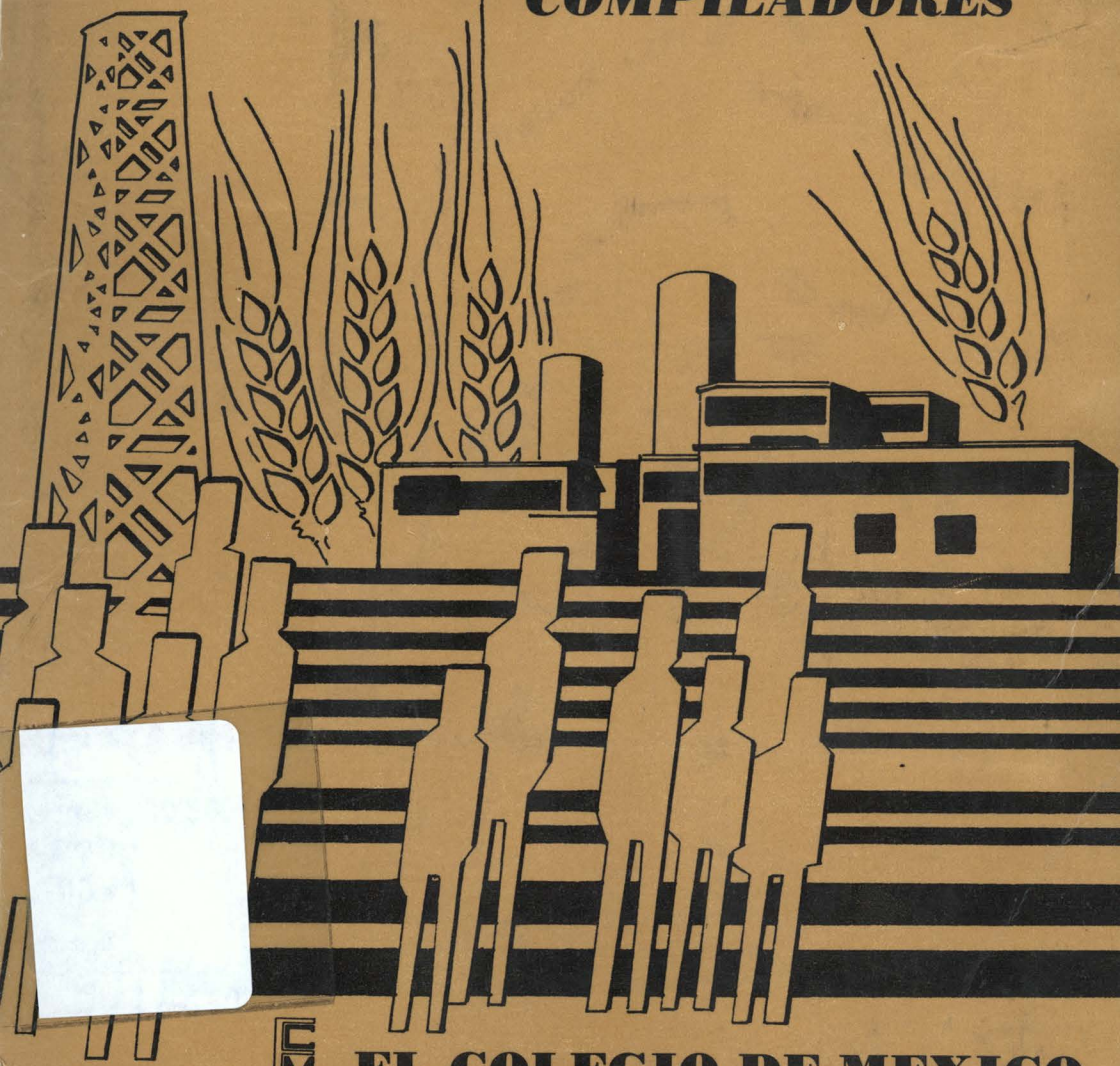
POBLACION Y DESARROLLO EN AMERICA LATINA

VICTOR L. URQUIDI
JOSE B. MORELOS

COMPILADORES



EL COLEGIO DE MEXICO

[redacted] 261771

Urquidi,

Población...



mgo

BIBLIOTECA DANIEL COSIO VILLEGAS
Fecha de vencimiento

20 OCT 1992

DEVUELTO

Biblioteca Daniel Cosío Villegas
Inventario 2007

EL COLEGIO DE MEXICO
301.3298/U79p/ej.4
3 905 0007310 U

POBLACIÓN Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

COLECCIÓN

CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS Y DEMOGRÁFICOS

VII

POBLACIÓN Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

COMPILADORES:

VÍCTOR L. URQUIDI

Y

JOSÉ B. MORELOS

EL COLEGIO DE MÉXICO

261771

CE
304.6098
P7393

Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.



The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License:
https://creativecommons.org/licences/by-nc-nd/4.0/

Primera edición (3 000 ejemplares) 1979

Derechos reservados conforme a la ley
© 1979, El Colegio de México
Camino al Ajusco 20, México 20, D. F.

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

ISBN 968–12–0014–4

1º/6/87/Ipa

ÍNDICE

Prólogo 1

Introducción *(Víctor L. Urquidi y José B. Morelos)* 3

PARTE I

Dinámica demográfica y desarrollo económico y social en América Latina *(Waldomiro Petch)* 11

Población, fuerza de trabajo y desarrollo económico en América Latina *(Ángel Fucaraccio)* 30

¿Una teoría en búsqueda de muchas curvas o muchas curvas en búsqueda de una teoría? *(Vilmar E. Faría)* 50

Ingreso y concentración de la mortalidad en Brasil *(José Alberto Magno de Carvalho y Charles Howard Wood)* 61

Comentario *(José B. Morelos)* 80

Comentario *(Beatriz Figueroa)* 83

Relatoría *(Antonio Yúnez)* 85

PARTE II

El crecimiento rápido de la población y la satisfacción de las necesidades básicas en América Latina *(Hildebrando Araica)* 91

El crecimiento rápido de la población y la satisfacción de las necesidades alimentarias *(Susana J. Icaza)* 116

Crecimiento rápido de la población y la satisfacción de las necesidades de salud en los países de América Latina *(Hugo Behm Rosas)* 127

Educación, población y sociedad global en América Latina: crisis y perspectivas *(Jorge Padua N.)* 140

Población y vivienda en América Latina: perspectivas en las próximas décadas *(Luis Ratinoff)* 169

Comentario *(Ricardo Jordán)* 184

Comentario *(Julio Páez Celis)* 187

Relatoría *(José Gómez de León)* 190

PARTE III

Efectos demográficos y socieconómicos de los programas de planificación de la familia en América Latina *(Erica Taucher)* 195

Efectos de los programas de planificación de la familia en el desarrollo de los países de Centroamérica y Panamá *(María Luisa García de Aybar* y *José Carvajal)* 220

Tendencias recientes de la fecundidad en Colombia: algunas de sus implicaciones *(Juan B. Londoño)* 237

Efectos demográficos y socieconómicos del programa de planificación familiar en la República Dominicana *(Aníval Faúndez* y *Ellen Hardy)* 250

Impacto demográfico de los programas en planificación familiar: el caso de México 1973-1975 *(Agustín Porras M.)* 270

Comentario *(Mariano Requena)* 284

Comentario *(George Roberts)* 287

Comentario *(Damaris de Bermúdez)* 295

Comentario *(Nelly Niedworok)* 303

Relatoría *(Julieta Quilodrán)* 306

PARTE IV

El impacto del crecimiento demográfico en los mercados de trabajo rurales y urbanos *(Alfredo E. Lattes)* 311

Disponibilidad de mano de obra y los mercados de trabajo en América Latina *(Eduardo Arriaga)* 336

La absorción de mano de obra en la agricultura *(Guillermo Flichman)* 363

Migraciones intrarregionales en América Latina *(Juan M. Carrón)* 372

Migraciones internas y grupos populares urbanos: Ciudad de México (1950-1970) *(Brígida García, Humberto Muñoz y Orlandina de Oliveira)* 393

Comentario *(Joseph Ramos)* 416

Comentario *(Mercedes Pedrero)* 421

Comentario *(Jerónimo de la Sierra)* 423

Comentario *(Zulma Recchini de Lattes)* 425

Relatoría *(Francisco Alba Hernández)* 428

PARTE V

Las políticas de población como instrumento de desarrollo en América Latina *(Raúl Benítez Zenteno)* 435

Inserción de las variables demográficas en la programación económica y social *(Juan C. Elizaga)* 445

Las metas demográficas y las estrategias de desarrollo: aspectos cuantitativos y cualitativos *(Enrique Brito Velázquez)* 458

Comentario *(Adolfo Aldunate)* 475

Relatoría *(Nora Lustig y José B. Morelos)* 479

PRÓLOGO

América Latina como región se distingue porque en ella se registran las tasas de incremento demográfico más elevadas del Tercer Mundo, resultado, en la mayoría de los países, de la persistencia de altos niveles de fecundidad durante un periodo en que la mortalidad ha descendido con acentuada rapidez. A esta dinámica se añaden fenómenos de migración interna, principalmente de las áreas rurales a las grandes ciudades, que son comunes a la mayoría de los países latinoamericanos. Se presentan también ya corrientes migratorias de importancia entre naciones latinoamericanas. El conjunto de estos fenómenos, su análisis y relación con los problemas de desarrollo, así como las políticas formuladas para hacerles frente, habían sido ya objeto de atención minuciosa durante la Conferencia Regional Latinoamericana de Población celebrada en la ciudad de México en agosto de 1970, bajo los auspicios de la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población, el Centro Latinoamericano de Demografía, la CEPAL y El Colegio de México. En esa Conferencia participaron cerca de 300 personas y se discutieron más de 100 ponencias.[1]

A partir de 1970 se ha generado una abundante producción de artículos y estudios sobre los problemas demográficos latinoamericanos. A los organizadores de la Conferencia General de Población de agosto de 1977, patrocinada por la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población y el gobierno mexicano a través del Consejo Nacional de Población, pareció conveniente y útil que se llevara a cabo paralelamente una nueva reunión que enfocara la atención sobre los temas demográficos, en particular en su relación con el desarrollo económico y social. De esta manera, como parte del

[1] *Actas. Conferencia Regional Latinoamericana de Población. México, 1970.* El Colegio de México, México, 1972. 2 tomos.

programa de actividades de la Conferencia General, se efectuó una reunión sobre Población y Desarrollo en América Latina los días 4 a 6 de agosto de 1977. Esta reunión tuvo como objetivos concretos: *i*) conocer el estado actual del conocimiento sobre la problemática demográfica-económica de los países de la región; *ii*) tratar a nivel científico aspectos importantes de las políticas de población, y *iii)* disponer de resultados rigurosos y sistemáticos con base en los cuales los gobiernos latinoamericanos y los organismos internacionales puedan formular y proyectar acciones programáticas en el área de población.

El presente volumen reúne las contribuciones de investigadores latinoamericanos presentadas a dicha Reunión Paralela, junto con los comentarios y los informes de relatoría.

Los compiladores agradecen a la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población y al Congreso Nacional de Población la acogida y apoyo que se nos brindó para realizar la Reunión Paralela. Asimismo, expresan su reconocimiento al Banco Interamericano de Desarrollo sin cuyo apoyo financiero no hubiera sido posible llevar a cabo la Reunión Paralela ni la presente publicación. Nuestro agradecimiento se hace extensivo a los distintos organizadores, ponentes, comentaristas y relatores cuya entusiasta colaboración contribuyó al éxito de la Reunión. El Colegio de México, a través de su Centro de Estudios Económicos y Demográficos, colaboró en todos los aspectos de preparación y realización de la Reunión.

INTRODUCCIÓN

Víctor L. Urquidi
José B. Morelos

Situar al complejo "población" en el centro del debate y conferirle prioridad en el análisis de la problemática socioeconómica y en el diseño de acciones y/o políticas es lo que distingue el presente del pasado inmediato.

La importancia secundaria que se asignó a la población en los últimos decenios no significa de ninguna manera que ésta haya sido omitida de la discusión. De hecho, dicha variable se encontraba presente en los planteamientos y diagnósticos de la realidad latinoamericana. Algunas consideraciones sobre la población se incorporaban, por ejemplo, en la descripción de la situación social y en el análisis de la problemática derivada de la absorción de empleo y de la desigual distribución del ingreso, cuyas primeras manifestaciones ya se percibían en los años cincuenta. Hay que añadir que el significado e implicaciones de dichos problemas fueron objeto de llamadas de atención, pero que no se profundizó en sus alcances.

Los principales señalamientos sobre las consecuencias de la dinámica de la población se pronunciaron durante la década de los sesenta. En los países de fuerte crecimiento demográfico se consideraba a la población como uno de los datos básicos de los problemas del desarrollo latinoamericano, y se pensaba que esto podría agravar las presiones sobre los recursos existentes al traducirse su crecimiento en un aumento de las necesidades y en la ampliación de la brecha entre necesidades y aspiraciones. Mas precisamente, se argumentaba que el aumento rápido de la población, además de complicar el problema de desarrollo, hacía más difícil la aceleración del mismo. Bajo esta óptica la interrelación entre población y desarrollo se estructuraba con base en el coeficiente neto de inversiones y en la proporción que de dicho coeficiente se requería para acompañar el crecimiento demográfico. Se estimaba que las tres cuartas partes de un

coeficiente cercano al 16.0% debería destinarse a hacer frente sólo al crecimiento de la población. El nivel relativamente alto que se precisaba era motivo suficiente para expresar la conveniencia de que la población creciera a un ritmo más lento, con lo cual se estaría en posibilidad de aumentar la proporción usada para elevar la productividad.

El principio de "conveniencia" o "deseabilidad" perdió entonces importancia frente al de la "viabilidad", que se apoyaba en el supuesto de que las economías latinoamericanas podrían alcanzar coeficientes netos de inversión superior a los observados, lo que bastaba para solventar el crecimiento de la población.

Por otro lado, en cuanto al efecto del desarrollo sobre la población se comprobaba que la elevación de los niveles de ingreso que se había registrado no venía acompañada de un descenso de la natalidad. Es posible que esta observación tuviera como apoyo la creencia de que en América Latina se iba a reproducir la experiencia de los países europeos donde el desarrollo económico presumiblemente desencadenó una serie de fuerzas que influyeron sobre las actitudes y el comportamiento reproductivo de las parejas.

En América Latina, la falta de respuesta que mostraba la natalidad se justificaba en atención a los bajos niveles de ingreso de amplios sectores sociales, pero no se asociaba a cambios en los aspectos socioculturales. El problema, como se planteaba, no residía en la falta de respuesta sino en la necesidad de elevar los ingresos de la población a un nivel tal que favoreciera la reducción de la fecundidad; de esta forma se tendría a restablecer el equilibrio entre la mortalidad y la natalidad pero a niveles más bajos.

Las interpretaciones y soluciones acerca de la cuestión demográfica son ejemplos claros del reconocimiento que se daba a las vinculaciones entre población y desarrollo. Pese a ello se subestimó la "población" y se le supeditó al desarrollo económico y por consiguiente no fue tomada en consideración en los programas y planes de desarrollo.

Un factor adicional que reforzó la convicción de atender preferentemente los factores económicos fue el dinamismo de las economías latinoamericanas para alcanzar y sostener una tasa relativamente elevada de crecimiento del producto interno bruto y tasas apreciables de formación de capital, no obstante haber coincidido durante esta etapa la aceleración del crecimiento de la población. Desde esta perspectiva era natural que el énfasis y la preocupación giraran en torno a los principales problemas económicos: industrialización, relación de precios del intercambio y estabilidad monetaria. En con-

secuencia, los esfuerzos se canalizaron exclusivamente a alterar las fuerzas de la economía a fin de acelerar el crecimiento económico.

Evidentemente, esta visión de la naturaleza y origen de la problemática trajo consigo una liberación del fenómeno demográfico de todo tipo de intervención estatal. Haciendo abstracción de la mortalidad, cuyo comportamiento se vio influido, entre otros factores, por los programas oficiales en materia de salud, las restantes variables demográficas tuvieron un desarrollo espontáneo. Con esto no se quiere decir que la población haya adoptado actitudes irreflexivas frente a los procesos vitales sino más bien que su proceder fue producto de posiciones racionales de las parejas pero mediatizado en adecuación a distintas instancias de la realidad. Así, el comportamiento reproductivo de la población se vio alentado por las expectativas que ofrecía una economía en rápido crecimiento y porque no se percibían, en ese momento, los costos que para la sociedad, la familia y los individuos representaba, en el futuro inmediato, el liberalismo demográfico.

La posición asumida frente a la variable población contrasta con la decisión de obrar sobre las fuerzas económicas, ya que se reconocía que el libre juego de dichas fuerzas resultaba insuficiente para orquestar eficazmente el aprovechamiento de los recursos productivos.

En síntesis, entonces, la anuencia para independizar al factor población de la intervención del Estado, además del dinamismo de las economías latinoamericanas, pudo haber estado condicionada, entre otros, por los siguientes factores: el relativamente limitado estado de conocimiento que se tenía sobre las interrelaciones entre población y desarrollo; la mayor importancia que se atribuyó a la relación lineal de causa-efecto entre desarrollo y población, y las expectativas de que en América Latina los cambios en el comportamiento de las variables demográficas se diesen en un plazo mucho menor del que se requirió en los países desarrollados.

Al desentenderse de la población se crearon las condiciones para incorporar un factor adicional al ya complejo y complicado escenario latinoamericano. Al inicio de los años setenta el crecimiento de la población no sólo no había reaccionado en la dirección "esperada" a los estímulos del crecimiento económico sino que había sobrevivido la reafirmación de sus tendencias y la consolidación de sus perfiles demográficos. El proceso de rejuvenecimiento que se había iniciado en los decenios pasados adquiere entonces su máxima expresión. Así, a la elevada tasa de crecimiento demográfico se añadía este proceso dando nueva dimensión al fenómeno poblacional, cuyas implicaciones demográficas fueron: aumentar la capacidad de las dis-

tintas poblaciones para seguir creciendo aun cuando se produjeran cambios sustanciales en el comportamiento de la mortalidad y la natalidad, y aplazar por unos años más el ingreso a una nueva etapa de desarrollo demográfico en la que se verificara la convergencia de los niveles de la natalidad hacia los de la mortalidad.

Durante estos años las economías de los distintos países resintieron los aumentos en los volúmenes de población que alcanzaban las edades de ingreso al sistema educativo y al mercado de trabajo. Se incrementaba a su vez la población que llegaba a edades en las que se favorecía la formación de uniones. Como resultado de lo anterior se creaban presiones mayores en el sistema productivo y en la infraestructura social existente. Paralelamente se acentuaba la incapacidad de las economías para hacer frente a las crecientes demandas de servicio de diversa naturaleza. Se hacían más visibles la polarización social del desarrollo, la insuficiencia distributiva, la multiplicación de las carencias y, en suma, la generalización cada vez mayor de la pobreza, que era la manifestación más clara de la crisis socioeconómica que afrontaban los países latinoamericanos. Mas hay que señalar que la precipitación de la crisis estuvo determinada en mayor medida por las modalidades del desarrollo latinoamericano que, si bien presentaba grados y niveles distintos, tenía y tiene entre otras características las siguientes: la penetración financiera de las economías metropolitanas y la concomitante explotación de que son objeto las economías latinoamericanas; los aumentos en la deuda externa que condicionan los estilos de desarrollo y acentúan la dependencia del exterior; la inestabilidad política y la consolidación de la burguesía nacional conjuntamente con su creciente poder de negociación; la incorporación de tecnología un tanto obsoleta que no resulta del todo congruente con la dotación de recursos productivos existentes en los diferentes países de la región, y la distorsión en los patrones de consumo provocada por la estructura de clases, la desigual distribución del ingreso y la estructura de la demanda.

En resumen, la combinación de factores condicionantes tanto internos como externos ha retardado u obstaculizado los intentos de llevar a la práctica transformaciones de fondo, mediante la implantación y ejecución de políticas fiscales, de empleo, de salarios-precios, etc., que den contenido a los imperativos de justicia social y de elevación de los niveles de bienestar. De esta forma la "imposibilidad" o "incapacidad" de los sistemas para realizar tales transformaciones ha contribuido a que los cambios cuantitativos superen a los cambios cualitativos. Así, la dinámica demográfica al sobrepasar el desarrollo socioeconómico ha contribuido a acentuar las contra-

dicciones internas y a hacer más manifiestas las insuficiencias y el deterioro del desarrollo latinoamericano. Se llega, pues, a un estadio donde las situaciones de creciente desequilibrio entre aspiraciones y necesidades se multiplican y dominan las áreas de salud, educación, empleo, vivienda, etc. Y una vez más, pero con mayor intensidad, se vitalizan los problemas de absorción de mano de obra y de desigual distribución del ingreso cuyo costo se ha traducido en una limitación significativa del acceso a y el disfrute de los beneficios del desarrollo a grupos mayoritarios de la población.

En este clima la población, que hasta entonces había estado postergada, concentra la atención, y se llega incluso a sobrestimar su impacto en la problemática, ya que se afirmaba que el exagerado crecimiento de la población era la causa principal de la disminución del ritmo del desarrollo y de las desigualdades sociales. De ahí que para reactivar y dinamizar el desarrollo era imperativo actuar sobre el fenómeno demográfico. Conferirle a la población una relación de causalidad directa venía a significar la inversión de los postulados que tuvieron vigencia en el pasado. Es decir, mientras anteriormente se justificaba la necesidad de obrar sobre las fuerzas económicas, ahora se instaba a atender y actuar preferentemente sobre la población.

Tanto la "solución demográfica" —por la forma en que se concebía el origen y la solución del problema del desarrollo— como el reconocimiento que adquiere la población actuaron como catalizadores y desencadenaron planteamientos alternativos, con lo cual al mismo tiempo que se enriquecía la comprensión del fenómeno se advertía la inconveniencia y el peligro de concebir la vinculación entre población y desarrollo simplemente como una relación unívoca.

En la actualidad, aunque aún se sigue discutiendo sobre la validez de los planteamientos y el alcance de las conclusiones, se tiene ya la convicción —entre los científicos sociales y en los gobiernos de algunos países de la región— de que el crecimiento rápido de la población que incide sobre el desarrollo debe ser regulado. Asimismo, se coincide en que la solución al problema demográfico no sólo depende de las políticas de control natal o de las de planificación familiar sino también, y sobre todo, del proceso global de cambio socioeconómico.

Debe hacerse notar que el Plan de Acción Mundial sobre Población aprobado en la Conferencia Mundial sobre Población de las Naciones Unidas, celebrada en Bucarest en 1974, establece que las políticas demográficas deben enmarcarse en los procesos integrados de desarrollo económico y social. En esto hay coincidencia con los

puntos de vista que hoy sostienen los demógrafos latinoamericanos y cuya significación cobra importancia en la región, donde ya hay síntomas de desaceleración del crecimiento demográfico. Según estimaciones recientes del Centro Latinoamericano de Demografía, la población latinoamericana podría no exceder de entre 575 y 600 millones en el año 2000, con lo cual se lograría reducir en parte las presiones que la población ejerce sobre las economías de los países latinoamericanos.

Los trabajos, comentarios e informes de relatores que se presentan en este volumen sitúan precisamente a la población en el contexto del desarrollo socioeconómico y ofrecen una visión de los factores determinantes y de las consecuencias socioeconómicas que derivan del crecimiento demográfico. En la primera parte se examinan las vinculaciones entre el crecimiento de la población y el desarrollo económico y social. La segunda pone de relieve la polarización del desarrollo social, lo que ha provocado la multiplicación de necesidades esenciales insatisfechas, agravadas por el factor demográfico. En la tercera parte se reseñan los esfuerzos realizados en materia de planificación familiar aunque se hacen notar las limitaciones que se tienen acerca del conocimiento del impacto socioeconómico de dichos programas. En la cuarta los estudios tienen por objeto presentar bajo distintas perspectivas el análisis del empleo; se plantean los problemas de absorción de mano de obra en los mercados de trabajo rurales y urbanos así como el impacto que sobre dichos mercados tienen los movimientos migratorios dentro de un país y entre países. En la última parte los trabajos resumen los avances en materia de planificación económica y social y la conveniencia de incorporar la planificación demográfica en los planes nacionales de desarrollo; se examina la construcción de modelos demográfico-económicos y se mencionan las dificultades que surgen en el diseño e implementación de las metas demográficas.

PARTE I

DINÁMICA DEMOGRÁFICA Y DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Waldomiro Petch *

Introducción

El presente documento ha sido elaborado con el fin de servir como base al tema "El cambio demográfico y el desarrollo económico-social" de la Reunión Paralela sobre Población y Desarrollo en América Latina, organizada en ocasión de la Conferencia General de la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población, México, 1977. Procura presentar en forma integrada un conjunto de tópicos considerados como los más relevantes y que constituyen el núcleo del cual se desprenden subtemas que forman la compleja red de relaciones entre población y desarrollo.

De esta manera casi todos los tópicos desarrollados en este documento son objeto de documentos específicos, los cuales serán presentados a consideración en las secciones respectivas. Lo específico de este trabajo es su carácter general e integrador de las cuestiones consideradas como más relevantes.

Concentrando la atención en el panorama latinoamericano a partir de 1960, se destacan, a nivel general, algunos de los principales elementos del cuadro económico y social que aparecen relacionados con la dinámica demográfica y cuyas vinculaciones fueron y continúan siendo la base en la que se apoyan diferentes enfoques analíticos. Serán destacadas también las principales inferencias ofrecidas por la experiencia reciente para reevaluar las ideas que constituyen la base de los debates sobre el tema población y desarrollo en el continente.

* Centro de Desenvolvimento e Planejamento Ragional, Belo Horizonte, Brasil.

El análisis considerará América Latina como un todo: la cita de algún dato referido a un país en particular sólo se hará excepcionalmente.

El tema principal de los debates en los años sesenta en la región era el de la viabilidad del crecimiento económico frente al alto ritmo de crecimiento de la población latinoamericana. Concretamente, se presentaba como una imposibilidad la formación interna de capital a un ritmo conveniente, incluso para mantener los niveles alcanzados de producción per cápita.

Otro tema de particular importancia se refería a las relaciones entre el crecimiento económico y los componentes del crecimiento natural: la tasa de natalidad y la tasa de mortalidad.

Se tenía gran confianza en la reducción de la natalidad y de la mortalidad, a través del crecimiento económico. En relación a esto no había controversia; la interrogante principal residía en la posibilidad, o no, de aumentar el producto sin reducir previamente el crecimiento poblacional.

Indicadores económicos y demográficos regionales

La experiencia acumulada en estos últimos años indica que el alto crecimiento de la población, por una parte, no impidió un fuerte crecimiento económico en la región, y que, por la otra, tal crecimiento tampoco implicó una reducción acentuada de los niveles de natalidad y mortalidad.

A continuación se pueden apreciar algunas cifras [1] ilustrativas de la dinámica económica demográfica de la región:

[1] Cuando no se indique explícitamente otro origen, las fuentes de los datos citados en este documento son las siguientes:

I. "Indicadores de desarrollo económico y social en América Latina", Naciones Unidas - *Cuadernos Estadísticos de la CEPAL N° 2*, Santiago de Chile, 1976.

II. "América Latina: situación demográfica alrededor de 1973 y perspectivas para el año 2000", ST/ECLA/Conf. 48 / L.5, Naciones Unidas, 1974 (Centro Latinoamericano de Demografía - CELADE).

III. "Desarrollo humano, cambio social y crecimiento de América Latina", Naciones Unidas, Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile, 1975.

IV. Kirsch, H., "El empleo y el aprovechamiento de los recursos humanos en América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, Naciones Unidas, vol. XVIII, números 1 y 2, 1973.

Cuadro 1. América Latina: Ritmo de crecimiento del producto interno bruto total y per cápita (tasas anuales en porcientos)

1960-1970	5.6	2.7
1970	7.0	4.1
1971	5.8	3.0
1972	6.9	4.0
1973	7.2	4.3
1974	7.0	4.1

FUENTE: 1, pp. 12 y 14.

Con relación al crecimiento natural de la población y a las tasas de natalidad y de mortalidad, tanto como a la tasa global de fecundidad y la esperanza de vida al nacer, se tienen los siguientes resultados:

Cuadro 2. América Latina: Indicadores demográficos

	TCN	*TBN*	*TBM*	*TGF*	E^o_o
1950-55	26.80	41.31	14.51	5.69	52.30
1955-60	28.02	40.70	12.68	5.72	55.23
1960-65	28.48	39.81	11.33	5.70	57.58
1965-70	28.23	38.51	10.28	5.54	59.51

TCN: Tasa de crecimiento natural (por mil).
TBN: Tasa bruta de natalidad (por mil).
TBM: Tasa bruta de mortalidad (por mil).
TGF: Tasa global de fecundidad (por mil).
E^o_o Esperanza de vida al nacer (años).

FUENTE: II, p. 13.

En general esos resultados indican una fuerte tasa de crecimiento económico en condiciones de alta tasa de crecimiento poblacional, y una pequeña reducción de los niveles de natalidad y de mortalidad expresados tanto en tasas brutas como en sus medidas más refinadas.

A nivel de países se encontrarán resultados menos regulares; algunos tendrán tasas muy superiores a la media, y otros tasas más modestas. Sin embargo, aun a nivel de país, la gran mayoría presentó tasas altas de crecimiento económico y poblacional, lo que indica un fuerte crecimiento en el producto per cápita.

