrollo constituye, por tanto, el marco instrumental más amplio a través del cual deben operar las políticas de población.

86. En cuarto lugar, cabe concluir que, para lograr una plena inserción de las políticas de población en la planificación del desarrollo, resulta indispensable incorporar a esta última las variables demográficas y sus cambios, lo cual exige incluir en el proceso de planificación de las perspectivas de largo plazo que permita explicitar interrelaciones específicas entre la dinámica demográfica y el desarrollo planificado.

87. Finalmente, es preciso llamar la atención acerca de los grandes lineamientos de acción que se derivan de todo el análisis aquí realizado, a fin de contribuir a la formulación de políticas de población que sean adecuadas a las características de los países de la región y que estén integradas en sus estrategias y planes de desarrollo. El logro de este objetivo implica, primeramente, sostener y aumentar la capacidad de investigación para especificar las relaciones mutuas entre la dinámica demográfica y el proceso de desarrollo en cada contexto nacional, y preparar modelos que permitan incorporar las variables demográficas en la planificación del desarrollo. Además, es necesario realizar esfuerzos renovados de capacitación de investigadores

/y planificadores

y planificadores para que puedan así colaborar, en sus países, en la realización de dichas actividades. Por último, el objetivo señalado exige fortalecer las tareas de asistencia técnica que llevan a cabo los organismos internacionales en la región, tareas que, por una parte, plantean la necesidad de que dichos organismos intensifiquen sus programas regionales de apoyo a la investigación, la capacitación y la recolección y análisis de información, y, por otra, la necesidad de que los gobiernos de los países de América Latina establezcan los mecanismos institucionales adecuados para la efectividad de tales programas.