Otro elemento de interés dentro del cuadro económico, es el crecimiento regular del coeficiente de ahorro bruto en relación al ingreso nacional bruto que, en años recientes, sobrepasa el nivel del 20%.

Cuadro 3. América Latina: Coeficiente de ahorro nacional bruto con relación al ingreso nacional bruto

1960-1970	18.3
1970	18.8
1971	18.5
1972	19.4
1973	21.0
1974	21.6

FUENTE: I, p. 22.

El ahorro nacional bruto permitió cubrir aproximadamente el 90% de la inversión interna bruta; la contribución externa para la formación interna bruta de capital fue de un 10% aproximadamente.

Cuadro 4. América Latina: Coeficiente de ahorro nacional bruto en relación a la inversión interna bruta (porcientos)

1966-1970	92.0
1971	87.9
1972	89.7
1973	94.5

FUENTE: III, p. 84.

En conclusión puede afirmarse que los indicadores económicos son claros en el sentido de confirmar que América Latina presentó, en la década del sesenta y primera parte de la década del setenta, una fuerte expansión de la producción total y per cápita, juntamente con un proceso de aceleración del coeficiente de ahorro interno en relación al ingreso nacional. Y que también mantuvo estable (aproximadamente 10%) el aporte del exterior a la formación interna bruta del capital.

A nivel de países específicos podrán encontrarse diferencias significativas pues el proceso es menos estable que el indicado para el conjunto de la región, pero a nivel general es válida la conclusión anterior.

INDICADORES SOCIALES

Aunque existen actualmente quienes defienden posiciones que consideran como necesidad ineludible la limitación del crecimiento poblacional para posibilitar el crecimiento económico de la región, la experiencia concreta de los últimos años ha reducido mucho la fuerza inicial de estas posiciones. El debate se sitúa ahora en torno a la cuestión

de cómo afectó y afecta los niveles de vida el crecimiento económico, y en particular cómo afecta las condiciones de habitación, salud, escolarización, alimentación, etc., así como los elementos que condicionan los medios de vida de la totalidad de la población: condiciones de empleo y distribución de sus rendimientos.

En relación a esos indicadores, la situación en América Latina en el periodo de observación es la siguiente:

a) Porciento de analfabetos en la población

1960	32.4
1970	26.7

FUENTE: I, p. 35.

El analfabetismo ha sido reducido de manera importante; la tasa de escolaridad en la enseñanza primaria que corresponde a los alumnos matriculados como porciento del total de la población con edades entre 7 y 13 años, es aún más representativa.

b) Tasa de escolaridad en la enseñanza primaria

1960	69.6
1972	88.2

FUENTE: I, p. 36.

También en la enseñanza secundaria y superior los datos indican fuertes avances:

c) Tasa de escolaridad en la enseñanza media (alumnos matriculados como porciento de la población de 14 a 19 años)

1960	15.0
1972	33.8

FUENTE: I, p. 37.

d) Tasa de escolaridad en la enseñanza superior (alumnos matriculados como porciento de la población entre 20 y 24 años).

1960	3.1
1972	8.7

FUENTE: I, p. 38.

Respecto a los indicadores de salud y habitación, surgen cifras menos positivas en la evaluación del desarrollo económico y social experimentado por la población en la última década. Tomando un indicador global, la esperanza de vida al nacer, se tienen los siguientes datos para el periodo.

e) Esperanza de vida al nacer

1955-60	55.23
1960-65	57.58
1965-70	59.51

FUENTE: II, p. 13.

Aunque se puede apreciar una mejoría, se está bastante lejos de alcanzar los niveles observados para otros indicadores, sobre todo los que se refieren a educación.

Considerando la mortalidad de la infancia se tiene lo siguiente:

f) Mortalidad de la infancia (muertes por cada 1 000 habitantes de 1 a 4 años)

1960-62	12.6
1970	12.3

FUENTE: I, p. 40.

Esto confirma que en el campo de la salud el avance ha sido limitado. La mortalidad infantil disminuye a ritmo lento y la esperanza de vida al nacer también. Mientras tanto, otros indicadores de salud revelan valores más positivos: habitantes por cada médico y camas de hospital por cada 1 000 habitantes:

g) Habitantes por cada médico

1960	1 800
1969	1 420

FUENTE: I, p. 41.

h) Camas de hospital por cada 1 000 habitantes

1960	2.5
1970	3.0

FUENTE: I, p. 42.

Es bastante probable que la mayor disponibilidad de médicos y camas en hospitales haya beneficiado a los grupos de mayores ingresos, que ya tenían en 1960 valores altos de esperanza de vida y de baja mortalidad de la infancia. En consecuencia, la mayor disponibilidad de asistencia médica y hospitalaria no ha contribuido mayormente a reducir la mortalidad de la infancia ni a aumentar la esperanza de vida de la población en general.

Los datos del sector salud se complementan con los de consumo y nutrición, e indican restricciones a los resultados de los avances en el campo económico:

i) Consumo diario de calorías por habitante

1961	2 351
1965	2 543
1971	2 580
1972	2 567
1973	2 637

FUENTE: I, p. 47.

j) Consumo diario de proteínas por habitante (gramos)

1961	64
1965	65
1970	65
1971	65
1972	66
1973	66

FUENTE: I, p. 48.

Tales datos indican que América Latina presenta un consumo medio que está por encima de los valores mínimos sugeridos por la Organización Mundial de la Alimentación (FAO): 2380 calorías y 65 gramos de proteínas. A pesar de ello, el no crecimiento en el consumo de proteínas y la poca expansión del consumo de calorías por habitante, unido, como se sabe, a la mala distribución de esos elementos entre los diversos estratos de la población, sugiere un desfasaje bastante importante en el avance del estado nutricional de la población en comparación a otros indicadores sociales y económicos.

Consideremos algunos datos referidos a ciertos servicios relacionados con las condiciones de habitación. Concentrando la atención en el sector urbano, se tiene lo siguiente:

k) Población urbana que dispone de agua potable (porcientos)

1961	58.7
1970	75.1

FUENTE: I, p. 44.

l) Población urbana que dispone de alcantarillado (porcientos)

1961	28.6
1970	40.7

FUENTE: I, p. 45.

Estos datos indican una mejoría sustancial en los niveles de atención de los servicios básicos de habitación y, simultáneamente, confirman la precaria situación del 60% de la población de las ciudades latinoamericanas que, en pleno año 1970, no disponen de servicios de alcantarillado.

Las disparidades encontradas en el análisis de los indicadores sociales y económicos sugieren una serie de indagaciones que necesariamente retoman el viejo debate dentro de la teoría económica y social, principalmente en lo que hace a los aspectos de población y desarrollo.

Es así como los avances en los indicadores económicos reflejaron un aumento de la producción, de la renta total y de la renta per cápita. En lo que se refiere a las condiciones de vida aparecen mejoras altamente positivas en el campo de la educación, no siendo así en el campo de la salud y de la alimentación, donde no existen mejoras y, si las hay, son pequeñas.

Es importante recordar que en la región los servicios educacionales son responsabilidad del sector público, mientras que los servicios de salud sólo reciben en pequeña proporción el apoyo oficial. Los servicios médico-hospitalarios, y principalmente las medicinas, deben ser comprados en el mercado. En cuanto a la alimentación, ésta está totalmente en manos de la actividad privada y se orienta a la demanda efectiva con poder de compra en el mercado. En el área rural, muchas actividades de subsistencia permiten un mejor nivel alimenticio, aun para poblaciones con pocos recursos. Mientras que en las ciudades se alimenta quien puede pagar y sólo puede pagar quien tiene dinero suficiente, lo cual, para la gran mayoría de la población, sólo se da a partir de la remuneración del trabajo de los miembros activos de la familia, como operarios, empleados o

trabajadores por cuenta propia. Con esto nos introducimos en el tema de las condiciones de empleo y de la distribución de la renta.

Empleo y desempleo

En relación a la población activa en la región, se comprueba que, en promedio, no se ha visto modificada la relación de dependencia, y que en 1970 se han mantenido aproximadamente los mismos valores de 1960:

Relación de dependencia (porciento de la población entre 15 y 64 años en la población total)

1960	54.1
1965	53.4
1970	53.6

Fuente: I, p. 31.

La tasa de participación, tanto bruta como por edad y sexo, tampoco sufrió mayores alteraciones aun cuando sea identificable una tendencia hacia una mayor incorporación de las mujeres a la fuerza de trabajo y a la reducción en las tasas de participación de la población en los grupos más jóvenes; en la medida en que se amplía el periodo de escolarización para grandes grupos de la población

Cuadro 5. Tasas de crecimiento de la población total en edad activa y de la población económicamente activa total y ocupada (periodo 1960-1970)

Países	*Población total*	*Población activa (15-64 años)*	*Población económicamente activa*	
			Total	*Ocupada*
Argentina	1.4	1.5	2.2	1.4
Bolivia	2.3	2.2	2.6	2.2
Brasil	2.9	2.9	2.7	—
Colombia	3.3	3.2	2.6	2.6
Chile	2.2	2.5	2.5	2.6
Ecuador	3.3	3.1	3.1	2.2
Perú	2.8	3.1	3.0	2.5
Venezuela	3.2	3.3	2.7	3.4
Panamá	2.9	3.0	3.8	3.7
México	3.2	3.2	3.4	3.2

Fuente: IV, p. 46 y I, p. 30.

y, en los grupos de mayor edad, dada la generalización de los beneficios jubilatorios.

De esa manera el ritmo de crecimiento de la población económicamente activa ha sido similar al crecimiento de la población total. Algunos datos para determinados países son suficientes para confirmar tal hecho como la muestra el cuadro 5 de la página anterior.

Para el periodo que comprende al último decenio, según estos datos, la situación general en términos de empleo se mantuvo estable. O sea, la tasa de dependencia no se modificó, en tanto que se mantuvo la tasa bruta y neta de participación. Finalmente el desempleo abierto mantuvo las mismas proporciones del comienzo de la década en la medida en que, en general, el ritmo de crecimiento de la población ocupada fue similar al de la población económicamente activa.

Obviamente, el problema del desempleo debe superar la simple constatación respecto de si la población económicamente activa está ocupada o no. Pues se confirma que, en ausencia de seguro de desempleo —situación común a toda América Latina—, la casi totalidad de la población económicamente activa siempre "ocupa", bien o mal, su fuerza de trabajo en actividades que generan ingresos monetarios o ingresos en especie y que permiten su sobrevivencia como individuo o como grupo familiar, actividades que califica como "su trabajo".

De ahí el desarrollo reciente en la región, de investigaciones orientadas a caracterizar esa ocupación, y de los conceptos de subempleo visible e invisible, disfrazado y potencial. Así, se investiga también, dentro de la población inactiva, el desempleo encubierto.

Como ilustración de los niveles de empleo en el continente, según distintas modalidades de clasificación, se dan a continuación algunas cifras relativas a cinco países:

Cuadro 6 Desempleo abierto en algunos países (1970) (porciento de la población económicamente activa)

Argentina	5.6
Colombia	7.5
Chile	6.2
Perú	4.7
Venezuela	6.0
Brasil [a]	2.6

[a] Investigación Nacional por Muestra de Domicilios, IBGE, 1973, 4º trimestre.
FUENTE: IV, p. 58.

El valor medio para el continente puede considerarse que no supera el 6%, y ese valor se ha mantenido en el transcurso de los años (última década y primera mitad de los años 70).[2]

En relación al subempleo visible —definido como el porcentaje de las personas ocupadas que no consiguen trabajar jornada completa— los resultados indican los siguientes valores:

Cuadro 7. Subempleo visible en actividades no agrícolas. Países seleccionados (porciento de la población económicamente activa)

Brasil [a]	1973	5.5
Colombia	1971	3.2
Chile	1970	8.3
Perú	1971	3.4
Venezuela	1971	1.5

[a] Investigación Nacional por Muestreo de Domicilios, IBGE, 1973, 4º trimestre. FUENTE: IV, p. 58.

Esos valores sugieren que el nivel de subempleo visible en las actividades no agrícolas no es muy alto. Por otra parte, si consideramos como subempleo a las personas ocupadas que trabajan voluntaria, o involuntariamente, menor número de horas que el "normal", tenemos valores más inquietantes. Así, para el Brasil en 1973, considerando 40 horas semanales como lo normal, 18.3% de los ocupados presentes en el empleo trabajan menos que lo normal. En el sector agrícola la cifra correspondiente fue de 20.9% y en el sector no agrícola de 16.4%.[3]

Las otras formas de desempleo (encubierto: que incluye la fuerza de trabajo que permanece inactiva por falta de oportunidad de trabajo) y subempleo (invisible, disfrazado y potencial: ingreso inadecuado, utilización inadecuada de la preparación y capacidad del trabajador, así como la baja productividad de la mano de obra) implican mayores dificultades en su evaluación, y los resultados pueden asumir valores bastante diferentes conforme el criterio utilizado.

También ha sido empleado el concepto de "empleo marginal", indicando como tal el empleo que no ofrece al trabajador condiciones mínimas de subsistencia. En el plano formal, estarían incluidos en ese grupo los trabajadores que no consiguen ni siquiera recibir el salario mínimo legal definido en los respectivos países.

[2] Una excepción notoria es el caso de Chile, que había reducido fuertemente la tasa de desempleo abierto durante el gobierno de la Unidad Popular y que con el cambio de política económica impuesto por el nuevo gobierno, registró índices próximos al 20%.

[3] Investigación Nacional por Muestra de Domicilios, IBGE, 1973, 4º trimestre.

Algunos datos disponibles son los siguientes:

Cuadro 8. Empleo marginal en actividades no agrícolas. Países seleccionados (porciento de la población económicamente activa)

Brasil	1970	19.5[a]
Colombia	1970	29.3
Chile	1968	12.3
Perú [b]	1971	23.9
Venezuela	1971	21.5[c]

[a] Referida a asalariados.
[b] Corresponde al área urbana y excluye actividades domésticas.
[c] No existe definición oficial de salario mínimo. Fue adoptado el nivel de 300 bolívares mensuales.
FUENTE: IV, p. 59.

Estos datos son extremadamente reveladores del grado de pobreza de América Latina. Aún más relevante es el hecho, generalmente aceptado, de que un salario mínimo no le permite a una familia disponer de los más elementales componentes de una condición de vida digna, o sea, alimentación, salud, educación y transporte. Diversos cálculos efectuados indican que en América Latina, por lo general, el salario mínimo alcanza únicamente para que el grupo familiar disponga de una dieta relativamente pobre en calorías y proteínas.

Lo que implica que en un país como Brasil, prácticamente el 20% de su población asalariada en el sector no agrícola, no reciba lo suficiente sólo para alimentarse.

Si consideramos como extremadamente pobres a quienes ganan hasta un salario mínimo, llegamos a la cifra de 34.5% de los trabajadores asalariados no agrícolas que sólo reciben su sueldo en dinero. Esta cifra aumenta cuando se incluyen trabajadores agrícolas y trabajadores independientes, con lo cual se alcanzan niveles de 43.4% y 45.1%.[4]

Con estos números resulta fácil comprender por qué ha sido tan lenta la reducción de la mortalidad infantil y por qué la esperanza de vida al nacer aumenta tan lentamente, a pesar del alto (en algunos casos, extraordinario) crecimiento económico del país.

Hay que reconocer que en las familias pobres trabajan otros miembros además del jefe de familia. Es un hecho innegable que muchas veces la familia depende de la contribución de los hombres jóvenes —que son obligados a dejar sus estudios— y de las mujeres

[4] Investigación Nacional por Muestra de Domicilios, IBGE, 1973, 4º trimestre.

—que deben dejar sus hijos sin ninguna atención— para cubrir las necesidades mínimas del presupuesto familiar.

Esa forma de reaccionar frente a los bajos salarios, al mismo tiempo constituye uno de los mecanismos de perpetuación de los bajos salarios, en la medida en que crea una mayor oferta de mano de obra, cosa que deprime el salario del jefe de la familia.

En las familias de ingresos medios o altos, el trabajo de la mujer, si bien contribuye a aumentar la oferta de mano de obra y puede ayudar a deprimir los salarios, asume características distintas en la medida en que el grupo familiar está sobre los niveles mínimos de subsistencia.

El tema conduce de inmediato a los problemas de distribución del ingreso.

Distribución del ingreso

Ya en el inicio de la década del sesenta, se reconocía que América Latina tenía una distribución del ingreso que implicaba una alta concentración. Algunos países presentaban una clase media significativa que se beneficiaba de una parte importante de la renta nacional, mientras que era generalizada la mala situación de los grupos de rentas inferiores (los del 50% de renta más baja).

El crecimiento económico de los años 60, que continúa en la primera parte de los años 70, no parece haber mejorado la situación, incluso la participación de los grupos de mayores ingresos y de los grupos medios superiores, aumentó en muchos países.

Datos referidos a 11 países para el periodo de 1967 a 1970 dan el siguiente perfil para la distribución de ingreso familiar en América Latina (véase cuadro 9).

Cuadro 9. Distribución de la renta familiar en once países latinoamericanos. 1961-1970.

	Población	*Renta*
	%	%
	5 (+)	29.9
	5	14.3
	10	16.8
	10	11.2
	50	25.3
	20 (—)	2.5
TOTAL	100	100.0

Fuente: *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, Naciones Unidas, Cuaderno de la CEPAL, 1975, p. 38.

261771

La situación al comienzo de la década del 60 puede ser observada en el siguiente cuadro correspondiente a una estimación de CEPAL a partir de datos de Brasil (1960), Chile (1965), Costa Rica (1961), México (1963) y Venezuela (1962):

Cuadro 10. Distribución de la renta familiar. Varios países 1960-1965

Población	*Renta*
%	%
5 (+)	33.4
15	29.2
30	24.1
30	10.3
20 (—)	3.1

FUENTE: CEPAL, Naciones Unidas, *Boletín Económico de América Latina*, vol. XVIII, números 1 y 2, 1973, p. 32.

Así, América Latina, que en el comienzo de la década del 60 presentaba una distribución de ingresos de las más regresivas en el mundo, ha mantenido o agravado esta situación.[5]

Ese conjunto de indicadores caracteriza una situación de extrema gravedad y define modalidades de desarrollo económico social que conducen a situaciones explosivas. Es fácilmente demostrable que la mayor parte de la población no se beneficia del crecimiento de la riqueza nacional, y que cuando lo hace, es en una mucho menor proporción que pequeños grupos que detentan una situación privilegiada dentro de la estructura de poder.

No es ajeno a este estado de cosas el número creciente de países latinamericanos que a partir de la década del 60 son controlados por gobiernos de facto. Y esto es así porque una situación de libertad conduciría a una virtual negación por parte de la mayoría de la población sobre la forma como está organizada la economía, sobre todo en cuanto a la distribución de la riqueza nacional.

La constatación de este hecho ha inquietado naturalmente tanto a gobiernos como a las instituciones de investigación, no sólo de la región sino de otros países. El nuevo tema es cómo continuar creciendo y al mismo tiempo distribuir mejor la riqueza nacional.[6]

Hasta hace poco tiempo y de cierta forma, el problema no era planteado. Lo importante era aumentar el producto nacional; el bienestar de la población sería el resultado natural, las evidencias in-

[5] *Cuadernos de la CEPAL, op. cit.*, 38 a 39.

[6] Ver:. Chénery, H. et al.: *Redistribution with Growth*, Oxford University Press, 1974. Tockman, V. E., "Distribución del Ingreso, Tecnología y Empleo'. *Cuadernos del ILPES*, Nº 83, Santiago de Chile, 1975.

dican que en América Latina esa suposición está lejos de la realidad. Las principales líneas de alternativas planteadas en la región para enfrentar el problema sugieren:

a) incentivar la producción de bienes mano de obra intensiva;
b) incentivar el uso de tecnología (disponible, o investigar nuevas) para que los bienes actualmente producidos sean más intensivos en mano de obra;
c) aumentar las asignaciones presupuestarias para los servicios que atienden a los grupos poblacionales de bajos ingresos; y
d) a través de mecanismos fiscales, principalmente impuesto a la renta, operar una transferencia de renta de los grupos de mayores ingresos, hacia los de rentas bajas, directamente o a través de servicios sociales.

Las alternativas *a*) y *b*) implican medidas que no necesariamente comprometerían los niveles de producción, y que podrían mantener o aumentar los niveles actuales. Implicarían la alteración de la tecnología hasta el momento usada, y ello significaría un mayor porcentaje de participación directa de la lista de salario en el total del valor del producto agregado.

La alternativa *c*) comprometería los planes de acción de los gobiernos, pues los ministerios tendrían que reducir su participación en el presupuesto nacional para permitir el avance de otros.

La cuarta alternativa afectaría no tanto la capacidad de invertir, sino sobre todo, la capacidad de consumo de los grupos más privilegiados.

Naturalmente en el contexto de economía de mercado prevaleciente en América Latina, la viabilidad de cualquiera de estas alternativas, aisladamente o en conjunto, dependen del poder y del querer, y la situación parece ser tal que "quien puede no quiere, y quien quiere no puede". De hecho, los empresarios pueden utilizar diferentes tecnologías y todos los productos pueden ser producidos en base a una mayor utilización de mano de obra. Sin embargo, el empresario tiende a utilizar siempre la tecnología que le proporcione mayor rentabilidad y garantía a su capital y, salvo casos aislados, no ha sido posible demostrarle que una tecnología más mano de obra intensiva es lo más conveniente.

Por su parte, el gobierno no quiere aumentar el impuesto a la renta y alterar sustancialmente el cuadro de la distribución, temeroso de que el impacto de tal medida pueda afectar la confianza de los grupos de altas rentas (empresarios y grandes capitalistas) en la economía nacional, y a que éstos disminuyan los incentivos de in-

versión, con lo cual se podría provocar un desestímulo al crecimiento económico.

De esta manera utilizar una tecnología diferente de la actualmente empleada, implica alterar radicalmente los precios relativos, y hacer económicamente atractivas las tecnologías existentes y no utilizadas, o crear nuevas tecnologías del tipo preferencial que sean competitivas con las tradicionales. Una solución simple sería reducir fuertemente los salarios, lo cual produciría el obvio resultado de agudizar el problema de la distribución del ingreso. Otra forma es estimular sectores económicos que emplean más mano de obra, lo que implicaría un desarrollo no equilibrado de los sectores, si es que se considera equilibrada la estructura sectorial existente. Finalmente, se intenta estimular la expansión del número de pequeñas y medianas empresas, lo cual, frecuentemente, entra en choque con los criterios de mayor eficacia económica. Lo que resta es la investigación de nuevas tecnologías que sean más intensivas en el empleo de mano de obra y que al mismo tiempo ofrezcan una mayor productividad para el capitalista en términos de rendimiento de capital.

Actualmente América Latina no sabe con precisión qué línea adoptar; concretamente, desconoce cuáles son las alternativas válidas que pueden emprenderse sin arriesgar los niveles de producción existentes o sin afectar fuertemente los grupos de intereses. Las nuevas investigaciones que, *a priori*, podrían ser neutras en relación a los grupos de presión, exigen inversiones que, además de cuantiosas, son de incierto resultado, dado que los hallazgos científicos no son previsibles. Finalmente, un simple decreto que aumente los salarios en general, puede agravar el problema y conducir al uso menos intensivo de mano de obra.

No se trata simplemente de aumentar las horas de trabajo. El problema es cómo lograr que quienes trabajan reciban mayor remuneración por hora trabajada. En algunos sectores se argumenta para impedir esa solución, que la eficiencia del trabajo es tan reducida que no permite una mejor remuneración. En lo que respecta a las grandes y medianas industrias, al sector financiero, al sector de servicios, al comercio mayorista y al comercio minorista de los grandes centros urbanos, tal afirmación no parece verificarse, porque el margen de ganancia que presentan es tan grande que sugiere una muy buena eficiencia en la utilización de la mano de obra empleada; los salarios podrían ser elevados fuertemente sin que esto afectara la obtención de altas tasas de beneficios.

También se debe considerar de forma especial el gran número de trabajadores independientes que se halla concentrado en el sector comercio y servicios. ¿Cómo elevar los niveles de ingreso de

esos trabajadores? ¿Permitiendo que aumenten sus márgenes de beneficio a través de los precios de los productos que venden o de los servicios que prestan a la población? En general, esos precios son libres y ellos tienen la libertad de aumentarlos. No lo hacen simplemente porque el mercado en el que actúan es extremadamente competitivo. La solución generalmente indicada es intentar transferir la mayor parte de esa mano de obra para otros sectores, principalmente para la industria u otros sectores considerados como "más productivos". A esa altura, naturalmente, dejarían de ser trabajadores independientes para ser empleados u operarios y, en ese caso, se presenta la necesidad de que las actuales empresas amplíen fuertemente el número de empleos para absorber los nuevos contingentes de trabajadores, o de que nuevas empresas sean creadas.

En el debate es importante hacer resaltar el sector rural. Es sabido que la población rural concentra, en términos absolutos, el mayor contingente de población extremadamente pobre que, a través del proceso migratorio, constituye la base principal para el fuerte crecimiento de la población de las ciudades de América Latina. Ya sea por la llegada directa a las grandes ciudades, ya sea por la indirecta, pasando por las ciudades menores, o por la permanencia en esas ciudades menores, pero contribuyendo a que la población nativa se traslade a los grandes centros, se da una estrecha relación entre el crecimiento de las poblaciones urbanas y la emigración de las poblaciones rurales.

Por otra parte está suficientemente comprobado que la población rural emigra debido a las pésimas condiciones de vida en el campo. En relación a esto surge otra línea de acción orientada a contribuir en la solución de los problemas urbanos y nacionales que aquejan a las economías latinoamericanas.

Obviamente la solución no consiste únicamente en mejorar los precios de los productos agrícolas y conceder ciertas ventajas en el campo financiero para tornar más viable la expansión de la agricultura. De nuevo se plantea el problema de saber quién se va a beneficiar del crecimiento agrícola, si una minoría o las grandes masas campesinas a las cuales deberían estar efectivamente dirigidos los programas si se desean mejorar los niveles de vida en el campo y hacerlo lo suficientemente atrayente como para reducir la migración campo-ciudad. La idea de que de poco sirven los programas de extensión agrícola sin una modificación profunda del sistema de posesión y uso de la tierra, se halla cada vez más extendida. Esta posición si bien inicialmente asociada con grupos catalogados como extremistas, ha sido admitida lentamente por los propios gobiernos de la región. Mientras tanto, en la práctica sólo en algunos casos se emprendió una acción más decidida, pero siempre en mo-

mentos o etapas excepcionales en la vida político-institucional de los países. El caso chileno sería una excepción cuyo epílogo vino a confirmar la experiencia conocida.

Esta comprobación se fundamenta en que en toda y cualquier área estratégica de interés económico dentro de un país, hay un grupo social que tiene intereses ahí localizados y que ejerce el poder. Poder que está definido y legalizado por el marco insttiucional del país. Cualquier modificación de carácter más o menos profundo entrará en choque con los intereses de estos grupos, los que dejando de lado contradicciones secundarias se unirán en la defensa de sus intereses de clase. Por lo general, a esta altura prevalecen los intereses del *statu quo,* que no admite reformas. Eso explica por qué todos los gobiernos hablan de reformas agrarias pero no hacen nada; los programas se limitan, cuando mucho, a plantear políticas de extensión rural o de colonización de tierras que también, por lo general, no benefician a los campesinos pobres sino a los grupos económicos que ya son poderosos y pueden hacer valer sus intereses.

Todos estos elementos integran el plano general de las contradicciones existentes en la década del 70 en los países latinoamericanos para enfrentar el problema del crecimiento y del bienestar de la población.

No basta transferir el problema de la ciudad al campo, es necesario brindar las condiciones para que se hagan efectivas las soluciones propuestas. Tampoco son suficientes las reformas agrarias (dar tierras a los campesinos), es preciso brindar las condiciones para que se puedan desarrollar con éxito los emprendimientos agrícolas. No basta intensificar la agricultura, es preciso beneficiar a las grandes masas campesinas para que se sientan estimuladas a continuar desempeñando actividades agrícolas. En las ciudades es necesario eliminar el consumo suntuario para permitir la mejora en el consumo básico de los extremadamente pobres, estimulando la producción de bienes de consumo necesario y reduciendo la producción de bienes de lujo. Además, es necesario acentuar y estimular el uso de tecnologías más adecuadas para el país, controlando los procesos industriales y de servicios más importantes que, en general, pasan por las manos del gobierno, incluso en busca de financiamiento. Cualquiera de esas medidas implicará tocar intereses de grupo.

Las economías latinoamericanas han demostrado que poseen capacidad para crecer, incluso sin mayores modificaciones en la estructura de poder. Que puedan crecer y simultáneamente mejorar las condiciones de vida de las grandes mayorías nacionales, es un asunto que aún tiene que ser comprobado. Los caminos que podrán conducir a ese objetivo y que necesariamente pasan por las

condiciones de empleo y de distribución del ingreso, son el tema actual y del futuro inmediato en el continente. En el campo demográfico surgen diversas preguntas. Por ejemplo ¿qué consecuencias le acarrearía al crecimiento demográfico y sus componentes, un aumento en los niveles de ingreso de los grupos de menores rentas? ¿Cómo se verá afectado el trabajo de las mujeres y cómo afectará éste los niveles de natalidad? ¿Qué consecuencias acarrearía a los componentes demográficos, una eventual reducción o un menor ritmo en el nivel de migración campo-ciudad? Éstos son los tópicos que comienzan a ser indagados. No son nuevos, pero aún existe una casi total ignorancia respecto a los niveles de las relaciones, principalmente en el aspecto cuantitativo.

POBLACIÓN, FUERZA DE TRABAJO Y DESARROLLO ECONÓMICO EN AMÉRICA LATINA

Ángel Fucaraccio *

En América Latina el conocimiento de los vínculos que existen entre la población y el desarrollo, aunque insuficiente aún, ha logrado cierto avance en los últimos tiempos, tanto en lo que se refiere a la medición de las relaciones entre la fecundidad, mortalidad, participación de la mujer y los estratos sociales y estructura productiva, como al vínculo más global del efecto que una política de desarrollo podría tener sobre el crecimiento demográfico.

En cuanto a la medición de las variables, son cada vez más abundantes los estudios transversales al interior de los países, que confirman la asociación negativa entre las condiciones de vida —medidas por el nivel educativo, nivel de ingreso y la categoría ocupacional— y la fecundidad y mortalidad; es decir, que cuanto más bajo es el estatus socioeconómico mayor es la fecundidad y mortalidad, magnitudes que disminuyen a medida que se sube en la escala de estratificación.

Los datos más desagregados muestran también diferenciales de fecundidad tanto en las zonas urbanas como en las rurales: a pesar de que la fecundidad rural es más elevada que la urbana, tales promedios esconden diferenciales que varían en cada zona de acuerdo con el estatus, con lo cual se confirma el vínculo antes señalado.

Visto en una perspectiva histórica amplia se puede observar que la fecundidad en América Latina ha tendido a declinar —de 45 por mil en el comienzo del siglo, a 37 por mil hacia 1970. Argentina, Uruguay, Cuba y recientemente Chile y Brasil, son los países que

* Investigador de la Unidad Central del PISPAL. Aun cuando el presente trabajo constituye parte de sus tareas en dicha Unidad Central, las opiniones aquí vertidas corresponden a las del autor y no necesariamente reflejan posiciones institucionales. Se agradecen los comentarios del señor Raúl Urzúa del PISPAL, de Germán Correa del CELADE y de Rosa Bravo del PISPAL. De más está decir que la responsabilidad corre por cuenta exclusiva del autor.

han contribuido en mayor medida a dicha disminución, según se puede apreciar en el cuadro siguiente. Pero lo interesante es destacar que en ninguno de esos países, por lo menos hasta 1965, estuvieron en vigencia planes de control natal, lo cual brinda un indicio que permite sustentar que los cambios han sido inducidos por el proceso económico que ha provocado modificaciones en los patrones valorativos en cuanto al número de hijos se refiere.

Cuadro 1. Tendencias de la fecundidad. Tasa bruta de natalidad (por mil)

Países	*1900*	*1955*	*1960*	*1965*	*1970*
Argentina	46.1[a]	24.5[a]	23.1[a]		21.8
Brasil	45.7	40.6	39.0	38.6	37.1
Cnile	45.0	36.8[b]	38.3[b]	33.0[b]	27.4[b]
Costa Rica	49.0[c]	47.1[c]	47.2[c]	42.2[c]	32.2[c]
Uruguay	38.9	21.8	22.0	...	20.6
América Latina	45.0	41.3	39.8	39.0	37.2

FUENTES: [a] Rothman,, Ana María, "Evolution of Fertility in Argentina and Uruguay", International Population Conference, Londres, 1960.
[b] Zubicueta, Sergio, "Proyección de la Población de Chile", CELADE, inédito, 1971.
[c] Gómez, Miguel, "El rápido descenso de la fecundidad en Costa Rica". Informe sobre el Quinto Seminario Nacional de Demografía, San José, 1970. El resto de los datos fueron elaborados por el CELADE.
... Indica que no se dispuso de los datos.

Respecto de la mortalidad, el conocimiento científico y la innovación en la tecnología médica han provocado una disminución marcada y sostenida durante todo el periodo que va desde 1920 hasta 1965, aunque se acelera a partir de 1940. A pesar de ello, los estudios transversales, al interior de los países, detectan diferenciales de mortalidad por grupos sociales. El estudio de Puffer y Serrano [1] encontró factores que vinculan los diferenciales con las condiciones materiales de vida. En particular respecto de la mortalidad infantil —componente importante de la mortalidad global, ya que el 44 por ciento de las muertes ocurren en menores de 5 años— se ha descubierto que el 57 por ciento de ésta se debe a inmaturidad o deficiencia nutricional como causa básica o asociada; también se ha encontrado una estrecha asociación positiva entre la mortalidad post-neonatal [2] por enfermedad diarreica como causa

[1] Puffer, R. R. y Serrano, C. V., *Características de la mortalidad en la niñez*, O.P.S., 1973. Publicación científica N° 262.

[2] El periodo post-neonatal abarca desde el primer mes de nacimiento hasta el año de vida, mientras que el periodo neoatal cubre los primeros 28 días de vida.

básica, y la deficiencia nutricional como causa asociada. Todos los datos, a pesar de lo poco que aún se conoce, parecen señalar que la mayor mortalidad infantil ocurre en las clases pobres de la sociedad. El estudio de Puffer y Serrano detecta que las familias desprovistas de instalaciones de agua y retretes, acusaron elevadas pro porciones de defunciones en los periodos de edad en que las condiciones ambientales desfavorables originan elevadas tasas de mortalidad. Se observó también que en aquellas regiones donde era pequeño el porcentaje de madres que tuvieron atención prenatal, la mortalidad infantil era más elevada, lo cual indica que la falta de atención médica es un elemento que afecta la salud materno-infantil.

Así, las evidencias empíricas disponibles permiten afirmar que son las condiciones materiales de vida las que, a través de una cadena de mediaciones, explican los niveles de fecundidad y de mortalidad; condiciones de vida que a su vez se explican dado el funcionamiento del sistema productivo y la superestructura ideológica a que éste da lugar.

Con respecto a la participación en la actividad económica, si bien en América Latina la de los niños y viejos es, respectivamente, 5 y 2 veces mayor que la de los países industrializados, la participación global alcanza a sólo al 30 por ciento de la población, que es un nivel bajo comparado con los países industrializados donde llega al 40 por ciento. Esa discrepancia se explica tanto por la relativa juventud de la población latinoamericana como por la escasa participación de la mujer en las actividades económicas que registran los datos censales. A este respecto, también se han logrado algunos avances en el conocimiento, los que aunque aún incompletos como para establecer reglas generales aplicables a la totalidad de la región, permiten formular algunas ideas sobre el particular.

Cabe señalar dos aspectos de un mismo proceso. El primero es que en aquellos países en que predomina la actividad agrícola de bajo nivel tecnológico se verifica una alta participación tanto de hombres como de mujeres y niños. La misma naturaleza del proceso productivo, basado en una tecnología primitiva, obliga a utilizar la energía humana como medio de obtener los productos de la tierra. Las mujeres y los niños participan tanto en las tareas de siembra y cosecha como en la crianza de animales y cultivos de autoconsumo y en actividades artesanales, principalmente en la fabricación de vestuario. En el cuadro 2 se puede observar que la participación femenina e infantil es como la señalada (caso de Bolivia, Haití, Ecuador y Honduras), especialmente en comparación con los casos de Argentina y Chile.

El segundo aspecto es que a medida que el proceso de desarrollo

y el avance tecnológico permiten la obtención de excedentes alimenticios —sea por aumento de la productividad agropecuaria, o por la exportación de otros productos que permiten obtener alimentos mediante el comercio internacional—, se produce la diversificación del sistema productivo y la formación de crecientes concentraciones urbanas, cuya actividad está ligada a la industria y a los servicios. En ese proceso, que considera a la sociedad en su conjunto, el nivel general de participación sufre alteraciones, disminuyendo en la fase inicial, para aumentar en un estadio de desarrollo más elevado influido principalmente por las variaciones de la actividad femenina.

Cuadro 2. Tasa de participación alrededor de 1960, y proporción de la ocupación agropecuaria en el total (en porcentajes)

Países	*Hombres* [a]	*Mujeres* [a]	*Menores de 14 años*		*Ocupación agropecuaria respecto de la ocupación total*
			Hombres	*Mujeres*	
Argentina (1960)	72.1	21.7	7.2	3.1	19.8
Chile 1960)	72.3	19.8	7.0	2.3	29.6
Bolivia (1950)	84.1	59.5	44.2	51.9	70.5
Ecuador (1950)	86.2	29.5	—	—	53.2
Honduras (1950)	52.8	41.8	—	—	83.1
Haití (1950)	81.0	71.4	11.0	10.4	85.6

[a] Tasa tipificada con la estructura de edad de la población de América Latina de 10 años y más.
FUENTE: Censos demográficos.

Dentro de ese panorama general, un tema al que se ha comenzado a prestar atención es el del vínculo entre la participación de la mujer y la fecundidad, tema estrechamente relacionado con proposiciones de política de población en el sentido de que la creación de puestos de trabajo induciría a la mujer a disminuir su fecundidad dada la incompatibilidad de la actividad laboral con el rol de madre. El estudio de los casos de Bolivia y de Chile es particularmente ilustrativo de que proposiciones del tipo antes señalado requieren un grado de calificación mayor. El caso de Bolivia, estudiado a partir de los datos censales de 1950,[3] muestra una alta participación de las mujeres en la actividad económica. En ese país, por cada mujer trabajan 1.3 hombres y el grueso de las que trabajan —74.5 por ciento— lo hacen en la agricultura.

[3] Fucaraccio, Ángel, "La participación femenina en Bolivia: un estudio de caso". Avance de investigación, CELADE.

Cuadro 3. Chile 1970. Tasa de participación femenina, por estado civil, área de residencia y existencia de hijos

	Solteras	*Casadas*
	—Con hijos—	
Santiago	56.0%	15.0%
Resto Urbano	42.4%	10.8%
	—*Sin hijos*—	
Santiago	33.4%	16.5%
Resto Urbano	24.0%	11.8%

FUENTE: OMUECE, Chile, 1970, CELADE. Mujeres de 12 años de edad y más.

Indagando en la estructura económica, se encuentra que el 82 por ciento de la población ocupada en 1950, está incorporada a sectores no-capitalistas de producción, en el sentido de que se trata de ramas que no utilizan trabajo asalariado ni técnicas de producción primitivas. De cualquier modo, la fecundidad es elevada y el caso ilustra cómo la creación de puestos de trabajo puede no influir sobre los niveles de fecundidad.

El estudio de las áreas urbanas de Chile,[4] muestra que las mujeres solteras con hijos son las que tienen la más alta participación en la actividad económica, lo cual se explica en términos de que, en esas circunstancias, la mujer no tiene otra alternativa que trabajar como único medio de obtener el sustento para sus hijos. Por otra parte debe destacarse que hay muy poca diferencia en los niveles de participación de las mujeres casadas según tengan o no hijos. (Cuadro 3). Si bien los datos son escasos como para efectuar generalizaciones, nos brindan algunos elementos de reflexión que muestran la necesidad de calificar proposiciones de política como la antes mencionada.

Lo dicho y lo que aporta un enfoque histórico de la dinámica demográfica —mortalidad, fecundidad, migración y oferta de fuerza de trabajo— en su vínculo con las condiciones económicas, lleva a pensar que esos fenómenos no puedan ser considerados como independientes uno del otro. Más bien deben ser considerados como una unidad dialéctica producto de la peculiar forma de funcionamiento del sistema en su conjunto. Respecto de la mortalidad basta recordar que en todo el periodo anterior al capitalismo, el fracaso de las cosechas era causa suficiente para diezmar la población. Las condiciones inhumanas de trabajo que impuso el régimen capitalista

[4] Fucaraccio, Ángel, "El trabajo femenino en Chile: un estudio de Caso de las áreas urbanas", publicado en *Chile: mujer y sociedad*, Santiago, UNICEF, 1977.

de producción, desde sus inicios hasta el periodo en que se limitó el trabajo del niño y de la mujer, provocaron un cambio en las condiciones de mortalidad a las que estaba sometida la población bajo el régimen de producción anterior. Este hecho se encuentra documentado por numerosos autores que ponen de manifiesto cómo el exceso de trabajo condujo a la degradación física y moral que facilitó la aparición de las enfermedades laborales y la transmisión de las infecto-contagiosas. En la actualidad, ya se ha hecho mención de la mortalidad infantil asociada con la desnutrición proveniente, indudablemente, de las condiciones de pobreza en que se desenvuelve un núcleo importante de la población latinoamericana.

Respecto de la migración, tanto internacional como interna, al nivel del individuo existen pocas dudas acerca de que su causa originaria debe buscarse en las condiciones económicas en que se encontraba inmerso el migrante y las oportunidades económicas que ofrece el centro receptor. Y al nivel de la sociedad en su conjunto, el capitalismo requiere de grandes concentraciones humanas por dos razones fundamentales: la primera para acelerar la circulación del capital y la segunda para disponer de la mano de obra que requiere la producción.

Respecto de la fecundidad, existen también evidencias que permiten afirmar que las condiciones materiales de vida conducen a pautas reproductivas específicas. Se podrían citar numerosos ejemplos pero tomaremos uno en el cual migración y fecundidad se encuentran estrechamente ligados. Para ello el caso del Caribe Británico [5] es sumamente ilustrativo. El patrón familiar de esta región es el de una poliginia "informal", explicable por un pronunciado y prolongado desequilibrio de sexos proveniente de la emigración de hombres por razones de carácter económico y social. En otros términos, razones de carácter económico y social engendran un tipo de formación familiar que permite mantener más altas tasas de fecundidad que las que tendrían lugar de existir un patrón monogámico estricto de familia. En este caso una cantidad importante de mujeres quedarían sin tener acceso a hombres debido al desequilibrio de sexos. Las condiciones materiales de la vida en la pobreza también originan pautas de fecundidad específicas cuando se las compara con la fecundidad de las clases medias. Cabe señalar que las condiciones de vida en la pobreza implican viviendas inadecuadas, hacinamiento y falta de privacidad en las relaciones sexuales, educación deficiente y analfabetismo, y condiciones inestables de tra-

[5] Véase para un análisis detallado, Marino, Anthony, "Family, Fertility and Sex Ratios in the British Caribbean". *Population Studies*, vol. 24, Nº 24, julio, 1970.

bajo, elementos éstos que terminan reflejándose en la forma peculiar de organización familiar. El hacinamiento y la falta de privacidad obligan a encarar con naturalidad los aspectos relacionados con la vida sexual, lo cual es una fuente de iniciación de tales relaciones en edades tempranas y, por lo tanto, un potencial mayor de hijos que el de las mujeres de la clase media. Por otra parte las mujeres de la clase media permanecen más tiempo en el sistema educativo, con lo cual elevan adicionalmente su edad de soltería y reducen su potencial reproductivo. Las condiciones inestables de trabajo se reflejan en un gran número de uniones libres o consensuales, con alta incidencia de abandonos y nuevas uniones cuya resultante es un alto número de niños de quienes se espera que obtengan algún ingreso para el hogar en edad temprana.

En síntesis, los tres elementos que determinan la dinámica demográfica no pueden ser considerados como independientes de las condiciones económicas. Al contrario, hay que considerarlos como la resultante y el reflejo de dichas condiciones, las cuales a su vez dan lugar a la creación de nuevas condiciones que repercuten sobre el sistema a través del proceso de lucha de clases.

Respecto del segundo tema que se mencionó al principio, a saber, el efecto de las políticas de desarrollo sobre el comportamiento demográfico, el autor de esta presentación ha efectuado un análisis,[6] para América Latina en su conjunto, del impacto que una política de desarrollo podría tener sobre la evolución de la fecundidad por grupos sociales considerando los diferenciales existentes entre cuatro de ellos.

Se elaboraron dos hipótesis: una, que se denominó de prognosis, supuso que el ritmo de crecimiento económico del pasado —que fue de 2.1 por ciento anual per cápita— continuaría en el futuro y que se mantendría la actual distribución del ingreso. Esta hipótesis implica que el 40 por ciento más pobre de la población alcanzaría hacia el año 2000, el nivel de ingreso que en la actualidad tiene el 20 por ciento del escalón inmediato superior (145 dólares per cápita anual), magnitud insuficiente como para satisfacer una canasta de consumo mínimo. La estimación de evolución de la fecundidad se fundó en la hipótesis de que cada grupo social, a medida que su ingreso aumenta, tiende a adoptar el patrón del escalón inmediato superior, manteniéndose constante la fecundidad de la población comprendida en el tramo de más alto ingreso.

La segunda hipótesis se basó en planteamientos de la CEPAL, según los cuales el producto latinoamericano crecería en forma tal

[6] Fucaraccio, Ángel, "Algunos efectos del desarrollo sobre la población", CELADE, Serie A, en prensa.

que paulatinamente llegaría en 1980 al 5.1 por ciento anual per cápita y de ahí en adelante continuaría evolucionando a ese mismo ritmo. La hipótesis se completó suponiendo que los grupos de más bajos ingresos alcanzarán un nivel de 180 dólares per cápita en 1980, y que hacia el año 2000 lograrán el nivel de ingreso actual del grupo inmediato anterior al de mayor ingreso. Es decir, la hipótesis postula un aceleramiento del desarrollo y una distribución de sus frutos entre los sectores más pobres de la población.

Desde el punto de vista del presente documento interesa destacar las siguientes conclusiones: primero, de continuar la inercia económica del pasado, y sin una mayor difusión coercitiva del control de la natalidad, el crecimiento de la población tenderá a acelerarse y dará como resultado un acrecentamiento del estrato más pobre de la población. El número total de latinoamericanos hacia el año 2000 alcanzaría entonces los 666 millones de personas. Segundo, según la hipótesis de políticas la población latinoamericana alcanzaría un volumen de 630 millones de personas y sería el 60 por ciento de la población de más bajos ingresos quien contribuiría con el 86 por ciento de la disminución. Tercero, el contraste con una tercera hipótesis —que la fecundidad global disminuya un 50 por ciento, lo cual implicaría que el 60 por ciento de los estratos más pobres redujeran su fecundidad en un 67 por ciento— arroja un volumen de población del orden de los 600 millones de personas. Cuarto, respecto al tamaño de la oferta de fuerza de trabajo, la comparación de ambas hipótesis da como resultado magnitudes similares —alrededor de 215 millones de personas— pero cualitativamente distintas en términos de la composición por sexo: disminuye la participación masculina por retiro de ancianos y niños, y aumenta la oferta femenina de trabajo. Ante la segunda alternativa, la economía deberá hacer los ajustes necesarios para incorporar a 18 millones de mujeres a la actividad económica.

En síntesis, por una parte los datos sostienen que implícito a cada tipo de relaciones sociales de producción y al desarrollo de las fuerzas productivas, corresponde un comportamiento demográfico específico en términos de sus componentes de fecundidad, mortalidad, migración y participación en la actividad económica; por la otra, que cualesquiera que sean las condiciones demográficas en el año 2000, América Latina (19 países) contará con un mínimo de 600 millones de personas, de los cuales 215 millones serán su fuerza de trabajo.

Corresponde ahora efectuar un breve análisis, esquemático por cierto dadas las dimensiones otorgadas al presente documento, de las condiciones del desarrollo latinoamericano y de lo que se perfila como una nueva etapa del proceso de división internacional del

trabajo, escenario en el cual América Latina ha de actuar en los próximos decenios y que tendrá efectos sobre la absorción de mano de obra, la distribución del ingreso y la dinámica demográfica.

Es obvio que llevado a su extremo, cada país de la región es en sí un caso particular de estudio que tiene sus propias especificidades en cuanto al funcionamiento de la formación social. Este tipo de consideración podría llevar a la conclusión de que no es posible hablar de un conjunto de países como si fueran una unidad; lo cual en gran medida es cierto, pero no lo es menos el hecho de que en la gran mayoría de nuestros países el modo dominante de producción es el capitalista, inserto en el modelo mundial de desarrollo capitalista.

Esa característica común —tener un modo dominante de producción capitalista— es lo que permite establecer un conjunto de problemas también comunes a todos ellos. Para mencionar unos pocos, los de ocupación y subocupación, los de términos de intercambio, los de endeudamiento externo, los de distribución del ingreso, son todos problemas comunes. En el área de población, la tendencia a la concentración y los problemas de empleo y reproducción de la fuerza de trabajo son comunes a los países latinoamericanos y se derivan de la forma general del funcionamiento del sistema capitalista. Por ello en lo que sigue se considerarán los problemas comunes sin desconocer que las proposiciones generales deban ser matizadas cuando se refieren a un país concreto.

Como es sabido, América Latina se incorpora plenamente al mercado mundial cuando el capitalismo se encontraba ya en un alto nivel de desarrollo de la producción fabril y manufacturera; es precisamente este desarrollo el que permite su incorporación en el momento en que cambian las relaciones de producción existentes con la metrópoli y la metrópoli misma. América Latina se configura así como parte integral de la producción especializada en el contexto del capitalismo mundial: abastece a éste de alimentos y de materias primas y recibe a cambio productos industrializados de consumo y capital. El desarrollo y la secuencia tecnológicos de los países que iniciaron la Revolución Industrial es determinante y ha dejado su huella en la estructura productiva de los países latinoamericanos, en el cambio de la estructura ocupacional y en el desplazamiento de la localización geográfica de los centros hegemónicos dentro de cada país así como en las concentraciones de población urbana a que ello condujo.

La historia económica latinoamericana puede ser enteramente escrita si se sigue el desarrollo tecnológico y se observa el efecto de su aplicación. A título ilustrativo se podría mencionar un ejemplo

referido a la Argentina [7] en la época en que su evolución estuvo estrechamente ligada al desarrollo industrial de Gran Bretaña. Hacia fines del siglo XVIII, la exportación de cuero argentino había sido ampliada con la exportación del tasajo, utilizado principalmente para el consumo de los esclavos de Cuba y Brasil, y se realizaba en base a la ganadería nómada. A principios del siglo XIX, Gran Bretaña, apremiada por la necesidad de brindar alimentación a las nuevas aglomeraciones humanas que tuvieron lugar a causa de la Revolución Industrial, y ante la imposibilidad técnica de transportar bienes a grandes distancias, siguió la política de producir carnes en la vecindad del mercado de consumo. Así, inició una Revolución Agraria, en cuanto al arte y práctica, encadenada a la industria [8] necesaria para el mejoramiento de la ganadería. El múltiple uso del ovino como productor de carne y lana, adquiere relieve en este proceso, en el cual Gran Bretaña y Europa en general habrán de producir carne "y dejarán a las regiones más alejadas, aquellas cuyas tierras tengan menor valor... la tarea de producir lana en la misma proporción en que la India, Egipto y el sur de los Estados Unidos producía el algodón que requerían sus talleres".[9]

En la Argentina, el efecto de este proceso fue el abandono de la actividad del cuero y del tasajo que hacia 1850 se sustituye por la explotación de la lana; lo cual, a su vez, obliga a trabajar las tierras incultas dando paso a la agricultura, a mejorar los ganados para obtener un mayor rendimiento de lana y a poblar el territorio ligado a este tipo de explotación para lo cual se recurrió a la inmigración internacional. Al paso que se produce un cambio en la estrutcura productiva del país, se produce también un cambio en la estructura ocupacional y se refuerzan o reorientan localizaciones geográficas específicas de concentración de población.

En otros términos, lo que posibilita la integración de América Latina a la economía capitalista mundial, es el desarrollo de las relaciones capitalistas de producción con su expresión tecnológica en

[7] El estudio de Ricardo M. Ortiz, *Historia económica de la Argentina,* Editorial Raigal, Buenos Aires, 1955, ilustra con todo detalle este fenómeno. Dada la extensión que nos hemos propuesto para esta nota, necesariamente los hechos que relatamos son esquemáticos.

[8] Los forrajes (trébol, alfalfa, *rye grass)* aparecen hacia fines del siglo XVIII. Éstos reemplazan la antigua práctica del barbecho —sistema de dejar descansar la tierra—; su característica es que absorben la mayor parte de los elementos nutritivos del aire y no del suelo, lo cual es aproximadamente lo mismo que dejar la tierra en barbecho, pero con la ventaja de que mientras ésta descansa está produciendo elementos que han de transformarse en carne. (Ricardo M. Ortiz, *op. cit.,* p. 54).

[9] Ortiz, M. Ricardo, *op. cit.,* p. 53.

los países industriales; Gran Bretaña primero y los Estados Unidos después.

Mientras que en el primer periodo de esa integración los países latinoamericanos abastecieron de materias primas a los países industriales y éstos de manufacturas a aquéllos, la primera guerra mundial, la crisis de 1930 y la segunda guerra mundial después, no produjeron un quiebre del modelo original cuyo dinamismo lo introducía el sector primario exportador. América Latina debe enfrentar una aguda escasez de abastecimientos importados que obliga y propicia el desarrollo de una industria local como medio de paliar la situación. Al mismo tiempo los gobiernos se ven impulsados, tanto por el desabastecimiento como por las presiones de los industriales nativos, así como por la necesidad de liberar a las economías internas de los vaivenes de la economía internacional, a tomar medidas de protección aduanera y a crear empresas públicas en aquellas áreas que no ofrecen mayor atractivo para el inversionista privado, o que resultan áreas estratégicas desde el punto de vista de la economía nacional. El desarrollo industrial sustitutivo latinoamericano comienza en aquellos rubros de tecnología simple: textiles y bienes de consumo no duradero. Al amparo de las guerras y crisis, y de la protección aduanera después, comienza la sustitución de importaciones que se realiza al nivel de los productos finales y que se ejecuta sobre la base de tecnología importada, elaborada en los centros industriales. El desarrollo posterior, hasta nuestros días, del proceso sustitutivo, se efectúa sobre la misma base de incorporación tecnológica.

No todos los países entraron al mismo tiempo en dicho proceso de sustitución.[10] En aquellos que lo hicieron inicialmente el proceso de sustitución cambió el motor de dinamismo económico del sector primario-exportador al sector industrial, aunque el primero siguió siendo el vínculo con el exterior, proveedor de las divisas requeridas para la importación de las materias primas y de bienes de capital necesarios para las nuevas industrias, lo cual generó difíciles problemas de estrangulamiento externo y obligó, en una segunda fase, a iniciar el proceso de sustitución de materias primas. En otros términos, el nacimiento de la industria obedece a razones defensivas más que a la propia dinámica de un sistema cuya lógica interna conduce al surgimiento de la industria como ocurrió e nlos países que iniciaron la Revolución Industrial. La incorporación de nuevas actividades implicó la incorporación de técnicas distintas a las que se

[10] Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay y, en cierta medida, Colombia, fueron los primeros en entrar.

utilizaban con completa dependencia respecto al desarrollo tecnológico de los países industrialmente adelantados.

Por su propia lógica interna, y a pesar de que produjo importantes avances en la industrialización, el modelo de sustitución de importaciones que descansa sobre la base del sector primario-exportador, tiene sus límites de crecimiento. Primero, la crisis del sector primario-exportador, que es justamente el inductor del proceso de industrialización, limita al mismo tiempo el crecimiento industrial por el límite que impone a la importación creciente de insumos y de bienes de capital.

Segundo, las barreras aduaneras establecidas por cada uno de los países latinoamericanos impiden el comercio de manufacturas entre sí, y como la tecnología está adaptada para la producción en gran escala —ya que se trata de tecnología importada— dentro de los reducidos espacios nacionales, el mercado resulta pequeño como para que las plantas operen a plena capacidad. El fenómeno que se observó fue entonces la subutilización de la capacidad instalada, que se agravó por el proceso desordenado de las inversiones dentro de una misma rama de producción y provocó el consiguiente despilfarro en el uso de los limitados fondos invertibles.

Tercero, el modelo sustitutivo cambia el abastecimiento de la demanda interna de productos y provoca importantes repercusiones en la composición de la demanda de fuerza de trabajo. En sí, el proceso sustituye bienes que antes eran importados por bienes de origen nacional, los cuales eran consumidos por los estratos de ingresos altos y medios. Así, desde sus orígenes la distribución vigente de los ingresos dicta las asignaciones sectoriales de la inversión industrial. En principio el efecto directo del proceso de sustitución es crear nuevas fuentes de trabajo, puesto que se trata de abastecer al mercado consumidor de los bienes que antes se importaban. Sin embargo el aumento de ingresos, que supone la instalación de las plantas, crea una demanda derivada adicional para los productos de las nuevas industrias, y reduce la demanda de artesanías destruyendo fuentes de empleos pero al mismo tiempo induciendo nuevas ocupaciones en el sector de servicios. Por otra parte, el desarrollo industrial exige excedentes agropecuarios para alimentar a la población que se concentra en los centros urbanos cercanos a la industria y por ello se introducen nuevas técnicas en las explotaciones agropecuarias, lo cual se manifestó en un primer momento mediante la mecanización agrícola, que hacía redundante parte de la mano de obra allí ocupada, e inducía un flujo migratorio hacia las ciudades donde se concentra el crecimiento industrial.

La existencia del binomio latifundio-minifundio —que se configura antes del fin de la Colonia— y la mecanización del agro des-

pués de la segunda guerra mundial, le dan al movimiento migratorio un doble carácter que va a repercutir sobre la estructura ocupacional: uno, porque la mecanización introducida en las grandes explotaciones reduce una parte del trabajo humano permanentemente ocupado en las mismas; y dos, porque las explotaciones del minifundio —que se caracterizan por disponer de tierras que son insuficientes para satisfacer las necesidades mínimas de una familia y por no permitir la utilización de su fuerza de trabajo durante todo el año—, abastecedoras de fuerza de trabajo ocasional a las explotaciones latifundistas, expulsan a la gente que antes de la mecanización se ocupaba temporalmente en las grandes explotaciones en las épocas de siembra y cosecha.

Para precisar, cabe destacar dos elementos: primero, el carácter monoexportador de las economías latinoamericanas que se extiende desde la integración al mercado mundial hasta la actualidad (aunque recientemente con un peso relativo menor a causa de una incipiente pero creciente exportación de productos industrializados a partir de la mitad de la década de 1960); segundo, el capital extranjero, poseedor de la tecnología industrial, ocupa posiciones estratégicas en las ramas de la economía latinoamericana. Características básicas de este proceso son: *i)* en el periodo anterior a la segunda guerra, el capital extranjero asumió las formas de inversiones básicas vinculadas al comercio exterior; *ii)* el periodo que va desde la segunda guerra hasta mediados de la década del 50 pierde la importancia que había tenido en el periodo anterior; *iii)* desde 1950 hasta 1965, el capital externo, saltando las barreras aduaneras, se constituye en un factor decisivo para la apertura de nuevas ramas de industrialización sustitutiva, y *iv*) desde esa fecha hasta la actualidad la empresa extranjera pasa a ocupar posiciones líderes, sobre todo en lo que a exportación de manufactura se refiere, cuando ya se pensaba que el modelo sustitutivo había agotado su propia dinámica de expansión.

El hecho de que en 1966 el capital norteamericano representaba el 80 por ciento del capital internacional radicado en América Latina,[11] plantea la necesidad de analizar algunos elementos de las tendencias de la acumulación del capital en los Estados Unidos.

Como ya ha sido destacado por numerosos autores, entre los factores endógenos del crecimiento de la economía norteamericana resalta la ampliación, diversificación e intensificación de las pautas de consumo, especialmente en lo que a bienes durables se refiere.

Es decir, que los mecanismos endógenos del mantenimiento de la tasa de ganancia condujeron al establecimiento de aquello que se

[11] CEPAL, *Estudio económico de América Latina*, 1971, p. 34.

ha denominado como la economía del "despilfarro", y que ha obrado como motor de crecimiento. También el avance científico ha materializado nuevos sectores productivos que abrieron oportunidades de inversión ligadas a la electrónica, la química, la aeronáutica y la ingeniería espacial, del mismo modo como los compromisos militares contribuyeron a que el sistema mantuviera su dinamismo. A pesar de ello, la crisis de acumulación estuvo presente y se manifiesta en la tendencia a la declinación de la tasa de ganancia [12] —que caracterizó gran parte del periodo posterior a la segunda guerra mundial y que se acentuó hacia 1970— sólo en parte compensada por el aumento de la rotación del capital.

La disminución de la rentabilidad del capital fue más fuerte en el conjunto de corporaciones manufactureras norteamericanas que en las casas matrices radicadas en los Estados Unidos; y, al contrario de lo que ocurre en ese país, las filiales en el exterior tuvieron una tendencia inversa que se explica tanto por el aumento del margen de ganancia sobre las ventas como por el incremento de la rotación del capital.

La tendencia a la disminución de la tasa de ganancia y la consiguiente crisis de acumulación en los Estados Unidos, provocaron un proceso de integración horizontal de las economías desarrolladas a través de una intensificación de la inversión directa de los Estados Unidos en tales economías, con lo cual la inversión directa de ese país en los países desarrollados pasó de un 48 por ciento en 1950, a un 67 por ciento en 1969.[13] Curiosamente, la crisis de acumulación conduce en parte a restablecer la situación anterior a la segunda guerra, en cuanto a la participación en el comercio mundial de los Estados Unidos por una parte, y de los países que componen la Comunidad Económica Europea, la Asociación Europea de Libre Intercambio y el Japón, por la otra. Contribuyó también a una redistribución de las reservas de oro y divisas entre los países desarrollados, y cambió el cuadro existente en la preguerra: en 1938, los Estados Unidos tenían el 53 por ciento de las reservas de oro y de divisas mundiales (exceptuando las de los países socialistas), que se redujeron al 21 por ciento en 1969, cosa que se explica tanto por la expansión de las empresas internacionales como por los compromisos político-militares de los Estados Unidos.[14]

Esta nueva configuración de la economía mundial marca un cam-

[12] Leftwich, Robert B., "U.S. Multinational Companies: Profitability, Finantial Leverage and Effective Income Tax Rates", Survey of Current Business-United States Department of Commerce, may, 1974.

[13] CEPAL, "Estudio económico de América Latina, 1971", Naciones Unidas, p. 14.

[14] *Idem.* pp. 18, 19 y 20.

bio del escenario en que actuó América Latina durante el periodo de sustitución de importaciones, que ha de repercutir en la forma de su inserción en el mercado mundial; cambio que dará lugar a una nueva división internacional del trabajo y que provocará efectos sobre su estructura productiva, ocupacional y de concentración urbana de la población. Destacable es el hecho de que detrás de este cambio se encuentran las compañías multinacionales, como lo demuestran varios elementos a ellas vinculados: primero, la aceleración en la tasa de crecimiento de ventas de las afiliadas norteamericanas, principalmente en los países en desarrollo y en particular en América Latina. En esta región, de una tasa media anual del 11 por ciento en el periodo 1967-70, pasa al 19 por ciento en 1971, al 54 por ciento en 1973 y al 100 por ciento en 1974,[15] lo cual da cuenta de una creciente desnacionalización. Segundo, un cambio en la composición de las ventas totales: disminuye la proporción de ventas locales y aumenta la proporción de ventas a otros países aparte de los Estados Unidos, lo cual revela la tendencia a la integración económica producida por las multinacionales, al igual de lo que ya se señalara para el caso de los países industrializados. Tercero, el sostenido aumento de los ingresos norteamericanos netos por concepto de regalías y licencias pagadas por sus filiales que, de 81 millones al principio de la posguerra, pasa a 2.1 mil millones en 1972, el 75 por ciento de los ingresos totales por el concepto señalado. Al principio de la posguerra América Latina y Canadá, en partes iguales, suministraron el 80 por ciento de las regalías y licencias, mientras que en 1972 América Latina suministró el 10 por ciento.[16]

Los ingresos por regalías de las filiales crecieron a una tasa compuesta del 14.3 por ciento por año desde 1946 a 1972, mucho más que el crecimiento de la inversión directa (6.7 por ciento por año desde 1948). El aumento de ventas de las filiales explica el 50 por ciento del aumento de los ingresos por regalías entre 1966 y 1970, lo cual indica un cambio de política de las multinacionales respecto a una práctica más formal en cuanto al uso de licencias para las afiliadas.[17] En cuarto y último lugar, y no por ello menos importante, el cambio operado en cuanto al financiamiento de las inversiones: en América Latina en 1957-1959, el 67 por ciento de la inversión directa total se financiaba con fondos propios de la filial y otros fondos locales, mientras que en 1963-65, tal porcentaje alcanzaba al 91 por

[15] Chung, K. W., "Sales By Majority-owned Foreign Affiliates of U.S. Companies, 1974". Survey of Current Business, may, 1976, vol. 56, 5, pp. 25-34.

[16] Teplin, M. F., "U.S. International Transactions in Royalties and Fees: Their Relation to the Transfer of Technology", *Survey of Current Business*, dec., 1973, vol. 53, Nº 12, pp. 14-18.

[17] Teplin, *op. cit.*

ciento,[18] lo cual da indicios claros acerca de cambios en la forma de acumulación de las empresas más dinámicas y del uso del ahorro nacional. A ello había que agregar la preferencia de las matrices para financiar a sus filiales a través de endeudamientos en lugar de inversiones directas. Las razones de esto se basaban en que el endeudamiento es más conveniente para financiar capital de trabajo porque los intereses sobre deudas son deducibles en la determinación de impuestos, mientras que no es así con los dividendos; por otra parte los gobiernos ponen más trabas para remitir utilidades que para pagar intereses a las casas matrices, y, por último, en caso de nacionalizaciones de todas maneras se deben pagar las deudas que las filiales han contraído con las matrices.

En suma, la creciente desnacionalización, la tendencia a la integración, la forma de acumulación, el uso del ahorro nacional, y el modelo de transferencia de tecnología, son elementos que, librados a su propia lógica interna, hacen aparecer nuevas formas de extracción del excedente latinoamericano históricamente muy ligadas a los términos del intercambio,[19] pero que en adelante se pueden transformar y presentarse bajo la forma de transferencia tecnológica.

A esta altura el lector podrá preguntarse por qué se hace tanto hincapié en la economía mundial y en los elementos de su dinámica, en un documento que se refiere a la población, fuerza de trabajo y desarrollo en América Latina. El hecho es el siguiente: por una parte vimos anteriormente que cualquiera que sea la disminución de la fecundidad, la población latinoamericana, como mínimo, alcanzará hacia el año 2000 cifras del orden de los 600 millones de personas, de los cuales 215 serán fuerza de trabajo; por la otra, los estudios realizados por la CEPAL, expresados a través de su Secretario Ejecutivo, indican que a pesar del aumento del crecimiento del producto latinoamericano, las condiciones de extrema pobreza no han sido resueltas;[20] en otras palabras, que los frutos del crecimiento se han distribuido en forma muy desigual.

[18] CEPAL, "Estudio Económico de América Latina, 1971", Naciones Unidas, p. 26.

[19] Entre 1951-55 y 1966-70 la relación de términos del intercambio empeoró para América Latina en un 23 por ciento, y la mitad del incremento de las exportaciones físicas se transfirió a los países desarrollados debido al empeoramiento de los términos del intercambio. Entre 1966 y 1970 el promedio anual de pérdida por ese concepto fue de 3400 millones de dólares. CEPAL, "Estudio económico de América Latina, 1971", p. 29.

[20] "De los 100 dólares per cápita que aumentó el ingreso medio por habitante durante los años sesenta, tan sólo dos dólares correspondieron a un integrante del 20 por ciento más pobre de la población". Iglesias, Enrique V., Exposición del Secretario Ejecutivo de la CEPAL en el Decimosexto Periodo de Sesiones de la Comisión, Puerto España, mayo de 1975.

Y ello ocurre cuando aún no se han desarrollado en toda su amplitud las nuevas tendencias, en las cuales la presencia de las filiales y de la transferencia tecnológica desempeñarán un papel primordial en el uso del excedente, en la absorción de fuerza de trabajo y en la distribución del ingreso, con las implicaciones que esto significa para la dinámica demográfica de América Latina.

Este punto requiere un poco más de atención. Los elementos antes señalados apuntan, por un lado, hacia un nuevo impulso del curso de industrialización en América Latina junto con un proceso de integración horizontal de las economías y de diferenciación entre países, con una intensificación del comercio intrazonal[21] y muy probablemente con otras áreas en desarrollo; por el otro, el proceso de industrialización es impulsado por las filiales a través del uso de la tecnología, que es el producto de la lógica interna del sistema capitalista y propiedad de las matrices radicadas en los centros industriales más desarrollados. En circunstancias en que un sector, el de las filiales, tiene la capacidad de producir una acumulación acelerada con fondos nacionales y que, dada su experiencia en la tecnología de la comercialización, tiene la capacidad de adquirir un peso creciente en los mercados, el resultado es la acentuación de la concentración de la propiedad y de los ingresos, que por concentrados dictan la asignación de los recursos invertibles. Lo que esto implica para el crecimiento y composición del producto latinoamericano, para la absorción de fuerza de trabajo y para la dinámica demográfica, son preguntas a las cuales sólo se les puede dar una respuesta parcial.

En primer lugar, el hecho de que las filiales financien su inversión con fondos de origen local implica, frente a un nivel dado de ahorro nacional, restarle financiamiento a los industriales nativos; en consecuencia, el aumento del producto sigue dependiendo del aumento del ahorro nacional, el cual resulta drenado por las filtraciones visibles e invisibles que las filiales producen a través de la remisión de utilidades, intereses,[22] pagos de regalías y licencias que ellas hacen a las casas matrices, y a través de los arreglos contables entre compañías de los precios de los insumos importados. Así, la

[21] Entre 1960 y 1969, Argentina, Brasil y México concentraron las exportaciones manufactureras a los otros países de la región: elevaron su representación en el total de las ventas, del 53 al 69 por ciento. Exportaron el 92 por ciento de la rama metalmecánica y el total de los electrónicos en el último año mencionado. Las empresas internacionales radicadas en la región entre 1955 y 1966 acrecentaron su participación en el total de las exportaciones industriales de un 12 a un 41 por ciento (Estudio Económico, 1971, CEPAL, p. 8).

[22] Los pagos netos al exterior por concepto de utilidades e intereses, acumu-

tasa de crecimiento del producto se torna dependiente de decisiones externas.

Desde el punto de vista del comercio intrarregional, no tiene sentido hablar del efecto sobre el producto latinoamericano, pero sí lo tiene hablar de países. En la medida en que se produzca una mayor diferenciación entre los países latinoamericanos, aquellos que tengan un saldo positivo de comercio exterior podrán aumentar la tasa de crecimiento del producto, mientras que aquellos que tengan un saldo negativo reproducirán el esquema tradicional en el sentido de que el estrangulamiento externo pondrá un freno al crecimiento. Atendiendo a la localización de la inversión extranjera, parecerían destacarse como posibles beneficiarios tres países: Argentina, Brasil y México; aunque debe tenerse en cuenta que al imponer reciprocidades en el comercio, la integración latinoamericana debería implicar saldos de comercio nulos. Ello llevaría a un estado en el cual no habría crecimientos diferenciales de ingresos de países, imputables al mayor comercio. El mayor comercio, en la medida que implique sustituir las importaciones que antes se hacían desde fuera de la región, significará un impacto neto de creación de fuentes de trabajo, pero en la medida en que sean productos sustitutivos de aquellos producidos al interior, el efecto será de destrucción neta de ocupaciones.

En segundo lugar, al interior de cada país, el efecto de la presencia de las filiales a la absorción de fuerza de trabajo dependerá del tipo de productos que se elaboren. Si se trata de áreas en las cuales se sustituyen importaciones, el efecto directo será la creación de empleo, aunque indirectamente puede destruir otros a causa del cambio en la composición de la demanda que se deriva del aumento de ingresos que provoca la filial. Si se trata de bienes sustitutivos de aquellos que se producían internamente, hay un efecto de destrucción de empleos que no se compensa con el efecto positivo

lados por decenios en millones de dólares para América Latina excepto Cuba, son los siguientes:

Países	*1950 59*	*1960-69*
Argentina, Brasil, México	2 710	6 925
Chile, Perú	896	2 385
Venezuela	5 606	6 509
Resto	969	2 249
	10 281	18 068

FUENTE: CEPAL, "Estudio Económico de América Latina, 1970", Naciones Unidas, p. 105.

de creación por parte de las filiales a raíz de la tecnología ahorradora de mano de obra que incorporan.

De todas maneras, independientemente de que la investigación sea efctuada por los nativos o por los extranjeros, el proceso estará regido por una de las leyes generales del proceso de acumulación capitalista: el aumento incesante de la productividad del trabajo. Es decir, que el efecto de la innovación tecnológica es el de aumentar el producto final en una proporción mayor que el trabajo vivo, tanto en la esfera productiva como en la de los servicios relacionados con ella, lo cual da lugar a una sobrepoblación relativa a la acumulación, cualquiera que sea el crecimiento de la población trabajadora.[23]

En tercer lugar, en cuanto a las implicaciones para las corrientes de migración interna, el modelo es concentrador de población, tanto porque la tecnología libera fuerza de trabajo campesina[24] como por la atracción que ejerce el nuevo impulso de industrialización.

Respecto a la mortalidad, por tratarse de un modelo concentrador del ingreso y de absorción relativa menor de mano de obra, no se pueden albergar muchas esperanzas de que por su propia lógica mejore sustancialmente las condiciones de pobreza de la gran masa de latinoamericanos. En consecuencia, los niveles de mortalidad asociados a las condiciones de vida en la pobreza a lo sumo han de mantenerse iguales, pero podrían incluso aumentar.

Un ejemplo ilustrativo de la situación que se puede plantear es el caso del Brasil, país que, según varios autores, a pesar de haber obtenido tasas espectaculares de crecimiento económico en la década de los sesenta,[25, 26] ha permitido una mayor concentración del ingreso por una parte, y por la otra ha dado lugar a un aumento de la mortalidad infantil, aunado a un deterioro del salario real, en los Estados de Sao Paulo y Belo Horizonte.

Respecto a la fecundidad habría que considerar, por una parte, que la disponibilidad de medios anticonceptivos aumentará en el

[23] Debe hacerse notar que esta contradicción del empleo de la maquinaria no se debe a la maquinaria misma sino a su uso dentro de una relación capitalista de producción.

[24] Numerosos son los ejemplos de tecnologías ahorradoras de mano de obra, pero uno interesante, de reciente aplicación de algunos países latinoamericanos, son las máquinas que hacen hoyos en la explotación forestal, remplazando el esfuerzo humano que antes se utilizaba.

[25] Wood, Charles Howard, "Tendencia de Mortalidade Infantil e Distribuçao de Renda: Estudo sobre Belo Horizonte e Sao Paulo", Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. CEDEPLAR, Facultade de Ciencias Economicas da UFMG. Belo Horizonte, 1976.

[26] Urzúa, Raúl, "Social Science Research Relevant for Population Policies in Latin America: A Partial Review". First Draft. Second IRG Meeting, Princeton, N.J., enero, 1977.

futuro, y por la otra que el modelo que se perfila, al ser de una absorción de mano de obra con algún grado de calificación mayor que el actual, implicará reducciones de la fecundidad en aquellos grupos sociales que no queden al margen de los frutos del proceso. Si éste incorpora mujeres a la actividad económica, la incompatibilidad del rol de madre con el de trabajadora fuera del hogar puede inducirlas también a reducir su fecundidad. Pero hay que considerar, según se dijo anteriormente, que no se puede esperar que el modelo, librado a su propia lógica interna, resuelva el problema de la pobreza. En consecuencia, y a pesar de la disponibilidad de medios anticonceptivos, es de esperar que los grupos sociales más pobres no modifiquen voluntariamente el número de nacimientos, sobre todo si los patrones de mortalidad infantil crecen.

Así, el perfil de fecundidad que se observa en la actualidad seguirá mostrando en el futuro diferenciales por estrato social.

En síntesis, tal como apuntan las tendencias antes reseñadas, librado el sistema a su propia lógica interna, podría conducir a una agudización de los problemas de empleo y de distribución del ingreso, pero ya no frente a una población de 335 millones de personas como en la actualidad, sino frente a una de 600 millones como mínimo para el año 2000.

¿UNA TEORÍA EN BÚSQUEDA DE MUCHAS CURVAS O MUCHAS CURVAS EN BÚSQUEDA DE UNA TEORÍA?

Vilmar E. Faria *

Una parte significativa del esfuerzo de producción intelectual en el área de los estudios sobre población en América Latina en los últimos años, se ha encauzado en el sentido de examinar críticamente la forma en que los problemas demográficos estaban siendo estudiados, tanto por la así llamada demografía formal como, y sobre todo, por lo que se convino en denominar "sociología de la modernización".

Este esfuerzo crítico logró convencer a buena parte de aquellos que se dedican a los estudios sobre población, de que aunque los modelos y métodos formales de la demografía constituyen un instrumento poderoso, adolecen de vacuidad factual e incurren en excesivas simplificaciones. Esta crítica, obviamente, merece reflexiones más profundas, sobre todo si consideramos más atentamente el papel que la formalización desempeñó y desempeña todavía en el progreso de la ciencia.[1] Sin embargo, el primer impacto de este examen crítico dio como resultado o bien un relativo abandono de los temas clásicos, o que estos temas pasaran a tener un lugar accesorio en gran parte de las discusiones.

Por otro lado, al enfocarse hacia los aspectos más sociológicos o socioeconómicos del problema poblacional, este mismo esfuerzo crítico logró mostrar que la forma usual de enfrentarse y explicarse los fenómenos demográficos se basaba en presupuestos teóricos ideológicos discutibles: el énfasis excesivo o, mejor dicho, exclusivo en el comportamiento individual; la negación de la historicidad de los fenómenos sociales, incluso los demográficos; los supuestos im-

* Centro Brasileño de Análisis y Planeación (CEBRAP), São Paulo, Brasil.

[1] Ver a este respecto: Mario Bunge, *Teoría e Realidad*, Río de Janeiro, Editora Perspectiva, 1976. Y más específicamente, para las Ciencias Sociales, Gilles G. Granger, *Pensées Formelle et Sciences de L'Homme*, Paris, Ed. Montaigne, 1960.

plícitos o explícitos de linealidad en los procesos de transformación social; el desconocimiento, en fin, de la tipicidad de las sociedades concretas.

En un segundo momento los esfuerzos se dirigieron hacia la elaboración de un marco teórico alternativo, articulado alrededor de una cuestión básica y en cierto sentido clásica: las cuestiones poblacionales deberían ser afrontadas y jerarquizadas a partir de una pregunta básica: ¿cuáles son las conexiones existentes entre la demanda de mano de obra y la dinámica demográfica? Además de esto se debería tener siempre presente que los requisitos poblacionales son específicos o típicos de cada modo o combinación jerarquizada de modos de organizar la producción, entendidos no exclusivamente en el nivel de lo económico.

El nuevo enfoque pasó, sin embargo, a privilegiar la reproducción de la sociedad más que la reproducción de los individuos en la sociedad, o por lo menos a llamar la atención sobre las conexiones existentes entre ambas formas de enfocar el problema. En la medida en que se trataba de estudiar fundamentalmente sociedades de clases, pasó a ser cuestión crucial no sólo la reproducción de la estructura de clases, sino y sobre todo la reproducción de la estructura de clases ahora vista desde el ángulo poblacional o demográfico.

Lo novedoso de la nueva perspectiva, sin embargo, no estaba precisamente en que estos temas estuvieran presentes en la demografía y en la economía políticas del siglo XIX, aun cuando el esfuerzo crítico haya tenido el mérito innegable de replantear los problemas sobre este prisma. Sin embargo, este replanteamiento del nuevo enfoque atrajo hacia sí nuevas exigencias.

En primer lugar demostró la necesidad de romper con la "caja negra" de las formulaciones iniciales. Además de explotar el nexo existente entre la demanda de fuerza de trabajo y la dinámica de la población, los estudios demográficos deberían ocuparse de la elucidación del *modus operandi* a través del cual se interconectan los dos procesos básicos. El estudio de estos mecanismos debería tener siempre presente el carácter histórico concreto de los mismos.

En segundo lugar, aunque partía de las relaciones sociales en un sentido amplio, el nuevo enfoque siguió preocupándose por especificar la manera en que estas relaciones sociales se individualizan en las acciones de las personas que viven en estas relaciones sociales concretas, determinadas históricamente. Aceptó como problema, o aun planteó como problema, la explicación de las interrelaciones entre los procesos sociales globales y los comportamientos individuales típicos. En términos de los estudios de población, se propone estudiar los macroprocesos, tanto como los microprocesos, y aun las relaciones entre ambos.

En tercer lugar, *et pour cause*, el nuevo enfoque enfatizó la necesidad de ofrecer interpretaciones globales e integradas, que circunscribiesen los fenómenos de población en el marco global de los fenómenos sociales, en un esfuerzo totalizador que aboliera, o por lo menos diluyera, las fronteras existentes entre las diversas disciplinas.

En este sentido ya no se trataría más de hablar de población y de desarrollo, y sí de analizar ésta, en la diversidad de su unidad.

Finalmente, incorporó de forma tangible, aunque no siempre exenta de ambigüedades, el principio de la comprobación factual, a través de promesas en el sentido de que trataría de reproducir, de manera controlada y rigurosa, las evidencias factuales importantes capaces de apoyar las interpretaciones ofrecidas.

Durante los últimos años, sin embargo, la discusión del tema población y desarrollo en los congresos y seminarios del ámbito latinoamericano, en especial cuando se trataba de congresos inter o multidisciplinarios, se centraron, o bien en la crítica del enfoque tradicional o en la articulación y ampliación teórica del paradigma que emergía.[2]

La ruptura con el paradigma anterior ni comprometió toda la comunidad de estudios de los problemas poblacionales, ni logró hacer posible la comunicación entre los diversos grupos de trabajo y los distintos especialistas que trabajan sobre el tema. Esto ocurrió porque el paradigma que emergía pretendía incorporar los *resultados* obtenidos por la práctica anterior de producción de conocimientos, y echó mano de muchos de los instrumentos consagrados por el paradigma anterior.[3]

La crítica fue sin embargo suficientemente profunda y contudente para avalar los atractivos teóricos del paradigma anterior, consagrados de tal forma que los resultados logrados por la práctica anterior de producción del conocimiento fueran aceptados como

[2] Sería demasiado largo y ocioso citar los trabajos que en los últimos años vincularon la temática propuesta por la nueva perspectiva y se correría el riesgo de pecar por omisión. Además, como siempre ocurre cuando emerge una orientación nueva, las informaciones y el intercambio de ideas influyen por múltiples y variados caminos informales, y las discusiones, quizás las más importantes, tienen lugar en los grupos de trabajo e investigación que gracias a esto se desarrollan: buena parte de este trabajo, además, se basa en el grupo de investigaciones sobre reproducción de la población del Centro Brasileño de Análisis y Planeación.

[3] Es éste, además, el aspecto del estado actual de los estudios de población que, a mi entender, merece discusiones más atentas y lo menos apasionadas posible. En la segunda parte de este trabajo volveré al tema y exploraré la profundidad de la ruptura o las consecuencias eventuales, positivas y negativas, de mantener la ambigüedad actual.

regularidades empíricas, carentes de una explicación teórica general suficientemente convincente.[4]

La reciente historia de los estudios de la población en América Latina explica las dudas, incertidumbres y perplejidades que asaltan a quienes procuran obtener un cuadro de los problemas actualmente existentes en el campo, sobre todo cuando son analizadas las relaciones entre población y desarrollo.

Un balance rápido indicaría la existencia de un volumen considerable de resultados que exigen un esfuerzo teórico de interpretación por un lado, o sea, muchas curvas en búsqueda de una teoría; y por el otro, la existencia de un gran esfuerzo de teorización, generoso en sugerencias de investigación, ansioso de resultados rigurosos y asistemáticos, o sea, una teoría en búsqueda de muchas curvas. Un cuadro animador pero inquietante.

Animador porque abre horizontes de trabajo intelectual fecundo, tanto para aquellos que prefieren el trabajo de naturaleza teórica como para quienes prefieren dedicarse al trabajo de verificar factualmente las afirmaciones de una teoría. Inquietante, con todo, porque este cuadro puede ser el síntoma de algo grave: la separación entre la teoría y la investigación.

Así, al reflexionar sobre el tema que me fue sugerido me encontré con un dilema: ¿cuál de las sugerencias seguir?, ¿la de Adam Przeworky que después de hacer un cuidadoso balance de la literatura sobre el tema sugiere que "los estudios... que él ha examinado ofrecen una asombrosa riqueza de hallazgos empíricos, muchos de los cuales hacen tambalear las creencias establecidas (y que, por tanto), tales resultados deben ser consolidados puesto que... desde su punto de vista... constituyen ya una significativa acumulación de conocimientos sobre la población en América Latina"? O la sugerencia contenida en un reciente estudio de la CEPAL sobre el tema, que reclama el hecho de que "no se ha logrado proporcionar la información adecuada para probar satisfactoriamente la vigencia de las hipótesis existentes... sobre las relaciones recíprocas entre los cambios demográficos y otras variables sociales y económicas".[5]

Por incapacidad entrenada fui llevado nuevamente a cuestiones de orden metodológico que emergen de la tentativa de comprender

[4] Quien lee atentamente el último trabajo de peso con relación al tema población y desarrollo, publicado por la CEPAL, no dejará de percibir las constantes referencias a la falta de una base teórica sólida y la necesidad de incorporar nuevas preocupaciones de investigación, al lado de una presentación clara de los resultados.

[5] Adam Przeworsky: "Sociological Theory and the study of population: reflections on the work of the Clacso Commission on Population". Chicago, 1977 (mimeografiado). CEPAL, *Población y desarrollo en América Latina*, México, F. C. E., 1975 (p. 98).

mejor las causas de este desencuentro, real o virtual no importa, pero presente en las discusiones sobre la población y el desarrollo en América Latina.

Entre los muchos problemas metodológicos que merecen atención en el cuadro actual de los estudios sobre población en América Latina, dos me parecen de particular importancia para un mejor entendimiento de los desencuentros anteriormente mencionados. En primer lugar, me parece necesario precisar mejor el carácter de la crisis paradigmática por la cual parece pasar —o haber pasado recientemente— la comunidad académica con respecto a los estudios de población. En segundo lugar, me parece imprescindible hacer una contraposición entre los dos enfoques principales en lo que concierne al tratamiento del concepto de reproducción.

Para muchos esta discusión es por demás académica puesto que estos problemas se resuelven por medio de una fórmula mágica y atrayente, pero peligrosa: los problemas metodológicos se resuelven en la práctica concreta de la producción de conocimientos. Es cierto, sin embargo, que esta práctica no puede prescindir de una actividad vigilante, crítica, que sin fijar caminos rígidos llame la atención sobre problemas significativos. Y es sólo con este objetivo que ofrezco algunos puntos para el debate y la reflexión.

Antes de proseguir creo conveniente explicitar el sentido del término *paradigma,* aquí utilizado, así como el de la expresión *crisis paradigmática,* ambos tomados directamente del análisis de T. S. Kuhn a propósito de la historia de las ciencias.[6]

Kuhn procuró demostrar que el trabajo rutinario y normal de la investigación se desarrolla siempre en el interior de aquello que él denominó paradigma, o sea, una constelación de preguntas legítimas y de formas legítimas de contestarlas. Estas constelaciones son aceptadas por una comunidad científica como punto de partida y como presupuestos básicos sobre los cuales asientan sus trabajos. Para Kuhn, "La investigación científica efectiva apenas comienza antes que una comunidad científica considere que dispone de respuestas firmes a preguntas como las siguientes: ¿cuáles son los entes de que está compuesto el universo (...de referencia del campo de investigación)?, ¿cómo interactúan estos entes con otros y con los instrumentos de observación?, ¿cuáles son las preguntas que pueden plantearse legítimamente acerca de tales entes?, ¿qué técnicas pueden emplearse en la búsqueda de soluciones?"

Al establecerse este cuadro de referencia se libera a la comunidad de un conjunto espinoso de cuestiones para que ella pueda

[6] Thomas S. Kuhn: *The Structure of Scientific Revolutions,* Chicago, the University of Chicago Press, 1970.

dedicarse al trabajo ordenado de producción de conocimientos más profundos, siempre, es obvio, en el interior de un paradigma.

Por razones distintas, en algunas ocasiones ocurre que un modo común de plantear las cuestiones y de resolverlas deja de tener legitimidad. La ciencia o el campo de investigación en cuestión entra en crisis y el trabajo científico atraviesa periodos que Kuhn denomina extraordinarios. Tales periodos duran hasta el momento en que un nuevo paradigma pueda contar con el apoyo de la comunidad científica.[7] Así, los momentos de crisis pueden caracterizarse tanto por el comportamiento entre paradigmas competitivos como por un estado de incertidumbre y de confusión resultante de la conjugación de preguntas distintas y de formas distintas de resolverlas, aunque la fluidez del paradigma impida la percepción clara de los problemas.

A partir de una colocación de este tipo es posible hacer algunas preguntas metodológicas importantes.

En primer lugar este análisis sugiere que el adelanto del conocimiento científico se da también por rupturas y descontinuidades, sobre todo cuando se acepta el principio de que el objeto del conocimiento científico conquistado es construido. Conquista y construcción que implican un combate de la razón en contra del saber adquirido —u otro paradigma, eventualmente— y en contra sobre todo de la llamada ilusión de la transparencia. En este sentido el paradigma constituye el paso fundamental en la conquista y construcción de un objeto *nuevo* de conocimiento.

Por otra parte, si distintos paradigmas producen objetos distintos de conocimiento, es posible admitir que estos nuevos objetos sean o puedan ser incomparables y que debido a esto, los paradigmas mismos y sus resultados sean inconmensurables.

La inconmensurabilidad de los paradigmas se apoya sobre la premisa hoy bastante difundida de que el objeto de una disciplina científica, o de un área de investigación, no es el objeto inmediato que da la percepción o la experiencia ingenua o desarmada. Al contrario, el objeto de conocimiento debe no solamente ser conquistado *en contra* de ese objeto primero, sino también resultar de una construcción.[8]

[7] No creo que tenga mayor importancia discutir los innumerables problemas que presenta la visión de Kuhn. Véase al respecto: J. Lakatos y A. Musgrave: *La crítica y el desarrollo del conocimiento,* México, Ed. Grijalbo, 1975. Sólo me gustaría echar mano de algunas de sus ideas para explorar ciertas dificultades actuales de investigación de la población en América Latina.

[8] Ver en relación a esto, entre otros, Gaston Bachelard: *La formación del espíritu científico.* Buenos Aires, Siglo XXI, 1972. Pierre Bardien, *et al.: Le Métier de Sociologe,* Mauton-Bordas, 1968.

Las *respuestas sólidas* al elenco de preguntas señaladas por Kuhn constituyen, en verdad, los puntos de partida para esta empresa de conquista y definen los límites de esta tarea de construcción. Por tanto, es síntoma de la existencia de paradigmas distintos a la existencia de preguntas distintas y a formas distintas de responderlas.

En segundo lugar, como señala Kuhn, en general un paradigma también establece técnicas operacionales propias o, cuando menos, modifica y reinterpreta las técnicas operacionales existentes. En la medida en que un instrumento de observación es menos una prolongación de los sentidos y más una prolongación del espíritu,[9] es natural que las transformaciones paradigmáticas redefinan sus instrumentos de observación.

En tercer lugar, aun cuando los términos consagrados por un paradigma —reproducción, comportamientos reproductivos, migración, etc.—, sean utilizados por otros investigadores, en general tales términos denotan objetos teóricamente distintos.

Pero en un momento de crisis puede ser difícil detectar o, mejor dicho, separar conceptos, objetos e instrumentos que se funden y se confunden. En este sentido —y esto sin ninguna connotación de tipo mágico escapista— solamente la práctica efectiva de la producción de conocimientos decidirá, *a posteriori*, este tipo de cuestión.

Sin embargo, registrado ya algún adelanto en la formulación nueva, es posible tratar de identificar más cuidadosamente cómo se resolvieron algunas de las cuestiones cruciales. En el caso de los estudios sobre población, un punto merece ser destacado: el concepto de reproducción de la población. No se trata, es obvio, de regresar a interminables discusiones semánticas; se trata antes que nada de saber si los distintos autores se refieren a un mismo objeto, por un lado, y por el otro, si las nuevas formulaciones sobre las relaciones entre dinámica demográfica y desarrollo constituyen la reproducción de la población como objeto nuevo —y en este caso, cuál es su configuración—; o si ellas incorporan el comportamiento reproductivo de la otra postura —y en este caso cuál es el sitio propio de este concepto en el interior de la Teoría, o mejor, del paradigma.

El significado *nuclear* de conceptos tales como fecundidad, migración, mortalidad y comportamiento reproductivo parece ser relativamente preciso y familiar en los estudios usuales sobre población. No se puede olvidar que esta familiaridad, sin embargo, se refiere a una familiaridad con objetos de conocimiento, cuya construcción no ocurrió espontánea ni instantáneamente.

Además de esto, la importancia de cada uno de tales conceptos, particularmente en lo que se refiere a su carácter de problema en un

[9] Gaston Bachelard *et al.*, *op. cit.*

determinado contexto, tampoco es puramente arbitraria. Cuando se dice, por ejemplo, que para comprender las tendencias de crecimiento poblacional en América Latina "se hace hincapié en la fecundidad y en la migración (...) porque en ellas influyen particularmente las transformaciones socioeconómicas, y a la vez, son ellas las que tienen mayor repercusión en las tendencias demográficas futuras",[10] no se está sólo extrapoblado a partir de generalizaciones demográficas empíricas. Un objeto teórico estructurado orienta y fundamenta esta afirmación.

Así, el destacar la importancia de estudiar el comportamiento reproductivo en América Latina, en el cuadro normal de los estudios de población, se fundamenta en cuestiones teóricas (o paradigmáticas) legítimas y se tiene relativa claridad sobre el significado nuclear del concepto de comportamiento reproductivo, que posee connotaciones y denotaciones (nucleares) precisas.

El esfuerzo teórico-crítico que se ha venido desarrollando, ha adelantado suficientemente en el plano general, y formulado un bello y fascinante rompecabezas. Es necesario, por lo tanto, empezar a resolverlo. Para esto es indispensable ajustar sus piezas, intentar subrutinas de solución, dedicarse, en fin, al quizás cansado trabajo de la ciencia.

Las nuevas formulaciones sobre el problema poblacional, por lo que me ha sido dado observar, también le dan prioridad al estudio de la reproducción pero buscan conferirle un significado más amplio. Con todo, me gustaría sin embargo argumentar que esto no es claro, para mí por lo menos, ni tampoco por qué el problema es relevante, ni cuál es el sentido nuclear del concepto de reproducción.

En relación a la primera pregunta, quizás la más fácil de ser contestada, quisiera recordar que trabajando dentro del mismo paradigma, Francisco de Oliveira, entre otros, quiso argumentar en el sentido de darle prioridad a los estudios de la mortalidad —no en el sentido usual sino en el sentido del desgaste de la fuerza de trabajo, lo que indica el trabajo de transformación teórica de los conceptos en América Latina.

La segunda pregunta merece tratamiento más extenso y cuidadoso. Formularé aquí sólo algunas sugestiones generales, como sugestiones para el debate.

Redefinir o quizás ampliar el significado del concepto de reproducción de la población, es sin duda uno de los resultados más significativos e importantes obtenidos por el esfuerzo crítico reciente de los investigadores latinoamericanos. Como jamás se puede hacer todo al mismo tiempo, se adelantó bastante en el enriquecimiento del

[10] CEPAL, *op. cit.*, p. 108.

concepto, y se dejó de lado el trabajo de fijar más nítidamente los contornos y de producir conceptos más específicos. El resultado, por lo menos para quien lee los distintos trabajos, es una sensación de cierta ambigüedad.

Por esto mismo es conveniente intentar explicar algunas de las connotaciones más importantes. El sentido más genérico prestado al término indica la necesidad de que el concepto de reproducción de una población sea incluido en el de reproducción de una sociedad. Es en este sentido que apunta el argumento de Paul Singer: "Hay sin embargo, otra manera de considerar el problema. Nacer, acoplarse, tener hijos o no (migrar o no) y finalmente morir, significa que la lucha contra la muerte y la pérdida final contra ésta, son los sucesos más decisivos no sólo de cada individuo, sino también de *la sociedad como tal.* La vida social debe necesariamente *regular tales sucesos;* son el resultado de una manera colectiva de vivir." (El énfasis es mío).[11]

La referencia, por lo tanto, es a dos procesos distintos, sugiriendo que uno es reglamentado por el otro.

Otros autores argumentan, sin embargo, en otra dirección no opuesta a la anterior pero distinta. Adolfo Aldunate en un esfuerzo importante de teorización argumenta:

"En el ámbito de lo biológico la reproducción es siempre un proceso individual (*sic*). Es decir, siempre se trata de individuos que se reproducen a partir de otros. En la sociedad, en cambio, son las estructuras las que se reproducen a sí mismas (... por lo tanto...), en el caso de las ciencias sociales el concepto de reproducción, no se aplica a individuos, ni siquiera a la sociedad como un todo, sino a sus estructuras."[12]

Cuando se profundiza más el análisis (o cuando se hace más concreto), el concepto de reproducción también se particulariza: pasa a connotar ora la reproducción de las clases sociales, ora la reproducción de la fuerza de trabajo. Se sobrentiende, claro, que los hombres como individualidades biológicas y sociales concretas son el soporte demográfico, por así decirlo, de ambos. Sobrentender no es una de las mejores operaciones de construcción de un objeto y cabría esclarecer mejor este pasaje.

Al nivel aún más particular se habla de la reproducción *en las* clases sociales, entendiéndose por esto el comportamiento de individuos que pertenecen a clases sociales concretas —o que son los so-

[11] Paul Singer: "Determinants of Demografic Behaviour at the Contemporary World". International Population Conference, México, 1977.

[12] Adolfo Aldunate: *Reproducción de la población y desarrollo.* Proelce, Santiago, 1976, p. 4.

portes concretos de las clases sociales y que reproducen nuevos seres que serán los nuevos soportes de las clases.

Aparentemente, sin embargo, el nuevo discurso incorpora, al fin y al cabo, el problema de la reproducción tal como ella es entendida por las colocaciones que son objeto de la crítica. Es aceptando esta premisa como podría admitirse que el concepto de *comportamiento reproductivo* denota, en las dos posturas, la misma clase de eventos.

En esta interpretación, las diferencias aparecían cuando se trataban dos determinantes de este comportamiento o, mejor dicho, habría diferencias en cuanto a los mecanismos que producen ciertos efectos compartamentales.

En esta interpretación el comportamiento reproductivo —en el sentido del comportamiento de los individuos que generan un cierto número de hijos— se explicaría en función de un conjunto de características distintas, en última instancia, de aquel conjunto de características privilegiadas por el acercamiento anterior. En lugar de hacer una referencia a la estructura de valores, por ejemplo, se pasa a privilegiar la situación de clase de los individuos y de las familias, y se dan en esta situación de clases los elementos explicativos del comportamiento reproductivo.

Es verdad que el análisis de la reproducción no empieza ni termina en este punto, pero debe pasar por él. El reciente trabajo de Paul Singer [13] apunta claramente en esta dirección. Así entendido, creo que es posible que la nueva postura interprete algunos resultados —o hasta muchos resultados— reproducidos por la posición anterior, puesto que existen puntos en los cuales los dos enfoques se cruzan. En este sentido, muchas de las curvas que andan en búsqueda de una teoría ya la poseen, aunque en estado embrionario.

Evidentemente, mucho está por hacerse en la elaboración teórica que dará cuenta de estos (nuevos) mecanismos, pero el problema se encuentra suficientemente demarcado para que se pueda intentar encontrar las piezas faltantes de este rompecabezas.

A veces, se tiene la impresión de que no es ésta la forma de plantear el problema. Existen indicaciones en distintos trabajos,[14] que apuntan en el sentido de que no se debe concentrar ahí el foco principal del análisis de la reproducción de la población. Se privilegia en este caso a la reproducción de las estructuras, en particular de la estructura de clases, y sobre todo a la reproducción de la fuerza de trabajo. En este caso importa menos la reproducción biológica socialmente articulada y más los mecanismos, procesos y determinantes del

[13] Paul Singer, *op. cit.*

[14] Ver, entre otros, Adolfo Aldunate, *op. cit.*, así como las contribuciones de Lucio Geller para el debate.

crecimiento y desarrollo de la fuerza de trabajo. Los problemas a ser investigados prioritariamente serían otros. Diversos conceptos usuales pasan a tener sentido distinto y el empleo de un mismo término es meramente analógico. Por ejemplo, la reproducción de un volumen dado de fuerza de trabajo puede darse a través de la producción de nuevos individuos, pero también a través de la conversión de los individuos ya existentes en fuerza de trabajo disponible, a través de los conocidos procesos de separación de los medios de producción de sus agentes. Dependiendo de las circunstancias, los procesos de producción que deben ser estudiados variarán en importancia, y a veces predominará la reproducción biosocial de los individuos, otras la migración, ora la movilidad, ora la mortalidad.

Me parece que en este tipo de interpretación se puede afirmar que también existe un embrión de teoría, la cual no se propone, en principio, incorporar los resultados obtenidos por el enfoque anterior, y esto por una razón sencilla: privilegia otro objeto de conocimiento.[15] Éste, sin embargo, también se encuentra delimitado y es posible trabajar en la solución de este *otro* rompecabezas eventualmente y producir las curvas que necesita.

Esto no quiere decir, obviamente, que las dos órdenes del problema no pertenezcan a un mismo cuadro general. Creo, sin embargo, que es importante separarlas analíticamente, para que se facilite la comunicación y el trabajo rutinario de investigación.

Se podría, entonces, contar con "microparadigmas" que proporcionarían algunas respuestas provisionales pero firmes para ciertos problemas estratégicos, y los distintos equipos de trabajo podrían dedicarse a la tarea más rutinaria de articulación, integración, refinamiento y producción de resultados pertinentes para un orden dado y claro de problemas.

Sin esto se torna extremadamente difícil planear investigaciones específicas, teóricas o empíricas, desarrollar instrumentos de observación y análisis,[16] y adelantar en profundidad y en extensión. Así, en el futuro próximo se podrán discutir problemas menos generales y ofrecerse respuestas también menos vagas a los problemas de relaciones entre población y desarrollo en América Latina.

[15] Ver a este particular el trabajo de Hugo Zemelman, "Problemas en la explicación del comportamiento reproductivo" (manuscrito), CLACSO.

[16] El problema de los instrumentos de observación y análisis también merecería una discusión detallada. Me gustaría sugerir un tema: ¿cómo son compatibilizadas en una nueva postura las relaciones entre los objetos teóricos de análisis y los objetos observacionales?

INGRESO Y CONCENTRACIÓN DE LA MORTALIDAD EN BRASIL

José Alberto Magno de Carvalho
Charles Howard Wood *

La muerte es un destino inexorable, común a todos los seres humanos. De no ser por el poco probable descubrimiento de la mítica Fuente de la Eterna Juventud, la muerte es un evento singular, inevitable, que ocurre sólo una vez en la vida. Sin embargo, desde el punto de vista social, la muerte es una variable que difiere ampliamente según su distribución geográfica y su grado de ocurrencia entre las diferentes edades y clases sociales. Pero tal variación no es aleatoria, está correlacionada con un amplio espectro de factores.

Históricamente, se considera que el paso de altos hacia bajos niveles de mortalidad es producto de la transformación ocurrida en la organización económica y social, desde el surgimiento de la revolución agrícola, primero, y la revolución industrial, después. Los cambios en los modos de producción, resultantes de la evolución de las fuerzas productivas, alteran todo el sistema social y, a través de numerosos factores intermedios e interrelacionados, los patrones históricos del proceso de reproducción poblacional. (Bairoch, 1975).

La correlación entre variables demográficas y desarrollo económico y social ha dado como resultado una disminución de los niveles de mortalidad en escala y ritmo sin precedente.

Entre los factores más importantes que contribuyen a la baja de las tasas de mortalidad, se encuentran: el gran número de invenciones e innovaciones que revolucionaron los procesos productivos; el aumento de la capacidad de transporte y almacenamiento de los alimentos; la mayor difusión de la educación básica; el aumento del ingreso per cápita y mejores condiciones de vivienda y nutrición; el creciente éxito en el control de las enfermedades en-

* Centro de Desenvolvimento e Planeamento Ragional, Belo Horizonte, Brasil. Deseamos expresar nuestro agradecimiento a Manoel Costa, Juan Carlos Lerda, Diana Sawyer, Morvan de Mello Moreira y Donald Sawyer, por sus valiosos comentarios que contribuyeron al perfeccionamiento de este análisis. Las imperfecciones que, por ventura, aún se presenten, son de nuestra responsabilidad.

démicas a través de simples medidas de salud pública, y los progresos en farmacología y quimioterapia (ver ONU, 1975: Parte I).

La acción conjunta de todos esos factores redundó en un aumento de la expectativa de vida media, a través de la reducción de las tasas de mortalidad en todas las edades, principalmente en la infancia. Existen divergencias en cuanto a las variables que más han contribuido a ese descenso histórico de las tasas de mortalidad. ¿Se debe éste a las mejores condiciones de vida, a las innovaciones en las ciencias médicas, o al desarrollo económico? A pesar de que el problema ha sido objeto de varios estudios (ver Preston, 1975; Davis, 1956; McKeown, 1965 y 1955; Frederiksen, 1960 y 1961; Dorn, 1959; ONU, 1975 y 1973), está lejos de ser dilucidado. Los efectos independientes de variables tan íntimamente relacionadas son muy difíciles de separar. La salud de un individuo, por ejemplo, está muy influida tanto por sus recursos financieros como por su modo de vida, los cuales a su vez son determinados por el nivel educacional, por las condiciones del mercado y por la economía en general. En el caso brasileño, no es posible medir el impacto específico de variables tan diversas como el mejoramiento de las condiciones de nutrición, habitación, higiene ambiental y personal, elevación del salario real, etc., debido a la insuficiencia de datos, a la imprecisión de las herramientas analíticas con que se cuenta y a las dificultades inherentes de la recíproca interdependencia de las variables. Es por ello que en este estudio utilizamos las tasas de esperanza de vida como indicadores sociales del nivel de vida y, en general, como resultados de la unión del impacto de esos avances, para establecer comparaciones entre las áreas geográficas del país y para estimar la cualidad relativa de vida entre los subgrupos de la población brasileña.

Luego de esta breve discusión sobre la metodología utilizada, iniciamos el estudio del análisis de la tendencia de los niveles de expectativa de vida en el Brasil en las últimas cuatro décadas. Calculamos el número medio de años de vida al nacer para cada una de las diez regiones del país, y comparamos los cambios habidos a través del tiempo. En la segunda parte, desagregamos las estimaciones relativas a cada subdivisión geográfica y empleamos tabulaciones especiales del censo de 1970, las cuales nos permiten calcular las tasas de expectativa de vida de las cinco categorías de renta familiar por residencia rural/urbana.

Aspectos metodológicos

Las estimaciones obtenidas específicamente para este trabajo tienen como origen los datos del censo demográfico de 1970, o, más

exactamente, el cuestionario de la muestra. Como es bien sabido, las informaciones provenientes del registro civil brasileño sobre óbitos son extremadamente deficientes, sobre todo cuando se pretende considerar todas las regiones brasileñas. Además de eso, en el registro de óbitos no existen informaciones sobre ingresos del individuo o de su núcleo familiar. El censo brasileño de 1970 permite obtener algunas estimaciones básicas de mortalidad infanto-juvenil, o sea, las probabilidades de ocurrencia de muerte entre el nacimiento y las edades exactas de 1, 2, 3, 5, 10, 15 y 20 años, a partir de datos provenientes de las siguientes informaciones, obtenidas de mujeres de 15 a 49 años (ver Brass, 1968):

1. número de hijos nacidos vivos hasta la fecha del censo.
2. número de hijos nacidos vivos en los 12 meses anteriores al censo.
3. número de hijos vivos en la fecha del censo.

En verdad, de las siete estimaciones de probabilidad de muerte antes citadas, no es aconsejable usar la primera (correspondiente a mortalidad infantil) debido a problemas de error muestral y la no correspondencia entre el nivel teórico de mortalidad implícito en la técnica y el nivel realmente existente en la población estudiada. Tampoco es aconsejable usar las tres últimas, dados los errores de memoria de las informantes y la disminución de la mortalidad experimentada por la población brasileña, ya que estas estimaciones provienen de informaciones referidas a hijos de mujeres entre 35 y 49 años. Las estimaciones de probabilidad de muerte entre el nacimiento y las edades de 2, 3 y 5 años, tienen como origen las informaciones sobre los hijos de las mujeres que, en 1970, tenían de 20 a 34 años, los cuales en su gran mayoría nacieron en la década del 60 y cuya media debe representar, de manera bastante satisfactoria, los niveles medios de mortalidad del periodo 1960/1970.

Estando interesados en niveles medios de mortalidad y disponiendo de tres estimaciones, se torna útil transformarlas en una sola, de interpretación inmediata, que las resuma y facilite las comparaciones entre los grupos y subgrupos estudiados.

Optamos por la utilización de la estimación de la expectativa de vida al nacer, implícita en las tres estimaciones de mortalidad obtenidas a partir del censo. Como éstas se refieren a la mortalidad en la infancia, se presenta el problema de conocer la estructura de mortalidad de la población brasileña. Estructura que no podrá ser exactamente determinada ya que, frente a la necesidad de conocer la distribución de los óbitos por edad en todo el país, no se cuenta con datos fidedignos por parte del registro civil.

Por tanto, hemos decidido adoptar como estructura de mortalidad en el Brasil, la que está implícita en las tablas de sobrevivencia de México, país con buena cobertura del registro de óbitos cuya distribución, en un análisis más cuidadoso, se consideró semejante a la distribución brasileña (ver Carvalho, 1973: 82-90).

Una vez elegida la tabla de sobrevivencia modelo, en este caso la mexicana, referida al año 1960 (Arriaga, 1968: 206-207), se obtiene la estimación de la tabla de sobrevivencia y, consecuentemente, de la expectativa de vida al nacer a través de una transformación logital, donde las estimaciones de las probabilidades de muerte, obtenidas a partir del censo, definen el nivel de mortalidad de la población estudiada (ver Brass, 1968: 127-135; Caravalho, 1973: 92-93).

Hasta el momento se han discutido aspectos técnicos de la obtención de estimaciones de mortalidad, sin referencia a los posibles problemas adicionales, cuando se desea obtener informaciones para subgrupos de la población, principalmente si hay movilidad entre los subgrupos, como es el caso de los definidos por niveles de ingreso. En realidad, la técnica de Brass no fue desarrollada con el fin de atender este tipo de situaciones; sin embargo, es la única aplicable a las informaciones existentes en Brasil. No obstante deben tomarse algunos cuidados en la interpretación de los resultados.

La estimación de probabilidad de muerte entre el nacimiento y la edad exacta de 2 años, por ejemplo, en un determinado nivel de ingreso, corresponde en realidad al nivel de mortalidad de los hijos de aquellas mujeres que en 1970 estaban en el grupo de 20 a 24 años e incluidas en determinado nivel de ingreso. Obviamente, como hay movilidad entre los diversos niveles de ingreso familiar, la muestra varía en el tiempo, lo cual distorsiona en parte los resultados. Para minimizar tal distorsión, tomamos la precaución de trabajar con intervalos muy amplios de ingreso. Adoptamos cuatro grupos de ingreso medio familiar mensual, a saber:

a — Cr$ 1.00 a Cr$150.00
b — Cr$151.00 a Cr$300.00
c — Cr$301.00 a Cr$500.00
d — más de Cr$501.00

Al utilizar las informaciones referentes a las mujeres ubicadas en un intervalo de edad menor, de 20 a 34 años, además de las razones ya presentadas se logran las siguientes ventajas:

1. Minimizar las distorsiones causadas por transferencias entre grupos de ingreso familiar, ya que éstas son, en parte importante; función de la edad;

2. Minimizar los efectos de la fecundidad y mortalidad sobre el ingreso familiar, ya que sólo una minoría de los hijos de las mujeres de 20 a 34 años pueden hacer un aporte significativo al ingreso familiar.

En este trabajo una estimación de expectativa de vida al nacer en un determinado nivel de ingreso familiar debe interpretarse como la expectativa de vida media en la década 1960/1970 implícita en los niveles de mortalidad de los hijos de las mujeres que en la fecha del censo de 1970, se encontraban en el grupo de 20 a 34 años e incluidas en aquel mismo nivel de ingreso familiar. En tanto que la estructura de mortalidad es razonablemente estable y como hemos adoptado una estructura que se aproxima lo más posible a la brasileña, estas estimaciones deben representar adecuadamente las diferencias de mortalidad en el país.

Aun cuando la estructura de mortalidad en el Brasil fuera muy diferente de la mexicana, las diferencias entre las distintas expectativas de vida no variarán sustancialmente de aquéllas, sólo en los niveles. Y, aun cuando esto ocurriese, las conclusiones de este trabajo no se verían invalidadas, pues nuestra atención se dirige hacia las diferencias y no a los niveles absolutos.

Debido a la escasa edad de las mujeres que proveyeron las informaciones, se puede considerar que el ingreso familiar, por lo menos en los tres primeros intervalos de ingreso, está básicamente constituido por el rendimiento directo del trabajo del marido y de la esposa.

Finalmente, se debe observar que el concepto adoptado de ingreso se refiere sólo a ingreso monetario de los individuos; no incluye, entre otras cosas, el valor de la producción para autoconsumo. Las posibles implicaciones de este concepto serán discutidas a lo largo de este trabajo.

La evolución de la expectativa de vida

El número medio de años de vida al nacer (e_o) es una de las medidas de mortalidad de uso más frecuente. Al ser expresado en términos de años, se presenta como un concepto de fácil comprensión y muestra ciertas ventajas respecto a otros tipos de estimaciones (ver Shyrock y Siegel, 1971: Cap. XV). Al resumir las tasas de mortalidad de todas las edades y al mostrarse insensibles a la composición por edad de la población, las tasas de expectativa de vida reflejan las condiciones generales de mortalidad prevalecientes y pueden ser usadas con fines de comparación entre las diferentes poblaciones.

El cuadro 1 presenta las tasas de expectativa de vida referidas a las diez divisiones geográficas del país, y abarca un periodo de 40 años.[1] Los conocidos desequilibrios regionales que han caracterizado el desarrollo brasileño están reflejados en las amplias diferencias de los niveles de mortalidad. Por ejemplo, el Nordeste Central y Nordeste Meridional muestran expectativas de vida sustancialmente más

Cuadro 1. Diferencias regionales de expectativa de vida al nacer. 1930-40 a 1960-70

Región	*1930-40* [a]	*1940-50* [a]	*1960-70* [b]	*Aumento porcentual*
Amazônia	39.8	42.7	54.2	36.2
Nordeste Septentrional	40.0	43.7	50.4	26.0
Nordeste Central	34.7	34.0	44.2	27.4
Nordeste Meridional	38.3	39.2	49.7	29.8
Minas	43.0	46.1	55.4	28.8
Río	44.5	48.7	57.0	28.1
São Paulo	42.7	49.4	58.2	36.3
Paraná	43.9	45.9	56.6	28.9
Sul	51.0	55.3	61.9	21.4
Centro-Oeste	46.9	49.8	57.5	22.6
Brasil	41.2	43.6	53.4	29.6
Amplitud	16.3	21.3	17.7	
Índice de dispersión	3.66	5.84	4.88	

[b] Estimaciones basadas en las tabulaciones especiales del censo de 1970.

Observaciones: No se dispone de estimaciones relativas al periodo 1950/60, ya que el censo de 1960 no fue publicado en su totalidad.

FUENTES: [a] Carvalho (1973).

[1] La división regional adoptada en este trabajo es la usada por la Fundación IBGE —publicación de los datos preliminares del Censo Demográfico de 1970— según la cual el Brasil se divide en 10 regiones. En lugar de los números de referencia originales, se emplearon los siguientes nombres para las distintas regiones:

Nombre	*Unidades de la Federación*
Amazonia	Acre, Amazonas, Pará, Amapá, Rondonia e Roraima.
Nordeste Septentrional	Maranao e Piauí.
Nordeste Central	Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Fernando de Noronha.
Nordeste Meridional	Bahia e Sergipe.
Minas	Minas Gerais e Espíritu Santo.
Rio	Rio de Janeiro e Guanabara.
Sao Paulo	Sao Paulo.
Paraná	Paraná.
Sul	Rio Grande do Sul e Santa Catarina.
Centro-Oeste	Goiás, Mato Grosso e Distrito Federal.

bajas que el resto del país, particularmente en relación a las áreas más desarrolladas del sur. Este esquema se viene presentando desde la década de 1930 si bien, con el tiempo, las tasas de mortalidad han venido declinando en las diez regiones.

Con relación al Nordeste Central, la expectativa de vida del orden de 44.2 años en la década 1960/1970 se muestra apenas un poco por encima de las recientes estimaciones referidas a África (ONU, 1973:110), y representa un nivel de mortalidad comparable al existente en los países europeos alrededor de 1870 (ONU, 1973:111). Este nivel contrasta significativamente con el alto nivel, aproximadamente 62 años, que se comprueba en la región sur. En promedio, la población de esta parte más privilegiada del país puede gozar de una vida 17 años más larga que la población del Nordeste Central.

El número medio de años de vida al nacer aumentó en casi 30% en Brasil durante las 4 últimas décadas. Sin embargo, la tasa de aumento ha variado considerablemente en las distintas áreas geográficas del país. El porcentaje más alto se registró en Sao Paulo, en Amazonia y en el Nordeste Meridional, mientras que las regiones que ya evidenciaban altos niveles en la década del 30 (Sur, Centro-Oeste) experimentaron aumentos relativamente menores. Tales tendencias han tenido influencia sobre las diferencias interregionales de los niveles de expectativa de vida. Adoptamos una medida ponderada de dispersión para estimar el grado de convergencia o divergencia de los niveles regionales de mortalidad en el Brasil.[2] Como se puede observar en la última línea del cuadro 1, las disparidades regionales seguirán una relación curvilínea con el correr de los años. En el periodo 1940/50, el índice de dispersión aumentó a 5.84, lo que sugiere un aumento de la divergencia entre los niveles regionales de mortalidad.

La reducción de las diferencias regionales de la expectativa de vida en el Brasil tuvo similar tendencia en otras variables socioeconómicas importantes. Entre 1950/70 hubo una disminución de las diferencias interregionales en términos de urbanización, alfabetización de adultos, ingreso per cápita y proporción de niños en las escuelas (Merrick, 1974: Cuadro 4). Aun cuando persiste una amplia diferencia de los niveles de expectativa de vida a medida que se reducen las disparidades entre otros indicadores sociales, ha habido una tendencia a la reducción de las diferencias interregionales.

[2] Índice de divergencia $= \Sigma \mid X_i - X_B \mid . P_i \; / \; \Sigma P_i$
donde:
X_i es la esperanza de vida en la región i
X_B es la esperanza de vida para el Brasil
P_i es la población de la región i

EXPECTATIVA DE VIDA POR INGRESO

Aunque los niveles de mortalidad han disminuido en la mayoría de los países, las diferencias de expectativas de vida entre los subgrupos de la población continúan existiendo. Antonovsky (1967), en una extensa colección de estudios internacionales sobre las relaciones existentes entre las clases sociales, expectativa de vida y mortalidad en general, concluye que los grupos menos privilegiados tienen mayores probabilidades de morir más jóvenes en comparación con los grupos más favorecidos. Avala esta conclusión, a despecho de la multiplicidad de métodos e índices utilizados, la evidencia estadística encontrada en los 30 estudios reunidos por Antonovsky. Además, sugiere que a medida que las tasas de mortalidad de la población se reducen, disminuyen las diferencias de mortalidad entre las clases sociales (Antonovsky, 1967:68).

Los datos de las tabulaciones especiales del Censo de 1970 nos permiten estimar, en 4 categorías de ingreso familiar, el número medio de años de vida al nacer para las 10 regiones. Los resultados se encuentran en el cuadro 2. Tales resultados muestran un aumento monotónico de expectativa de vida que corre parejo con los aumentos de renta. En relación al Brasil, como un todo, las familias que se encuentran en la más alta categoría de ingreso gozan de una expectativa de vida de 62 años, 12 años más que los que están en el grupo de ingresos de Cr$1.00 a Cr$150.00.

La magnitud de la disparidad de las condiciones de vida entre los grupos de bajos y altos ingresos puede ser apreciada a través de algunas comparaciones aproximadas. Por ejemplo, la expectativa del orden de 42.8 años, relativa al grupo de ingreso más bajo del Nordeste Central, es aproximadamente equivalente a las condiciones de mortalidad prevalecientes en los países europeos en 1860. Estimación que contrasta con la de 66.9 años correspondiente al grupo de ingreso más alto en la región sur y que está próxima a los niveles vigentes en la Europa Occidental alrededor de 1950.

Comparando el grupo de menor ingreso con el grupo de mayor ingreso de cada área, constatamos que la diferencia es mayor en el Nordeste Central (11.6 años) y menor en Amazonia (4.8 años). Entre estos dos extremos verificamos que, en promedio, las diferencias son de 7.4 años y que varían de 5 a 9 años, aproximadamente. Es importante destacar que esta variación no constituye una función estricta del nivel de esperanza de vida observado en cada región. Por ejemplo, en las regiones en que la expectativa media de vida al nacer es del orden de 49.7 (Nordeste Meridional) existe una diferencia de 6.0 años entre los grupos de ingreso bajo (Cr$1.00 a

Cr$150.00) y los de ingreso más elevado (más de Cr$501.00), y tal diferencia es aproximadamente equivalente a la observada en el sur (6.4 años), aunque la expectativa de vida en esta región sea más elevada (61.9 años).

Cuadro 2. Expectativa de vida al nacer relativa a las 10 regiones por renta familiar, 1970

Región	*Total*	1 *1-150*	2 *151-300*	3 *301-500*	4 *501 +*	*4-1*
Amazônia	54.2	53.4	53.9	54.8	58.2	4.6
Nordeste Septentrional	50.4	50.0	50.8	52.7	55.7	5.7
Nordeste Central	44.2	42.8	46.1	50.3	54.4	11.6
Nordeste Meridional	49.7	48.9	50.3	51.9	54.9	6.0
Minas	55.4	53.8	55.4	55.6	62.3	8.5
Río	57.0	54.1	54.8	57.6	62.1	8.0
São Paulo	58.2	54.7	56.1	58.7	63.9	9.2
Paraná	56.6	54.8	56.5	59.3	63.7	8.9
Sul	61.9	60.5	61.2	63.4	66.9	6.4
Centro-Oeste	57.5	56.5	57.1	58.2	63.3	6.2
Brasil	53.4	49.9	54.5	57.6	62.0	12.1

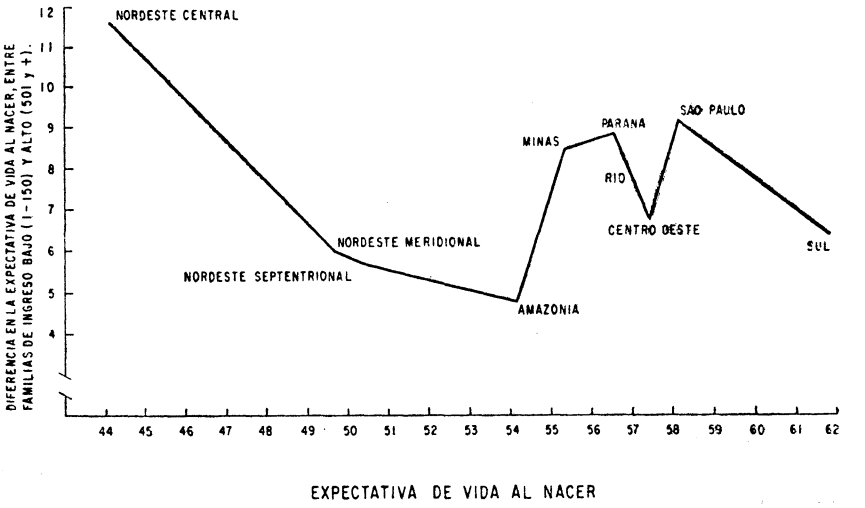
Diferencias entre clases sociales según el nivel de expectativa de vida

La gráfica 1 muestra claramente la relación existente entre las diferencias de las tasas de mortalidad en las clases sociales y el nivel de expectativa de vida, por región. De acuerdo con la hipótesis desarrollada por Antonovsky (1967), puede esperarse que se verifique una curva decreciente, o sea, que a medida que aumenta la expectativa de vida es probable que las diferencias entre las clases se reduzcan. Esto se confirma en las cuatro primeras regiones. A medida que el nivel global de expectativa de vida se eleva de 44.2 años en el Nordeste Central a 54.2 años en Amazonia, disminuye considerablemente el número de años de expectativa de vida que separa las clases de altos y bajos ingresos. Mientras tanto en las 6 regiones restantes las diferencias entre las clases se tornan más erráticas aunque presentan tendencia a la reducción. Si interpretamos las conclusiones de tales análisis de cortes transversales de la perspectiva longitudinal, este modelo sugiere que las diferencias de expectativa de vida entre las clases sociales pueden disminuir, en la medida en que la mortalidad se reduce de altos niveles a moderados, y sugiere también que tal modelo no se mantiene necesariamente e incluso puede invertirse, a medida que los niveles de mortalidad continúan descendiendo. Hay una explicación plausible referida a las

alteraciones de los factores asociados a la reducción de la mortalidad. Es sabido que en los países en desarrollo la disminución inicial de las tasas de mortalidad, verificada sobre todo después de la segunda guerra mundial, se obtuvo a través de la importación de tecnología relativamente baja y orientada hacia la comunidad (ver Davis, 1956).

Tales factores que contribuyeron al acentuado descenso de los niveles globales de mortalidad, pueden haber favorecido desproporcionadamente a los grupos sociales de bajo ingreso (que corrían el

Gráfica 1. Diferencia en la expectativa de vida al nacer entre familias de ingreso bajo y alto, por nivel regional de expectativa de vida al nacer



mayor riesgo de muerte por enfermedades infecciosas) y, por tanto, ayudado a reducir las diferencias entre las clases. Mientras tanto, después que esos factores "exógenos" (ver Preston, 1975) dejaron de ejercer su influencia, nuevos progresos en relación a los niveles de expectativa de vida pasaron a depender, cada vez más, del acceso a clínicas especializadas, de la menor demora en la obtención del tratamiento y del acceso a la medicina curativa, orientada hacia el individuo. En ausencia de un sistema de salud eficiente y equitativo mantenido por el Estado, este tipo de asistencia médica se restringe a los que pueden pagar por tales servicios. Lo cual implica que, después de la disminución inicial de la tasa de mortalidad, el aumento de la expectativa de vida puede depender más estrechamente de los recursos económicos del individuo; el efecto de lo cual (dada la asimétrica distribución del ingreso) explicaría la tendencia al aumento de las diferencias de mortalidad entre las clases.

La gráfica 1 presenta la base empírica de tal hipótesis. En el caso de que los puntos de la gráfica sean "suavizados", el resultado será una curva aproximadamente en forma de U, que sugiere la reducción inicial de las diferencias de expectativa entre las clases sociales, seguida por el aumento de tales diferencias, en la medida en que la mortalidad continúa reduciéndose (hipótesis inicialmente sugerida por Antonovsky, 1968-67). Sin embargo, por varias razones, tales conclusiones deben ser aceptadas con cautela. El problema principal está en interpretar descubrimientos basados en datos relativos a una determinada época como representativos de una tendencia a lo largo del tiempo. De hecho, una de las principales conclusiones obtenidas del análisis de la variación de la mortalidad en todo el mundo, defiende que los niveles observados en los periodos iniciales no se repiten, necesariamente, en periodos posteriores (ver Preston, 1975; Stolnitz, 1965-1975; Davis, 1956). La gráfica 1 también evidencia que en los niveles más elevados de expectativa de vida, las diferencias de mortalidad existentes entre las clases sociales no siguen un esquema bien definido. Es evidente que para la perfecta comprensión de tales relaciones, es indispensable un análisis más preciso de cada región del Brasil. Mientras tanto los descubrimientos presentados sugieren directrices importantes para futuras investigaciones relativas a la relación existente entre el patrón de diferencias entre las clases y la alteración de las tasas de mortalidad.

Los efectos de la concentración del ingreso y de la distribución geográfica de la población

Hasta aquí hemos dado especial énfasis a la relación inversa entre mortalidad e ingreso familiar. En las 10 regiones se observa una acentuada disminución de los niveles de mortalidad (o sea, aumento de la expectativa de vida) que va de los niveles más bajos de ingresos hacia los más elevados. Sin embargo, ese hecho apenas constituye una parte del cuadro. Lo que se ignora es el impacto de la distribución de la población entre categorías de ingresos y regiones geográficas, sobre los niveles de mortalidad.

Al analizar este problema es importante considerar que la tasa agregada de mortalidad —la tasa de mortalidad relativa a la población como un todo— constituye la media ponderada de los subgrupos en ella contenidos, y que los pesos son el tamaño de cada grupo en relación a la población total. Por lo tanto, la tasa global de mortalidad es sensible a la distribución del ingreso en la medida en que gran parte de la población se concentra en las categorías de ingresos más bajos (con altas tasas de mortalidad); y también lo es

a la distribución geográfica de la población en la medida en que buena parte de la población se concentra en áreas de elevadas tasas de mortalidad.

Tales efectos pueden ser demostrados a través de cálculos simples. Para ilustrar el impacto de la distribución del ingreso tomamos como ejemplo el Nordeste Central. Si esta población fuese distribuida proporcionalmente entre las cuatro categorías de ingreso familiar presentadas en el cuadro 2, la expectativa de vida para la región sería la media aritmética de los de los cuatro subgrupos —48.4 años— una vez que a cada grupo de ingreso le será atribuido el mismo peso. Mientras tanto, el número real es 44.2 años de expectativa de vida al nacer, considerablemente inferior a la media aritmética (48.4 años), lo cual se debe al hecho de que gran parte de la población está concentrada en las franjas de menor ingreso, lo que tiende a bajar la media. Cálculos similares, relativos a las 10 regiones, indican que la media aritmética de las expectativas de vida en los cuatro grupos de ingreso (media no ponderada) es considerablemente superior a los niveles reales de expectativa de vida (media ponderada) para la población total de cada región.

El mismo principio se aplica en el caso de la distribución de la población por región geográfica. O sea, la tasa agregada de mortalidad, relativa al país como un todo, es influida por la concentración de la población en determinadas áreas. En este caso centramos nuestra atención en las columnas. Por ejemplo, la media aritmética de las expectativas de vida para las familias con un ingreso entre Cr$1.00 y Cr$150.00 (2ª columna) es de 53.0 años; superior a la media ponderada real de 49.9 años relativa a toda la población del país incluida en esta franja de ingreso. En otras palabras, en todo el país, para las familias de menores rentas, se nota la reducción del nivel agregado de expectativa de vida debido a la concentración de mayor número de familias en las regiones caracterizadas por bajas expectativas de vida.

Mientras tanto, el impacto de la distribución regional de la población actúa, también, en dirección opuesta. Por ejemplo, las clases de mayor renta (más de Cr$501.00) se concentran en las áreas más desarrolladas del país caracterizadas por niveles más altos de expectativa de vida. Así, la media ponderada real de 62.2 años es superior a la media aritmética de 60.5 años.

La combinación de estos dos factores —la distribución del ingreso (líneas del cuadro 2) y la distribución geográfica de la población (columnas del cuadro 2) influye el nivel global de las expectativas de vida en el país como un todo. Lo que explica el hecho de que, para la población total de Brasil, las diferencias de expectativas de vida entre los grupos de menores y mayores ingresos sea

de 12.1 años, diferencia mayor a la encontrada para cualquier región (ver última columna del cuadro 2).

Tales evidencias son relevantes por lo que se refiere a la reciente tendencia al acentuado aumento de la concentración del ingreso durante la década del 60. Mientras que la distribución asimétrica del ingreso no parece constituir un aspecto tan nuevo de la economía brasileña (análisis anteriores pueden encontrarse en Cline, 1972; Hoffman, 1971; ECLA, 1971), la publicación del censo de 1970 reveló la asimetría del impacto del reciente "boom" económico. Comparando las tabulaciones preliminares del censo de 1970 con los datos, aproximadamente análogos, de 1960, Duarte (1971) concluyó que el ingreso total del 50% más rico de la población aumentó un 72%, en tanto que cerca de 3/4 partes de la población no experimentaron alteración durante el mismo periodo de 10 años. Un análisis más detallado, basado en fichas individuales del censo de 1970 (Langoni, 1973), arribó a similar conclusión.

El aumento de la desigualdad resultó de las pequeñas mejoras alcanzadas por las clases que reciben ingresos próximos al salario mínimo, y del aumento del 70% para la clase privilegiada del 10% más rico de la población. Aunque las estimaciones sobre el grado de aumento de la concentración del ingreso varíen según el método de cálculo utilizado y los datos disponibles, los estudios realizados por Fishlow (1975), Langoni (1973), Hoffman (1972), Hoffman y Duarte (1972), indican que el coeficiente de Gini para Brasil, ya el más elevado de América Latina en 1960, se elevó aún más en el corto periodo de 10 años.

Tal tendencia influye el nivel de mortalidad en Brasil de varias maneras. En primer lugar, el aumento de la concentración del ingreso tiene efecto en la reducción del nivel de expectativa de vida en el país como un todo, en la medida en que la mayor parte de la población permanece en las categorías de bajo ingreso y altos índices de mortalidad. En segundo lugar, si los beneficios del desarrollo económico continúan convergiendo injustamente hacia una pequeña élite, probablemente habrá una tendencia al aumento de las diferencias de tasas de mortalidad entre las clases sociales.

Expectativa de vida por residencia rural/urbana

Los análisis históricos de la evolución de las tasas de mortalidad en Europa y en América del Norte, indican que antes del siglo xx la mortalidad en las áreas urbanas era más alta que en las rurales. En los Estados Unidos en 1830 las condiciones sanitarias eran peores

en las grandes ciudades que en las pequeñas ciudades y áreas rurales. Igualmente, en 1841, para los hombres de Inglaterra y Gales se calculaba una expectativa de vida media de 40 años, y para Londres la expectativa media se situaba alrededor de 35 años. En las ciudades industriales de Liverpool y Manchester, las estimaciones se situaban alrededor de 25 y 24 años respectivamente (ONU, 1973:133). Mientras tanto, la disminución de las tasas de mortalidad en el largo plazo resultó en un estrechamiento progresivo de la diferencia rural-urbana. Las estimaciones más recientes de los países europeos muestran que los niveles de mortalidad de las áreas urbanas son aproximadamente los mismos de las áreas rurales.

Por otro lado, las limitadas informaciones relativas a países en desarrollo muestran que la mortalidad urbana es, generalmente, más baja que la rural (ver ONU, 1973:132-136). Además de una serie de problemas, las malas condiciones sanitarias, particularmente en lo que se refiere a la deficiencia de los servicios de desagüe y la contaminación del agua, las malas condiciones de habitación y altos costos de vida, son particularmente críticos en las áreas urbanas debido al rápido crecimiento de las ciudades y a la alta densidad de población. Sin embargo, aparentemente, tales problemas son contrarrestados por la mayor concentración de servicios médicos y de salud pública en las ciudades, así como por la mejor educación y mayor conciencia de los problemas de salud (ver Davis, 1974).

El cuadro 3 presenta las estimaciones de expectativa de vida referidas a las 10 regiones desagregadas por lugar de residencia. La relación entre los niveles rurales y urbanos presentados en la última columna del cuadro indica que en cuatro regiones del país, los niveles urbanos superan levemente a los de las áreas rurales, en tanto que se evidencia lo contrario en las otras seis áreas. Así, las diferencias de mortalidad rural y urbana son mínimas y no evidencia un modelo muy nítido.

Este hecho sugiere que la distinción entre residencia rural y urbana resulta menos relevante al explicar las diferencias de los niveles de mortalidad en el Brasil. En realidad, el problema es mucho más complejo. Esto se verifica en el cuadro 4, donde los niveles de expectativa de vida, según el lugar de residencia, son desagregados por niveles de ingreso. Las razones encontradas en la columna de la derecha revelan un patrón sistemático. En lo que se refiere a familias de bajo ingreso, los niveles de mortalidad urbana se muestran, consistentemente, encima de los niveles rurales. Al contrario, las familias pertenecientes a la categoría más alta de ingreso, muestran un esquema de comportamiento opuesto. De esa manera, las áreas urbanas ofrecen mayores probabilidades de vida más larga,

aunque sólo para los que se encuentran en condiciones económicas más privilegiadas.[3]

Cuadro 3. Expectativa de vida al nacer relativa a las diez regiones por lugar de residencia, 1970

Región	*Total*	*Rural*	*Urbano*	*Urbano Rural*
Amazônia	54.2	53.7	54.9	1.02
Nordeste Septentrional	50.4	50.8	49.2	0.97
Nordeste Central	44.2	44.6	43.8	0.98
Nordeste Meridional	49.7	50.7	48.2	0.95
Minas	55.4	55.9	54.7	0.98
Río	57.0	56.6	57.1	1.01
São Paulo	58.2	57.1	58.5	1.02
Paraná	56.6	56.4	57.0	1.01
Sul	61.9	63.0	60.9	0.97
Centro-Oeste	57.5	57.7	57.2	0.99
Brasil	53.4	52.9	53.9	1.02

Mientras tanto, es importante destacar que los datos censales incluyen solamente el ingreso monetario. Por lo tanto, residentes de las áreas rurales, al producir bienes para autoconsumo, cuentan, sin duda, con un ingreso real más alto en comparación a los habitantes de las ciudades que están en el mismo nivel de ingreso monetario. Se presentan, además, otras ventajas a los habitantes de las ciudades: viven en áreas de mayor densidad poblacional, cosa que implica mayor demanda de servicios de agua y desagües y, tal vez, mayores necesidades de servicios médicos. Además, enfrentan costos más elevados ya que sus necesidades de consumo tienden a un mayor grado de complejidad y deben pagar items tales como alquiler, transporte y otras necesidades relacionadas con la vida urbana.

Con base en estos datos, sin embargo, no se puede rechazar la hipótesis de que las áreas urbanas ofrecen alguna ventaja sobre las

[3] Pueden atribuirse las diferencias de distribución del ingreso existente en el grupo abierto, a la constatación del hecho de que los niveles de expectativa de vida entre las categorías de ingreso mayores son más altos en las áreas urbanas. Ya que los más ricos tienden a vivir en las ciudades, el ingreso medio es más elevado en las áreas urbanas; lo cual, a su vez, puede contribuir a la existencia de niveles más elevados de expectativa de vida, independientemente del lugar de residencia *per se*. Mientras tanto, las estimaciones de los niveles de expectativa de vida para categorías específicas de ingreso (Cr$... 501.00 a Cr$ 1 000.00; Cr$ 1 000.00 a Cr$ 1 500.00; Cr$ 1 500.00 a Cr$ 2 000.00 y encima de Cr$ 2 000.00) indican que el patrón de tasas más bajas de mortalidad en las áreas urbanas, persiste. No presentamos tales cálculos porque gran parte de las estimaciones son imprecisas debido al pequeño número de casos.

Cuadro 4. Expectativa de vida al nacer relativa a las diez regiones por lugar de residencia y por ingreso familiar, 1970

Región	*Renta familiar*	*Total*	*Rural*	*Urbano*	*Urbano Rural*
	1	53.4	53.8	52.6	0.98
Amazônia	2	53.9	53.6	54.3	1.01
	3	54.8	53.2	55.8	1.05
	4	58.2	54.5	59.3	1.09
	1	50.0	50.7	47.0	0.93
Nordeste Septentrional	2	50.8	51.2	50.2	0.98
	3	52.7	51.9	53.3	1.03
	4	55.7	49.8	57.7	1.16
	1	43.8	44.3	40.0	0.90
	2	46.1	46.6	45.9	0.98
Nordeste Central	3	50.3	48.2	50.8	1.05
	4	54.4	53.4	54.4	1.02
	1	48.9	50.4	45.1	0.89
Nordeste Meridional	2	50.3	52.4	48.8	0.93
	3	51.9	52.3	51.8	0.99
	4	54.9	52.6	55.3	1.05
	1	53.8	55.3	49.6	0.90
Minas	2	55.4	57.2	54.5	0.95
	3	58.6	59.2	58.4	0.99
	4	62.3	61.9	62.4	1.01
	1	54.1	56.8	51.2	0.90
Río	2	57.6	56.9	54.6	0.98
	3	57.6	56.9	57.6	1.01
	4	62.1	61.1	62.1	1.02
	1	54.7	56.4	51.9	0.92
São Paulo	2	56.1	57.5	55.7	0.97
	3	58.7	58.3	58.8	1.08
	4	63.9	61.4	64.0	1.04
	1	54.8	55.3	51.2	0.93
Paraná	2	56.5	57.1	55.5	0.97
	3	59.3	60.0	59.0	0.98
	4	63.7	62.3	64.1	1.03
	1	60.5	62.0	54.6	0.88
Sul	2	61.2	63.4	59.3	0.94
	3	63.4	65.2	62.6	0.96
	4	66.9	66.2	67.1	1.01
	1	56.5	57.1	54.8	0.96
Centro-Oeste	2	57.1	58.7	55.6	0.95
	3	58.2	57.6	58.5	1.02
	4	63.3	62.5	63.4	1.01
	1	49.9	51.4	46.0	0.89
Brasil	2	54.5	55.9	53.7	0.96
	3	57.6	57.6	57.6	1.00
	4	62.0	60.0	62.2	1.04

1 = Cr$ 1.00 a 150;
2 = Cr$151.00 a 300;
3 = Cr$301.00 a 500;
4 = Cr$500.00 +

áreas rurales, debido a la mayor concentración de servicios médicos y de mejores condiciones de vida. La cuestión crucial es saber quién tiene acceso a los beneficios. El hecho de que los niveles de expectativa de vida sean más altos para las familias de ingreso superior en las áreas urbanas, sugiere que las ciudades son el mejor lugar para vivir; sin embargo, esto sólo es así para quienes pueden pagar una adecuada protección contra los males que allí se dan, males que recaen sobre quienes cuentan con menores recursos financieros. Desde esta perspectiva no es sorprendente constatar que las más altas y las más bajas tasas de expectativa de vida se den, ambas, en el medio urbano.

Las familias más pobres del medio urbano del Nordeste Central tienen una expectativa de vida de 40.0 años, lo cual representa estar más de 1/4 de siglo por debajo del nivel relativo al grupo de más alto ingreso en el sur.

BIBLIOGRAFÍA

ANTONOVSKY, A., "Social class, life expectancy and overall mortality". *The Milbank Memorial Fund Quarterly, 45* (1): 31-73, Apr. 1967.

ARRIAGA, Eduardo E., *New life tables for Latin American populations in the nineteentn and twentieth centuries.* Berkeley, University of California Press, 1968.

BAIROCH, Paul, "Tendances démographiques et développement industriel dans une perspective historique". En: ONU. *The population debate: dimensions and perspectives.* New York, Department of Economic and Social Affairs, 1975, vol. 1, pp. 434-43.

BRASS, William, *et al., The demography of Tropical Africa.* Princeton, Princeton University Press, 1968.

CARVALHO, J. A. M. de, *Analysis of regional trends in fertility, mortality and migration in Brazil, 1940-1970.* London, School of Economics, 1973. (Tese de Doutorado).

CLINE, William R., *Potential effects of income distribution on economic growth: Latin American cases.* New York, Praeger, Publishers, 1972.

DAVIS, Kingsley, "Cities and mortality". INTERNATIONAL UNION FOR THE SCIENTIFIC STUDY OF POPULATION. *International population conference.* Liege, 1973.

——, Kingsley, "The amazing decline of mortality in underdeveloped areas", *The American Economic Review. 46* (2): 305-18, May. 1956.

DORN, H., Mortality. En: HAUSER, P. & DUNCAN, O. D. (ed). *The study of population.* Chicago, University of Chicago Press, 1959.

DUARTE, J. C., *Aspectos de distribuçao da renda no Brasil em 1970.* Piracicaba, Universidad de São Paulo, 1971.

ECLA, *Income distribution in Latin America.* New York, United Nations, 1971.

FISHLOW, A., "A distribuiçao de rende no Brasil". In: TOLIPAN, R. & TINELLI, A. C. eds. *A controvérsia sobre distribuçao de renda e desenvolvimiento.* Rio de Janeiro, Zahar, 1975, pp. 159-89.

FREDERIKSEN, H., "Determinants and consequences of mortality trends in Ceylon". *Public Health Reports, 76*:659-63, Aug. 1961.

Reimpreso en:

HEER, D. M., *Readings on population.* New Jersey, Prentice-Hall, 1968.

——, "Malaria control and population pressure in Ceylon". *Public Health Reports, 75*:865-8, Oct. 1960.

Reimpreso en:

HEER, D. M., ed., *Readings on population.* New Jersey, Prentice-Hall, 1968.

HOFFMAN, Rodolfo, *Contribuiçao a análise da distribuiçao de renda e da posse da terra no Brasil.* Piracicaba, Universidade de São Paulo, 1971.

——, Rodolfo, *Tendencias da distribuiçao da renda no Brasil e suas relaçoes com o desenvolvimento economico.* São Paulo, 1972, Trabalho apresentado no XXIV encontro da SBPC, São Paulo.

Reimpreso en:

TOLIPAN, R. & TINELLI, A. C., eds., *A contorversia sobre distribuiçao de renda e desenvolvimento.* Rio de Janeiro, Zahar, 1975.

HOFFMAN, Rodolfo & DUARTE, Joao Carlos, "A distribuiçao da renda no Brasil". *Revista de Administraçao de Empresas. 12* (2):46-66, abr./jun. 1972.

LANGONI, Carlos Gerardo, *Distribuiçao da renda e desenvolvimento economico do Brasil.* Rio de Janeiro, Expressao Cultura, 1973.

MCKEOWN, Thomas, *Medicine in modern society.* London, George Allen and Unwin, 1965.

MCKEOWN, Thomas & BROWN, R. G., "Medical evidence relaten to english population changes in the eighteenth century". *Population Studies,* 9 (2):119-41, Nov. 1955.

MERRICK, Thomas William, "Interregional differences in fertility in Brazil, 1950-1970". *Demography, 11*(3):423-40, Aug. 1974.

ONU, *The determinants and consequences of population trends.* New York, Department of Economic and Social Affairs, 1973.

——, *The population debate: dimensions and perspectives.* New York, Department of Economic and Social Affairs, 1975.

PRESTON, S. H., "The changing relation between mortality and level of economic development". *Population Studies,* 29(2):231-48, Jul. 1975.

SHOYRCK, H. S. & SIEGEL, J. S., *The Methods and materials of demography.* Washington, U. S. Government Printing Office, 1971.

STOLNITZ, George J., "Recent mortality trends in Latina America, Asia and Africa: review and re-interpretation". *Population Studies.* 19(2):117-38. 1965.

——, George J., "International mortality trends: some main facts and implications". In: ONU. *The population Debate:* dimensions and perspectives, New York, Department of Economic and Social Affairs, 1975, vol. 1, pp. 220-36.

COMENTARIO AL TRABAJO "POBLACIÓN, FUERZA DE TRABAJO Y DESARROLLO ECONÓMICO EN AMÉRICA LATINA", DE ÁNGEL FUCARACCIO

José B. Morelos *

El trabajo del profesor Fucaraccio aborda una temática compleja y variada que resulta interesante por los puntos de vista que ofrece y asimismo por sus planteamientos y explicaciones, los cuales se inscriben en el contexto del análisis histórico-estructural. El primer comentario va dirigido a la afirmación que hace el autor acerca de que "las condiciones materiales de vida son las que explican los niveles de fecundidad y mortalidad en los países latinoamericanos".

La forma un tanto categórica de expresar tal afirmación refleja que, según el autor, existe ya un consenso sobre su validez y grado de generalización, y que evidentemente en el espacio y en el tiempo las condiciones materiales están o han estado invariablemente conectadas con el comportamiento de la mortalidad y la fecundidad.

Si nos atenemos a la evidencia empírica fragmentaria que nos ofrece el autor (la cual, como él mismo lo reconoce, es aún insuficiente), ésta tan sólo nos indica que las condiciones materiales están a menudo conectadas con el comportamiento de las variables demográficas. Cabe añadir que la naturaleza de toda relación resulta afectada por un alto número de variables. Tal es el caso de la fecundidad y no es menos cierto con la mortalidad. De ahí la necesidad de analizar aquellos casos en que no se cumple la relación supuesta, pues las excepciones nos obligan a examinar con mayor rigor los factores que se puedan controlar para lograr con ello una depuración del conocimiento.

Como se sabe, el comportamiento de la reproducción humana está no sólo afectado por variables de índole económica sino también por variables socioculturales y psicológicas.

El reconocimiento de la importancia que tienen estas variables en los cambios de la fecundidad lo explicita el autor al citar los ejemplos de Argentina, Uruguay, Cuba, Brasil y Chile. El proceso de desarrollo en estos países ha inducido los cambios en dichas variables, y éstos han provocado a su vez modificaciones en los patrones valorativos en cuanto a

* Centro de Estudios Económicos y Demográficos, El Colegio de México.

número de hijos se refiere. Esta explicación no es diferente de la que nos ofrece el esquema de la transición demográfica, en el cual se postula que el desarrollo económico induce cambios socioculturales, los que a su vez modifican al comportamiento reproductivo de la población.

Por otra parte, si se analiza la literatura que utiliza enfoques distintos al del autor del trabajo comentado, no es difícil encontrar estudios en los que se documente la asociación inversa entre las variables socioeconómicas y las demográficas. Pero también hay ejemplos en donde los resultados indican que no existe una clara relación entre este conjunto de variables.

La coincidencia en la asociación negativa de los estudios con distintos enfoques analíticos se explica por el hecho de que en los estudios de tipo histórico estructural, el concepto de "condiciones materiales de vida" se operacionaliza a través del ingreso, la educación y la ocupación, que son precisamente las mismas variables que se utilizan en los estudios de enfoque distinto. Respecto a estos estudios hay que aclarar que entre las preocupaciones principales de los investigadores está la constatación y verificación de aquellas hipótesis que mantienen que la mortalidad y/o fecundidad, se encuentran inversamente relacionadas con el ingreso, la escolaridad, la educación, etc. Sin embargo, estos trabajos han excluido del análisis la explicación de por qué existen tales o cuales niveles de ingreso y de educación. Considero que dicha explicación debe integrarse como una parte esencial tanto de la problemática como del análisis.

Ahora bien, resumiendo las consideraciones anteriores quiero señalar que las principales limitaciones que afectan el alcance de la conclusión a que llega el autor son: *1)* Evidencia empírica un tanto fragmentaria, la cual no permite establecer la existencia de relaciones invariables que fundamenten la generalización. *2)* Los resultados hacen referencia principalmente a situaciones sincrónicas más que diacrónicas; la verificación de la asociación negativa entre las variables en los estudios transversales no necesariamente implica que se cumpla dicha asociación en un análisis de tiempo o longitudinal. En esta dirección apuntan los resultados de algunos estudios transversales y longitudinales que se han hecho sobre ingreso y fecundidad, ingreso y participación y sobre migración, sólo por citar algunos de ellos. Además, en un estudio histórico estructural cabría esperar que la evidencia empírica en que se sustenta fuera en mayor medida de tipo diacrónico. *3)* Por lo general, la información utilizada se ha generado teniendo un marco de referencia distinto al histórico-estructural. En este sentido se puede decir que existe cierta disfuncionalidad entre la información utilizada y el marco analítico que se emplea en el trabajo.

Pasaré ahora a comentar la siguiente conclusión: "En síntesis, por un lado los datos apuntan a sostener que implícito a cada tipo de relaciones sociales de producción y al desarrollo de las fuerzas productivas, corresponde un comportamiento demográfico específico en términos de sus componentes de fecundidad, mortalidad, migración y participación en la actividad económica" (p. 9). A esta conclusión llega el autor después de

analizar los resultados de un estudio prospectivo elaborado a partir de hipótesis alternativas sobre el ritmo de crecimiento económico del pasado, y del futuro crecimiento del producto. También se establecen hipótesis sobre la evolución de la fecundidad y de la distribución del ingreso.

Los resultados de todo esquema o modelo utilizado dependen fundamentalmente de las especificaciones que se hagan sobre la naturaleza y tipo de relaciones entre las variables demográficas y las económico-sociales. Además, cualquier cambio en las especificaciones puede conducir a resultados distintos (tal es el caso de los modelos "Límites de Crecimiento" y "Bariloche").

Otra debilidad de la cita comentada estriba en que no se trata propiamente de una conclusión, sino de una proposición de naturaleza general, la cual, aunque correcta en lo abstracto, carece de un referente empírico con el que haya sido suficientemente validada.

En el supuesto de que dicha proposición se haya verificado en alguno o varios países de la región, "la conclusión" resultante tendría especificidad más que generalidad. Por otra parte, y como lo señala el autor, los países latinoamericanos se singularizan más por su diversidad que por su similitud. Los países de la región tienen distintos niveles de crecimiento y desarrollo, diferencias en las relaciones de producción y en el desarrollo de las fuerzas productivas, y diferencias en el comportamiento de las variables demográficas. Esto ha conducido a que los problemas de absorción de mano de obra sean diferentes en Argentina, en México, en Guatemala, en Bolivia, etc. Lo mismo se puede decir sobre el grado de concentración del ingreso, los niveles de pobreza, etcétera.

Frente a este mosaico de situaciones se considera que la "conclusión", objeto de este segundo comentario, resulta algo apresurada. Esto lleva a plantear las siguientes preguntas: ¿Cómo se explica la existencia de un comportamiento demográfico distinto en dos países que tengan relaciones de producción similares y en los que el desarrollo de las fuerzas productivas sea idéntico? O bien, ¿cómo se explica que dos países tengan igual comportamiento demográfico pero que difieran, tanto en sus relaciones sociales de producción como en el desarrollo de las fuerzas productivas?

Finalmente, quiero mencionar el gran acierto del autor al incorporar en la tercera parte del trabajo el papel de las economías latinoamericanas en el contexto de la economía mundial.

Seguramente que la importación de tecnología, la dinámica financiera y comercial, y la ayuda externa van a condicionar el desarrollo de los países latinoamericanos imponiéndoles nuevas modalidades o reforzando las ya existentes. En este sentido comparto la preocupación del autor sobre el futuro latinoamericano. Es plausible que en el contexto de la nueva etapa de división internacional del trabajo se agudicen los problemas del empleo —con la consecuente pérdida del excedente potencial—, los de la distribución del ingreso y los relativos a la pobreza. Tal agudización, que tiene implicaciones en el comportamiento de las variables demográficas, se verificará en un continente cuya población será mucho mayor, aun cuando se produzcan descensos en la fecundidad.

COMENTARIO AL TRABAJO "INGRESO Y CONCENTRACIÓN DE LA MORTALIDAD EN BRASIL", DE JOSÉ A. MAGNO DE CARVALHO Y CHARLES H. WOOD

Beatriz Figueroa *

El estudio sobre el ingreso y la concentración de la mortalidad que nos presentan José Alberto Magno de Carvalho y Charles H. Wood es sumamente interesante por la perspectiva que adoptan para estudiar este problema y por la forma tan hábil de utilizar la poca información con que se cuenta para el estudio de estos problemas, pero sobre todo por los resultados y conclusiones que obtiene, pues sin duda alguna son una contribución muy importante para el conocimiento de la mortalidad en la región.

También consideramos que el trabajo es un ejemplo muy rico, no sólo en cuanto a los aspectos cuantitativos en los que hasta hoy, en gran medida, se ha concentrado la atención de la investigación demográfica en América Latina, sino en cuanto al intento de vinculación entre los cambios económicos y sociales de la región. Esta perspectiva se ha seguido recientemente para estudiar las migraciones y la fecundidad, y ha producido avances considerables en la comprensión de estos fenómenos; sin embargo, para el estudio de la mortalidad, este tipo de trabajo, tal vez por los niveles relativamente bajos que se han alcanzado, ha sido muy bajo.

Después de esta breve apareciación del trabajo, me gustaría comentar algunos aspectos específicos.

En relación a la metodología aplicada considero que hubiera sido muy valioso, aunque no fuera el propósito del trabajo, incluir una explicación más amplia de ciertos puntos o un apéndice metodológico en donde se explicitara y ejemplificara el uso de las técnicas empleadas. Además sería muy conveniente que los autores nos dijeran cómo se tomaron ciertas decisiones; en especial, sería muy útil conocer lo siguiente:

1. ¿Cómo fue utilizada para la medición de la mortalidad, la información sobre el número de hijos nacidos vivos en los 12 meses anteriores al censo?

* Centro de Estudios Económicos y Demográficos, El Colegio de México.

2. Si los principales supuestos que se deben cumplir para la utilización del método de Brass han sido probados con datos de Brasil; específicamente los supuestos de estabilidad (fecundidad y mortalidad constantes en el pasado reciente), y si así fue, ¿en qué medida se ajusta el patrón de mortalidad oeste-europeo de Brass, implícito en los multiplicadores?

3. ¿Por qué teniendo medidas más exactas de mortalidad, como son las estimaciones de las probabilidades de muerte entre el nacimiento y las edades de 2, 3 y 5 años (q(2), q(3) y q(5)), se da preferencia a las e^0; que tal vez ha sido modificada por la estandarización del patrón de mortalidad mexicano?

4. Por último, ¿cuáles fueron las consideraciones para que se utilizara el sistema lógito de Brass con el patrón mexicano, en lugar de las tablas-tipo de mortalidad?

Contar con información más completa sobre estos aspectos permitiría, en primer lugar, tener un mejor conocimiento de los problemas que surgen al utilizar la técnica de Brass para el caso de Brasil, y en segundo le daría una mayor fuerza a las conclusiones presentadas.

En relación a los resultados obtenidos, los autores nos dan un panorama muy claro tanto de la evolución de la mortalidad en Brasil —de 1930 a la fecha— como de los cambios en los subgrupos de la población. En especial la verificación empírica de las diferencias en la esperanza de vida entre los grupos de bajos y altos ingresos (que en algunas regiones ha llegado a ser hasta de cerca de 12 años). Las cifras presentadas muestran también claramente la relación que existe entre las diferencias de las tasas de mortalidad de las diversas clases sociales y el nivel de expectativa de vida ne la región. Además proporcionan elementos para probar la hipótesis desarrollada por varios autores, a saber, que a medida que aumenta la expectativa de vida la diferencia entre mortalidad entre las clases disminuye. Lo que tal vez fuera un poco precipitado concluir es que este patrón se puede invertir si los niveles de mortalidad continúan bajando; para llegar a esta conclusión considero que sería necesario realizar más estudios de esta naturaleza.

La parte del trabajo dedicada a la concentración del ingreso y la distribución geográfica de la región, ya sea a nivel de las 10 regiones estudiadas o a nivel urbano-rural, nos permite ahondar en la problemática de las variaciones que hay en la mortalidad y los cambios socioeconómicos, y nos da algunas indicaciones sobre lo que sucederá de continuar las actuales tendencias.

Para concluir quiero hacer notar que los autores sugieren importantes directrices para la investigación de la relación existente entre la mortalidad y las clases sociales.

RELATORÍA

Antonio Yúnez N. *

Entre los temas principales en el debate de los 60 sobre la relación entre la dinámica demográfica y el crecimiento económico destaca por su importancia el de la "viabilidad del crecimiento económico frente al alto ritmo de crecimiento de la población latinoamericana. Concretamente, se presentaba como una imposibilidad la formación interna de capital a un ritmo conveniente, inclusive para mantener los niveles alcanzados de producción per cápita". Además, se tenía gran confianza en la reducción de la natalidad y de la mortalidad a través del crecimiento económico. En relación a esto no había controversia. La interrogante principal residía en la posibilidad, o no, de aumentar el producto sin reducir previamente el crecimiento poblacional.

Con base en algunos indicadores económicos y demográficos tales cmo las tasas de crecimiento del producto interno bruto y per capita, y de las tasas de aumento natural de la población y de la natalidad y mortalidad, se puede concluir que "la experiencia acumulada en estos últimos años indicó, por una parte, que el alto crecimiento de la población no impidió un fuerte crecimiento económico en la región y, por otra, que el fuerte crecimiento económico tampoco implicó una reducción acentuada de los niveles de natalidad y de mortalidad."

Respecto a las repercusiones de dicho crecimiento en cuanto a los niveles de vida de los habitantes de la región, se afirmó que "los avances en los indicadores económicos reflejaron un aumento de la producción, de la renta total y de la renta per cápita. En lo que se refiere a las condiciones de vida, aparecen mejoras altamente positivas en el campo de la educación, lo cual no es así en el campo de la salud y de la alimentación, donde no existen mejoras, y si existen son pequeñas".

Con el fin de completar el estudio de los efectos del crecimiento económico respecto a las condiciones de vida de la población, se presentan cifras sobre los cambios en los niveles de empleo y subempleo y en la distribución del ingreso durante el periodo en estunio.

* Centro de Estudios Económicos y Demográficos, El Colegio de México.

Los datos presentados revelan que los niveles de empleo, muy bajos en los inicios del periodo, no se han modificado sustancialmente y que la distribución del ingreso, de las más regresivas del mundo en el comienzo de la década del 60, se ha mantenido e incluso agravado.

El panorama presentado indica una "situación de extrema gravedad y define modalidades de desarrollo económico-social que conduce a situaciones explosivas".

La idea de que el resultado natural del crecimiento económico era el bienestar de la población fue contrastada por los hechos; el problema a resolver, que ahora se plantean los gobiernos y las instituciones de investigación, es cómo continuar creciendo, pero al mismo tiempo cómo mejorar la distribución del ingreso y por lo tanto el nivel de vida de la mayor parte de la población.

Después de presentar las principales alternativas propuestas para resolver el problema y de analizarlas, se dijo que "las economías latinoamericanas han demostrado que poseen capacidad para crecer, inclusive sin mayores modificaciones, en la estructura del poder. Si las grandes mayorías nacionales podrán crecer y simultáneamente mejorar sus condiciones de vida, es un asunto que aún tiene que ser comprobado. Los caminos que podrán conducir a ese objetivo, y que necesariamente pasan por las condiciones de empleo y de distribución del ingreso, son el tema actual y del futuro inmediato en el continente.

En lo tocante al limitado nivel de conocimiento existe acerca de las interrelaciones entre población y desarrollo no hubo desacuerdo. Pero se objetó el alcance de generalidad que se le da a algunas hipótesis. La objeción se fundamentó tanto en el tipo de indicadores utilizados como en el carácter sincrónico más que diacrónico de los resultados de la mayoría de las investigaciones.

Respecto al análisis del papel que juegan las economías latinoamericanas en el contexto de la economía mundial se destacó el acierto que tuvo el autor al incorporar en su documento esta temática, ya que este tipo de análisis permite explicar tanto el comportamiento de las economías latinoamericanas en términos de sus contradicciones internas como las perspectivas futuras de dichas economías en el caso de que no se produzcan cambios en los sistemas de dominación impuestos por las economías centrales.

El ponente estuvo de acuerdo con el comentarista en que los distintos países latinoamericanos tienen características especiales que dificultan su abarcamiento. Pero sostuvo que tales países tienen una serie de problemas comunes por estar insertos en el modo de producción capitalista.

Tras aclarar que el término "condiciones de vida" no se refiere a niveles de ingreso sino a la forma en que los distintos grupos están insertos en la sociedad, el ponente insistió en que era en tal sentido que podía decirse que las condiciones de vida determinan la fecundidad y la mortalidad. Por último recalcó que la perspectiva por él adoptada es global y que tal es la diferencia básica respecto a otros enfoques cuya característica es la parcialidad con la que abordan los problemas demográficos...

En torno a los logros alcanzados en América Latina respecto al estudio de la población, se destacó que hasta hace relativamente poco tiempo el paradigma clásico de investigación en cuestiones de población consistía, principalmente, en la búsqueda de modelos formales que, a costa de excesivas simplificaciones, representaran la dinámica de los procesos de población. En lo que respecta a las hipótesis sobre los determinantes socioeconómicos de la población, se puso énfasis casi exclusivamente en las explicaciones a nivel individual, dejando de lado las interpretaciones macrosociales. En suma, este paradigma se caracterizó por producir un gran número de resultados; una masa de regularidades empíricas, carentes de poder explicativo a nivel teórico general. La revisión crítica y sistemática de este paradigma ha conducido poco a poco a la elaboración de otros que, basados en las experiencias anteriores, los integran y de algún modo los superan. Éste es actualmente el trabajo en curso en América Latina en materia de población.

El autor caracteriza el nuevo paradigma de la siguiente forma: *1*) En lugar de enfatizar el nivel individual del análisis (punto de partida del enfoque anterior en el estudio de la reproducción de los individuos dentro de la sociedad), el nuevo enfoque parte del estudio de la reproducción de la sociedad misma; en este sentido se acentúa el carácter histórico de los mecanismos de este proceso. 2) El nuevo enfoque se propone además no sólo estudiar los macroprocesos sino también los microprocesos y las relaciones entre ambos. 3) Intenta ofrecer interpretaciones globales e integradas que proporcionen una visión más comprensiva (e interdisciplinaria) del modo en que los fenómenos de población se inscriben en el cuadro más general de los procesos sociales. *4*) Todo lo anterior apoyado sustancialmente en una amplia base empírica que permita combinaciones fácticas de las nuevas interpretaciones ofrecidas.

En opinión del autor los recientes trabajos latinoamericanos inscritos en esta nueva perspectiva se han orientado esencialmente a la formulación del plano teórico general; falta aún diseñar investigaciones y análisis que toquen aspectos más concretos y verificables de la nueva orientación.

En cuanto al estudio de la mortalidad en Brasil el comentarista, tras destacar la importancia que tienen los estudios de mortalidad expresó algunos comentarios de carácter metodológico.

Los ponentes coincidieron en que el comentario era esencialmente técnico en cuanto a las preguntas que se les hicieron, los ponentes mencionaron que se había utilizado la e^0 por la única y sencilla razón de que era más fácil trabajar con un solo elemento que con dos o más. Por otra parte se señaló que se había aplicado el modelo mexicano porque era el más compatible con el caso brasileño. Por último, los autores quisieron aclarar que el resultado sobre la movilidad social era tan sólo una sugerencia y que estaban totalmente de acuerdo en que se trataba de un problema que debía estudiarse con mayor profundidad y detalle.

PARTE II

EL CRECIMIENTO RÁPIDO DE LA POBLACIÓN Y LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES BÁSICAS EN AMÉRICA LATINA

Hildebrando Araica A. *

ADVERTENCIA NECESARIA

El título, aparentemente simple, del presente documento parece desafiante debido a la relatividad de ciertas frases y términos que nos obligan a ser más específicos. La rapidez del crecimiento de la población merece una consideración más detenida, especialmente si se advierte que al asociarla con la satisfacción de necesidades podría haber una hipótesis subyacente de causalidad entre tal crecimiento y las diferentes situaciones que caracterizan al estado de subdesarrollo. Cabe preguntarse entonces, ¿con respecto a qué fenómenos o circunstancias es rápido el crecimiento de la población?; ¿es rápido ahora con respecto al siglo XIX, la primera mitad del siglo XX, la primera y/o segunda década de desarrollo de las Naciones Unidas, o con respecto al crecimiento esperado hasta el año 2000 o después de éste? ¿Lo es acaso con respecto a los recursos reales o potenciales disponibles para alcanzar, a través del desarrollo, niveles de vida compatibles con una existencia decorosa, feliz y completa? Ciertamente las anteriores interrogantes, y otras similares que podrían plantearse en relación con el carácter relativo del término "rápido", se aplicarían esencialmente al total de la población, ya se trate de América Latina o de los países que la constituyen. Parece necesario precisar esto porque referir la rapidez del crecimiento a subpoblaciones daría lugar a complejas polémicas —y tal vez discusiones estériles— en torno a la asociación de ritmos de incremento demográfico con ventajas y desventajas en situaciones conyunturales.

* Asesor Regional de las Naciones Unidas para la Encuesta Mundial de Fecundidad en América Latina y el Caribe. El autor expone puntos de vista personales, los que no necesariamente son compartidos por la institución para la cual trabaja, ni por el programa específico en el cual colabora.

Por otra parte, si la consideración de la frase "crecimiento rápido" abre diversas posibilidades de interpretación, otro tanto podría ocurrir con la "satisfacción" de las "necesidades básicas". La percepción de diferentes individuos o grupos (incluso los mismos en distintos momentos o circunstancias) de una misma necesidad de igual naturaleza, recorre amplias gamas de matices que en rigor exigirían relacionar la noción de satisfacción con normas convencionales. Evidentemente en muchos casos tales normas pueden confundirse con objetivos de políticas que descansan sobre aspiraciones o posibilidades reales, que cambian en función de diferentes variables.

Una muestra a favor de las divagaciones alrededor de los conceptos aplicables al crecimiento rápido de la población y la satisfacción de las necesidades básicas pueden ser las respuestas dadas por los gobiernos latinoamericanos a la Tercera Encuesta de las Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo. Por ejemplo, al intentarse conocer cómo perciben los gobiernos la tasa de incremento natural de sus respectivas poblaciones, cuatro países consideraron deseable una tasa más alta, diez estimaron satisfactoria la tasa observada y trece creyeron deseable un ritmo de crecimiento más bajo. En términos de población puede calcularse que en 1976, el 10% de la población de América Latina vivía en países cuyos gobiernos consideraban que sus tasas de incremento deberían ser más elevadas, el 53% en países que estimaban satisfactorias sus tasas actuales, y el 37% en países donde se opinaba que las tasas de crecimiento natural deberían ser menores. Realmente no sería extraño encontrar en categorías contiguas, y acaso en las tres, casos de países con ritmo de aumento de sus poblaciones muy semejantes, o de países que consideran satisfactorios los mismos, pero que reconocen la existencia de problemas generalmente asociados a los crecimientos más altos.[1]

Pero dejando de lado estas consideraciones, que podrían ser criticadas como sutilezas, es necesario señalar el gran reto que plantea la producción de la información para el desarrollo que exige el tratamiento del tema. Se requieren datos detallados y fidedignos que permitan detectar cambios relevantes en áreas como alimentación, educación, salud y vivienda —consideradas aquí necesidades básicas— y calificar grados de satisfacción de las mismas. La debilidad de los datos disponibles y su inexistencia absoluta en ciertos casos son rasgos típicos del subdesarrollo, que también conspiran contra la necesaria labor de evaluar la satisfacción de las necesidades básicas vinculadas al crecimiento demográfico en América Latina.

Para los propósitos del presente documento se considerará "rápido"

[1] E/C.N.9/324, "Concise Report on Monitoring of Population Policies", XIX Sesión, Population Commission of the United Nations. 19 nov., 1976.

todo ritmo de aumento que implique la duplicación de la población en periodos iguales o inferiores a una generación. Por lo tanto, cada vez que tal vocablo se use para calificar la velocidad del incremento demográfico se estará haciendo referencia a casos caracterizados por tasas de crecimiento de 2.5% o más.[2] En los párrafos que siguen se examinará el crecimiento demográfico latinoamericano de la posguerra y sus proyecciones hasta el año 2000. Tal examen, sin embargo, debe practicarse teniendo en cuenta cambiantes realidades que constituyen el contexto en el cual se produce el fenómeno demográfico.

Introducción

Nuestro planeta es actualmente muy distinto al que conocía la humanidad al salir de la fragosidad, destrucción y miseria provocadas por la segunda guerra mundial. La polarización ideológica de naciones, el nacimiento de nuevos estados, el desarrollo de la física nuclear, la aeronáutica, la navegación espacial, el constante progreso de las ciencias biomédicas y en general la progresiva aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo económico y social, son apenas un puñado de hechos reveladores de los profundos cambios que han alterado la vida en nuestra sociedad humana durante las últimas tres décadas. Por otra parte, el hecho concreto de que la Tierra alberga hoy a 1 500 millones de seres más de los que existían hace 32 años, sintetiza el caudal de descubrimientos y transformaciones que ha conocido la humanidad, y está inexorablemente ligado a la heterogeneidad de las actuales situaciones económicas, sociales, políticas, ambientales y de todo tipo.

Los países que constituyen América Latina también han vivido una sucesión de experiencias de variada gama e intensidad. Convulsiones de raíces socioeconómicas hicieron brotar un primer estado socialista y han estado vinculadas a numerosos cambios violentos del poder político y sometido a difíciles pruebas las instituciones sociales. En el aspecto económico la existencia de una situación de dependencia, que tiende a agudizar múltiples problemas sociales, entre los que cabría destacar los relacionados con el aprovisionamiento y consumo de alimentos y las condiciones deficitarias en salud, educación y habitación, ha determinado cambios de actitudes, nuevos enfoques, formulación de estrategias y programas, y el desarrollo de

[2] Una población cuya tasa anual de crecimiento asciende a 2.5% se duplica en el término de 28 años, según puede verificarse a través de la expresión: $2 = e^{2,5t}$, en la cual e corresponde a la base de los logaritmos naturales y t es el tiempo en años.

esfuerzos cooperativos conjuntos en los cuales la acción internacional ha desempeñado un importante papel promotor y coordinador.

En este sentido merece destacarse la función cumplida por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que desde los primeros años de la postguerra se entregó a la tarea de despertar la conciencia de nuestra América acerca del origen y carácter de las principales dificultades económicas afrontadas. Los análisis y proyecciones del desarrollo económico y social fueron un primer paso trascendental en nuestros países. Luego siguieron esfuerzos concertados en materia de sustitución de importaciones, planificación del desarrollo, industrialización, fomento y desarrollo de la integración económica mediante mercados comunes y realización de estudios sobre distribución del ingreso. Todo este esfuerzo mancomunado se ha producido en el marco de un proceso de inversiones directas extranjeras calificado como grave por Prebisch hace algunos años.[3] Estas inversiones, que constituyen una expresión material de la dependencia antes mencionada, han tendido a prolongar una inferioridad tecnológica nacional, han absorbido empresas nacionales de tecnología relativamente avanzada debido a dificultades crediticias o a que sus ejecutivos tienen más vocación de rentistas que de empresarios, y han acentuado el estrangulamiento exterior por medio de remesas financieras incontroladas. "El traspaso de empresas nacionales a control extranjero despierta una preocupación muy aguda cuando se adoptan desde el extranjero ciertas decisiones importantes para la vida nacional. Esto también concierne a empresas existentes y muy especialmente a las que durante mucho tiempo han explotado recursos naturales. Ha comenzado aquí una evolución muy significativa en aquellos casos en que un país procura encontrar por negociaciones arreglos que le permitan llegar inmediatamente —o en un razonable periodo de tiempo— al control nacional. También preocupa el avance de la inversión extranjera en la vida bancaria de un país y la transferencia a manos extranjeras de establecimientos bancarios ya existentes. El banco o la sucursal bancaria extranjera tiene una función específica y limitada cuando se vinculan a operaciones de inversión extranjera o de comercio exterior. Pero su extensión a otras actividades crea innecesariamente problemas que es aconsejable cautelar a tiempo. Hay legislaciones muy previsoras en esta materia y acaso la más severa sea la de los Estados Unidos, no sólo en cuanto a la transferencia, sino al establecimiento de bancos extranjeros".[4]

Pese a dificultades emanadas de relaciones injustas de intercam-

[3] Prebisch, Raúl: *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina.* ILPES, Santiago de Chile, 1970, p. 111.

[4] Prebisch, Raúl, *op. cit.*, p. 111.

bio al nivel internacional, procesos inflacionarios, desempleo y subempleo, limitada capacidad de exportación y escasez de capital. América Latina ha tenido progresos sociales significativos en áreas como educación, salud, habitación y alimentación, aunque cabe reconocer la existencia de agobiantes déficits en las esferas mencionadas, y de serios obstáculos que dificultan el acceso popular a los beneficios que deben derivarse del proceso de desarrollo. Por otro lado, la inusitada alza del precio del petróleo frenó bruscamente el periodo de progreso económico de la mayoría de los países de la región, también afectados por las considerables alteraciones adversas de sus términos de intercambio. Con la caída de los precios de los productos primarios y la sostenida alza de los productos esenciales importados, la tasa de crecimiento del producto por habitante ha disminuido significativamente. Asociados a los problemas insuperados aún del subdesarrollo latinoamericano, se han dado originales procesos de urbanización acompañados de la aparición de "poblaciones marginales" social, económica y políticamente. "La existencia de barriadas o sectores urbanos marginales no debe considerarse un fenómeno reciente en la estructura ecológica de las principales ciudades de América Latina, ya que parecen haber crecido paralelamente a las grandes ciudades, sobre todo en el periodo de posguerra".[5] En realidad, ha sido la forma utilizada por el campo para penetrar en las ciudades, ya que éstas no han irradiado su progreso a aquél. El resultado aparente en numerosos casos es una urbanización que es una verdadera caricatura de modernización. Más aún, nuestras urbes parecen no haber sido capaces de absorber sus crecientes fuerzas de trabajo propias ni de incorporar la gente desplazada del campo debido a razones económicas y sociales y que se ve obligada a sobrellevar una dura vida de inestabilidad e inadaptación en cinturones de miseria y tugurios de barriadas marginales. La insatisfacción e impaciencia de estas capas de nuestras sociedades urbanas y los amplios sectores campesinos marginados a los que es preciso extender el bienestar que parcialmente se ha obtenido, refuerzan la idea de que no cabe la complacencia en América Latina.[6]

Es en medio de la realidad histórica someramente esbozada en los párrafos anteriores que se ha producido en esta parte del mundo el fenómeno de expansión demográfica acelerada que alcanzó hace algunos años magnitudes jamás conocidas por la humanidad. Más adelante se ocupa el presente documento de describir ciertos aspectos

[5] Comisión Económica para América Latina, "El Desarrollo Social de América Latina en la Post-Guerra". Documento E/CN. 12/660 del X Periodo de Sesiones celebrado en Mar del Plata, Argentina, 1963, p. 69.

[6] Prebisch, Raúl, *op. cit.*, p. 14.

de la evolución demográfica de América Latina desde la posguerra hasta los años 70, y se comentan perspectivas hasta el año 2000. Esta parte constituiría el trasfondo del examen de las necesidades en materia de educación, salud, alimentación y habitación, que se abordará finalmente.

La población de América Latina en la posguerra

Al concluir las hostilidades de la segunda guerra mundial, el conocimiento de la dinámica, distribución y composición de la población de los países de América Latina, era poco menos que fragmentario e impreciso. En nueve de ellos, la última información censal se remontaba a años anteriores a 1940 y en cuanto al número de años transcurridos desde el levantamiento del último censo, sobrepasaba el cuarto de siglo. Conocer el tamaño, crecimiento y características de la población constituía una necesidad imperiosa y planteaba un reto formidable a las organizaciones estadísticas del continente. La necesidad emanaba de las interrogantes que el mundo se planteaba acerca de la existencia de regiones menos desarrolladas capaces de asimilar a desplazados y refugiados, las condiciones sanitarias de tales regiones y los recursos naturales de ellas y su capacidad agrícola para alimentar a los habitantes ya existentes y a los que eventualmente se agregaran. El desafío lo representaba la ejecución de una empresa conjunta de carácter hemisférico que contemplase un mínimo interamericano de comparabilidad de los resultados a base de conceptos y tabulaciones comunes. El Programa del Censo de las Américas de 1950 fue la respuesta hemisférica a la necesidad y al reto antes mencionados. Este esfuerzo, jamás emprendido, marcó un hito en materia de cooperación técnica y entendimiento entre las naciones de este continente. "Todas las naciones de este hemisferio, exceptuando dos de ellas, levantaron un censo de recursos humanos a mediados del presente siglo o muy cerca de dicho periodo".[7]

Gracias al Programa del Censo de las Américas de 1950, al mejoramiento gradual de la cobertura y la calidad de las estadísticas vitales y a la realización de encuestas que aplican muestras probabilísticas, seguido esto de esfuerzos censales alrededor de 1960 y 1970, ha sido posible disponer de una documentación demográfica básica para examinar la población de América Latina en la posguerra. Hace una década señalaba Carleton [8] que, de acuerdo con estimaciones de

[7] Instituto Interamericano de Estadística, "Relato del Censo de las Américas de 1950", Washington, E.E.U.U., 1953, p. 2. Los dos países que no levantaron censos fueron Uruguay y Perú.

[8] Carleton, Robert O.: *Crecimiento de la Población y Fecundidad Diferencial en América Latina.* CELADE, Santiago de Chile, 1966, p. 7.

la CEPAL para 1950 y 1960, la población de las repúblicas latinoamericanas había aumentado durante ese periodo en 32%, al pasar de 156 a 205 millones, en lugar del 28% que para esos mismos años daban estimaciones previas. Tal incremento (equivalente a una tasa anual de 2.8%) hacía de la América Latina, sin duda alguna, la región de más rápido crecimiento del mundo, y aventajaba claramente a Oceanía (26.9%) y al Asia sudoccidental (28.3%). Durante ese periodo los únicos países que no crecieron "rápidamente", según el criterio adoptado en aquel documento, fueron Argentina, Uruguay, Chile, Cuba, Bolivia y Haití. En los dos últimos casos la "baja" tasa estimada se vincula fundamentalmente con niveles muy elevados de mortalidad, acaso los más altos del continente a la sazón. Los países tropicales de América del Sur, junto con México, República Dominicana y Costa Rica, crecieron a un acelerado ritmo del 3% por año cuando menos y son los responsables del extraordinario aumento demográfico de la región en el intervalo considerado. La conjunción de altos niveles de fecundidad con una mortalidad declinante explicarían tal fenómeno, aunque cabría añadir en los casos de Venezuela y en menor medida de Brasil la influencia de corrientes migratorias.

Puede agregarse que de conformidad con proyecciones elaboradas en el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE),[9] la población de América Latina continuó creciendo durante la década comprendida entre 1960 y 1970 al mismo ritmo del 2.8% anual. En realidad, únicamente los países que ya habían iniciado un descenso de su fecundidad registran tasas de crecimiento menores durante los años 60. Venezuela y Brasil, donde también se observan tasas de crecimiento demográfico menores que en la década anterior, revelan la influencia del menor flujo de inmigrantes hacia los mismos. Todo el resto de los países latinoamericanos aceleró su incremento y, lo mismo que Brasil y Venezuela, constituyen casos de "rápido" crecimiento. Se destacan prominentemente los países del Istmo Centroamericano, Panamá y México (Mesoamérica), cuyo conjunto creció a razón de 3.2% anualmente, siguiéndole los países tropicales de América del Sur con 2.9%, el Caribe con 2.4% y, finalmente, los países templados de la América del Sur, que registraban la más baja tasa de crecimiento demográfico con 1.8 por ciento. Antes de la segunda guerra mundial, la América Latina había estado creciendo a una tasa anual del 2% y las diferencias entre las intensidades de cambio no eran tan dispares entre sus subregiones. Al parecer los descubrimientos de la medicina y los progresos en materia de organización de servicios de salud que se habían acumulado hasta entonces, no habían

[9] Centro Latinoamericano de Demografía, *Boletín Demográfico* Nº 17, Año IX, Santiago de Chile, 1976, pp. 9 y 10.

podido ser extendidos a las áreas menos desarrolladas del mundo, acaso por las conmociones producidas por la crisis económica de los años 30, o por las ocasionadas por el gran conflicto bélico de los años 40. Realmente, la velocidad que adquirió el crecimiento demográfico entre 1950 y 1960, y luego entre este último año y 1970 parece señalar a su vez la rapidez con que los avances médicos y sanitarios fueron divulgados, aceptados y aplicados por nuestros países y la influencia de toda una constelación de efectos derivados de un crecimiento económico que empezaba a dar signos de pujanza.[10]

Mortalidad

En los años inmediatamente anteriores a la segunda guerra mundial, muchos países latinoamericanos tenían una elevada mortalidad caracterizada en tasas brutas por mil habitantes superiores a 20, y se estimaba entonces que la vida media al nacer era de unos 40 años apenas. La importación de técnicas y medicamentos y otros factores se conjugaron para producir descensos espectaculares en la mortalidad que se resumen en tasas brutas de mortalidad de 15 por mil entre 1950 y 1955, y sólo 10 por mil en el quinquenio comprendido entre 1965 y 1970 que, como se vio, aceleró el ritmo de incremento demográfico. Obviamente, de estas cifras no podrían deducirse condiciones de salud similares a las que prevalecen por ejemplo en Europa, donde también se observa en este último periodo una tasa bruta de mortalidad del mismo orden de magnitud que el estimado en América Latina, toda vez que es bien conocida la influencia de la estructura por edad en esa medida. Sin embargo, el descenso de la mortalidad en América Latina es inobjetable, ya que la esperanza de vida al nacer se elevó a 52 años en los años 1950-1955 y pasó a 60 años en el periodo 1965-1970. Es interesante señalar que a medida que pasa el tiempo, las diferencias de mortalidad entre las áreas de América Latina han ido desapareciendo, al punto que sólo había una diferencia de seis años entre la esperanza de vida más alta y la más baja. No obstante, es prudente considerar con la mayor cautela cualquier información sobre mortalidad en la región porque aparte de no ser oportuna suele adolecer de serias fallas. Basta al respecto examinar la última edición del Anuario Demográfico de Naciones

[10] Entre 1960 y 1970 en sólo dos países la tasa de crecimiento del Ingreso Nacional per cápita fue inferior a 2.0% anual. Al final del periodo se observaban sin embargo cuatro casos de países con un ingreso per cápita inferior a los 250 dólares americanos al año: Haití, Paraguay, Bolivia y Honduras. Véase *América en Cifras* 1974, Instituto Interamericano de Estadística, Washington, D.C., 1975, pp. 39-41.

Unidas, 1974, cuyo tópico especial está justamente dedicado a las estadísticas de mortalidad, para comprobar la pobreza y limitaciones que imponen los datos allí publicados. De cualquier modo impacta ver que alrededor del año 1972, en siete de los quince países para los cuales aparece información oficial en la publicación mencionada, las muertes causadas por enfermedades infecciosas y parasitarias absorben cuando menos el 17% del total de defunciones. Esas muertes tan vinculadas a problemas de desnutrición y saneamiento del medio ambiente, adquieren valores inusitadamente elevados en países con una importante población autóctona como Guatemala, Perú, Ecuador y Bolivia, lo que acaso sugiere que son los estratos de nuestras sociedades más afectados por desigualdades y más expuestos a una pobre existencia y muerte precoz.

Fecundidad

Todos los indicadores señalan a la América Latina como una región de elevada fecundidad. Antes de la segunda guerra mundial se estimaba que su tasa bruta de natalidad podría variar entre 40 y 45 por mil habitantes. Para el periodo 1950-1955, cuando ya se disponía de más y mejor información, se estimaba una natalidad de 41 por mil; el valor más bajo se daba en la América del Sur Templada, con 27 por mil, y los máximos valores los alcanzaban los países del Istmo Centroamericano y México (Mesoamérica) y América del Sur Tropical con 46 y 45 por mil habitantes, respectivamente. En los años 60 cobró impulso la difusión de informaciones sobre anticoncepción y se produjo un notable cambio en actitudes frente a la procreación, en parte nuevamente como consecuencia de influencias foráneas directas e indirectas, que han reflejado un descenso de la fecundidad en los años 1965-1970, y que al parecer tiende a extenderse y acentuarse en la actualidad. En los años señalados, la natalidad de América Latina se redujo a 37 por mil y sólo Mesoamérica superaba el nivel de 40 por mil. Los países de América del Sur Templada registraban la más baja natalidad con un 24 por mil, siguiéndole los países del Caribe con 35 por mil; la América del Sur Tropical alcanzaba una natalidad de 39 por mil habitantes.

Como consecuencia de la alta fecundidad que caracterizó a la generalidad de los países de América Latina, ésta tiene aún en 1970 el perfil de una región demográficamente muy joven. En efecto, el 43% de su población era menor de 15 años de edad y sólo cerca de cuatro por ciento tenía 65 años o más de edad. La alta carga de dependencia (relación de población en edades potencialmente inactivas a población en edades potencialmente activas), que se deriva de las cifras seña-

ladas es evidente. Como es de suponer por la información mencionada respecto de la fecundidad, los más altos porcentajes de población joven y dependiente se observan en los países de Mesoamérica y en los de América del Sur Tropical.[11]

Últimamente se ha ido acentuando la tendencia a prestar mayor atención al crecimiento urbano de América Latina al comprobarse que al recibir las ciudades cuantiosas corrientes migratorias, absorben gran parte de la fuerza de los elevados crecimientos vegetativos de los sectores rurales. El desorden de este *laissez-faire* demográfico, asociado a la idea de "crecer primero y distribuir después", tiene consecuencias nocivas cuyas raíces nacen del mismo medio que genera las desigualdades en la distribución del ingreso. Entre 1950 y 1960, la población de América Latina aumentó en 50 millones de habitantes, pero apenas un tercio de ese aumento correspondió a las áreas rurales, pese a que en éstas residía más gente que en las ciudades.[12] En verdad, durante el lapso mencionado la población urbana aumentó en un 56%, mientras que la rural sólo creció en un 17%. Para 1970 la población urbana superaba ya a la rural numéricamente y los grados de urbanización de las subregiones eran los siguientes: América del Sur Templada 74.2; Mesoamérica 55.6; América del Sur Tropical 50.6 y el Caribe 38.8%. Como contraste acaso resulte interesante destacar que en 1970 se estimaba que Oceanía tenía un grado de urbanización de 75% y Asia apenas un 21%.

"Con relación a la experiencia histórica en Europa y América del Norte, en América Latina los niveles de urbanización son muy altos comparados con los niveles de industrialización. En parte, como una consecuencia de estos factores, las tasas de desempleo y de subempleo en América Latina son extremadamente altas. Además el crecimiento industrial que se está realizando en la región es relativamente intensivo, y es por esto que absorbe solamente una pequeña cantidad de obreros. Mientras que los obreros europeos y norteamericanos, en su mayoría, se dirigieron a las ciudades en busca de empleos más seguros y mejor rentados, los obreros latinoamericanos parecen ir a las ciudades debido a la ausencia de cualquier tipo de trabajo en las áreas rurales".[13] Este fenómeno no parece tener trazas de disminuir y es el que explica el crecimiento excepcional de las ciudades de un millón o más habitantes, que en 1970 ya absorbía un 33% de la po-

[11] En América Latina la razón o carga de dependencia tiene un valor de 87% mientras que en África se eleva hasta 90% y alcanza su valor más bajo en la URSS y Europa donde vale sólo 57%.

[12] Carleton, Robert O., *op. cit.*, p. 21.

[13] Cardona, Ramiro y Simmons, Alan: "Hacia un Modelo General de la Migración Interna en América Latina". Population Reference Bureau, Oficina Regional para América Latina, Bogotá, 1974, p. 4.

blación total, porcentaje sólo superado por América del Norte. Esta acumulación acelerada del crecimiento demográfico, sea éste rápido o no, en concentraciones urbanas con situaciones ya deficitarias en diversas esferas como alimentación, salud, educación y habitación, añade una nueva dimensión a los problemas de población que deben ser enfrentados más temprano que tarde por medio de acciones coherentes dentro del marco de políticas y programas nacionales de desarrollo económico y social. Las necesidades que emanan de un rápido crecimiento demográfico difieren de un país a otro tanto por los niveles de satisfacción alcanzados, recursos disponibles, estilos y políticas de desarrollo, etc., como por la naturaleza de los factores que lo determinan. Los problemas que enfrentó Venezuela entre 1950 y 1960, cuando su población creció a un porcentaje de casi 4% por año, debido tanto a su alta fecundidad como al recibo de miles de extranjeros, concentrados éstos en ciudades, fueron de categoría distinta a los de Costa Rica, que en el mismo lapso creció también muy rápidamente, pero sobre todo por la avalancha de niños producto de su elevada natalidad. También son evidentemente diferentes los problemas de satisfacción de necesidades básicas en países como Panamá y Paraguay con rápidos y muy similares ritmos de aumento de sus poblaciones, pero con grados de urbanización dispares.

La situación actual

Al iniciarse el último cuarto del siglo xx, la América Latina se encuentra con más de 300 millones de habitantes, creciendo rápidamente, con más del 40% de su población menor de 15 años de edad, una fecundidad global de más de 5 hijos, vida media al nacer de 61 años, grado de urbanización de un 60% y una densidad demográfica de 16 habitantes por kilómetro cuadrado, pero todas estas cifras medias ocultan algunos agudos contrastes. Por un lado están, por ejemplo, Argentina, Uruguay, Chile y Venezuela con poblaciones urbanas del orden del 80%, esperanzas de vida al nacer de 66 años o más y los más bajos niveles de fecundidad, excepto Venezuela; y en el otro extremo están países como Haití, Guatemala, Bolivia, Paraguay y Honduras con niveles de urbanización inferiores a la mitad de los primeros, fecundidad que es casi el doble y mortalidad, con la excepción de Paraguay, sintetizada en esperanza de vida al nacer que fluctúa entre 47 y 53 años. El resto de América Latina presenta condiciones intermedias. La situación someramente descrita se da en el marco de procesos inflacionarios de distinta intensidad, creciente endeudamiento y encarecimiento desproporcionado de la satisfacción de necesidades

energéticas,[14] dificultades todas que en la mayoría de los países están recayendo en regímenes militares cuyas tácticas y estrategias están a plena prueba. El reto mayor que enfrentan en terrenos demográficos estas nuevas clases de liderazgo no es el rápido crecimiento de la población, sino su distribución asociada con la perpetuación de la pobreza en el campo y los tugurios urbanos.

Perspectivas de la población de América Latina

El alto potencial de crecimiento demográfico intrínseco en la composición por edad de la población, junto con los niveles de fecundidad observados, hacen prever que la América Latina alcanzará una población de más de 600 millones de habitantes al finalizar el siglo xx. Lo anterior no constituye una predicción, ya que no se puede vaticinar lo que acontecerá exactamente con el curso de la fecundidad, la mortalidad y las migraciones internacionales; se trata únicamente de una hipótesis de evolución a la luz de la información disponible actualmente, y en todo caso supone que no habrá guerras ni otras catástrofes. De acuerdo con las proyecciones de las Naciones Unidas, evaluadas en 1973, se tendría la siguiente evolución de la población de América Latina que en este caso, como en las del cuadro siguiente que se examinará, incluiría, además, a la población de las islas del Caribe, Belice, Guyana, Guayana Francesa y Surinam.[15]

Cuadro 1. Población de América Latina desde 1975 hasta el año 2000

Año	*Total*	*Caribe*	*Mesoamérica*	*América del Sur Templada*	*América del Sur Tropical*
1975	326	28	79	39	180
1980	374	32	93	42	207
1985	428	36	109	45	239
1990	489	40	128	48	274
1995	555	44	149	50	311
2000	625	49	173	53	351

De las cifras presentadas se desprende que al finalizar este siglo América Latina en su conjunto habrá disminuido su ritmo de incremento hasta alcanzar el nivel de 2.4% por año, o sea, el mismo esperado también para el subconjunto de América del Sur Tropical. No obstante, parece haber razones para suponer que el incremento de-

[14] Únicamente Venezuela, Ecuador, Colombia y Bolivia no son importadores netos de petróleo. Los demás países, aunque exploten su petróleo dependen de la importación. Véase Anexos 6 y 7 para examinar ritmos de inflación y endeudamiento.

[15] Naciones Unidas, "Perspectivas de la Población Mundial y Regional", documento E/Conf.60/CBP 25, de la Conferencia Mundial de Población celebrada en Bucarest, Rumania, 1974, p. 8.

mográfico menguará en forma más pronunciada que la implícita en las proyecciones,[16] aun cuando no es fácil prever la influencia que tendrá en la evolución de la fecundidad la extensión e intensidad futuras de métodos anticonceptivos de alta eficacia.[17] Por otro lado, si la Estrategia Internacional para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo señala como posible alcanzar en la presente década una tasa de crecimiento demográfico del 2.5% por año, parecería lógico que, de lograrse tal meta y las de orden económico y social que las determinan, en lo restante del siglo tal tasa disminuya aún más.[18] Las tasas medias correspondientes al periodo 1977-2000 son, naturalmente, más altas que las supuestas para el último quinquenio de este siglo, según proyecciones de CELADE. De acuerdo con las mismas se tendría la siguiente distribución (que implica que el 85% de la población de América Latina viva en países y territorios de rápido crecimiento).

Países y territorios de rápido crecimiento		*Países y territorios de lento crecimiento*	
Bolivia	(2.59)	Chile	(1.75)
Colombia	(2.75)	Argentina	(1.01)
Ecuador	(2.96)	Uruguay	(0.95)
Perú	(2.93)	Costa Rica	(2.47)
Venezuela	(2.64)	Cuba	(1.91)
Brasil	(2.66)	Haití	(2.43)
Paraguay	(2.78)	Antillas Neerlandesas	(1.92)
El Salvador	(3.09)	Bahamas	(1.88)
Guatemala	(2.74)	Barbados	(0.61)
Honduras	(3.31)	Est. Asoc. Indias Occid.	(0.55)
Nicaragua	(3.24)	Guadalupe	(1.32)
Panamá	(2.63)	Guyana	(1.83)
México	(3.26)	Belice	(1.98)
Rep. Dominicana	(3.39)	Jamaica	(1.17)
Guayana Francesa	(2.70)	Martinica	(1.13)
Surinam	(3.11)	Puerto Rico	(1.99)
		Trinidad y Tobago	(0.95)

[16] Una versión revisada basada en variantes medias, señala para el año 2000 una estimación algo menor que acaso apoya la aseveración anterior. Tal estimación se incluye en el Anexo 4 del presente documento.

[17] Es de esperar que las encuestas nacionales de fecundidad que se levanten en la región bajo el Programa de la Encuesta Mundial de Fecundidad contribuyan a iluminar el camino.

[18] Comisión Económica para América Latina, "América Latina y el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo", documento E/CN. 12/869 del XIV periodo de Sesiones celebrado en Santiago de Chile, 1971, p. 23.

La distribución anterior se basa en tasas derivadas de proyecciones, las cuales no han podido considerar notables cambios en el curso de la fecundidad en la región y quizá subestiman la intensidad del descenso de tal variable en el porvenir.[19] Volviendo a los datos del Cuadro 1, es interesante hacer resaltar el hecho de que la población de los países tropicales de América del Sur, que al momento de su colonización tendría probablemente una población de tamaño semejante a la de América del Norte y que había sido superada por ésta ampliamente como consecuencia de las masivas migraciones internacionales que recibió, sobrepasará a ésta antes de finalizar el siglo xx, y al entrar el siglo xxi será de un 15 a un 20% más numerosa.

Los siguientes son los supuestos en materia de fecundidad y mortalidad de las proyecciones del Cuadro 1 examinadas:

Cuadro 2. Tasas de reproducción y esperanzas de vida al nacer en la América Latina: años 1970-2000

	Sub Región	*1970 1975*	*1975 1980*	*1980 1985*	*1985 1990*	*1990 1995*	*1995 2000*
América Latina:	R′°	2.57	2.45	2.32	2.18	2.04	1.90
	e°	61.9	64.0	65.9	67.6	69.4	70.6
Caribe:	R′°	2.37	2.21	2.05	1.93	1.81	1.70
	e°	64.0	65.6	67.0	68.2	69.3	70.3
Mesoamérica:	R′°	3.11	3.00	2.83	2.70	2.51	2.33
	e°	61.7	64.0	65.7	67.3	68.6	69.9
A. del Sur Tem.:	R′°	1.50	1.43	1.36	1.30	1.24	1.18
	e°	67.3	68.8	69.8	70.5	71.2	71.7
A. del Sur Trop.:	R′°	2.63	2.48	2.32	2.16	2.00	1.84
	e°	60.6	62.8	65.0	67.1	69.0	70.8

Puede apreciarse que se prevé una disminución más bien moderada de la fecundidad para el conjunto de América Latina. Realmente, como ya se insinuó antes, hay experiencias y razones para esperar disminuciones más pronunciadas. El descenso que se prevé

[19] Ya hay indicios de ello, y lo irónico es que las estadísticas oficiales señalen una natalidad menor aún, ya que el denominador usado para el cálculo de la tasa no considera los hechos vitales de fechas corrientes. Nuevas estimaciones permitirán corregir tales tendencias.

que alcancen en 30 años los países del América del Sur Tropical fue logrado por Trinidad y Tobago en sólo 11 años. Por otro lado, Puerto Rico logró en diez años, aproximadamente, igual descenso que el previsto en las proyecciones para el Caribe.[20] De cualquier manera, de las hipótesis acerca del curso futuro de la fecundidad se deducen importantes cambios en la estructura por edad, cuyo examen puede agregarse a la consideración de las actividades económicas y los factores relacionados con las mismas al intentar evaluar la dependencia como fenómeno socioeconómico. Según las proyecciones se podría esperar que las razones de dependencia disminuyeran gradualmente de un nivel del 87% existente en 1970, a 72% al final del siglo. Como comparación parece útil señalar que, de acuerdo con las proyecciones de las Naciones Unidas, África no registrará prácticamente variación alguna y se mantedrá alrededor de 90% el valor de la relación de dependencia. Europa tampoco variará significativamente, pero mantedrá valores bajos, próximos a 55%.

Implicaciones

El crecimiento demográfico y el abastecimiento de alimentos y viviendas adecuadas son problemas íntimamente relacionados, lo mismo que el crecimiento demográfico y la atención de necesidades de educación y salud. Las necesidades en estas cuatro esferas básicas mencionadas se relacionan no sólo con el crecimiento —"rápido" o no— de la población, sino también con su composición según la edad, distribución geográfica, déficits acumulados, etc. y su satisfacción depende de una gran variedad de factores que van desde lo social, económico y cultural hasta lo político y tecnológico. No parece, por lo tanto, correcto atribuir sólo al crecimiento demográfico la existencia de escuelas congestionadas, viviendas en deterioro, arrabales crecientes, costo ascendente de servicios urbanos (recolección de basura, agua potable, teléfono, alumbrado), carreteras atestadas de vehículos, transportes colectivos urbanos inadecuados, reducción de áreas de recreación, escasez de alimentos, médicos y maestros, y tantos otros problemas que enfrentan las sociedades latinoamericanas.

En el caso de los alimentos es imprescindible aumentar su producción, pero esto requiere, además de tierras aptas, enormes aumentos de capital para adquirir los caros fertilizantes, mayor uso de pesticidas y riesgo y educación de campesinos en todos los artificios de una agricultura moderna que les permita beneficiarse de los planes y pre-

[20] Office of Population Research, Princeton University, *Population Index*, vol. 38, N° 2, 1972, p. 236.

supuestos nacionales y de su esfuerzo productivo. Asimismo deberá advertirse que el incremento de la producción agrícola no resolverá por sí solo los problemas de abastecimiento adecuado de alimentos a toda la población. Los grupos de bajos ingresos deberán estar en capacidad de adquirirlos o producirlos. Por otra parte, deberán reducirse a su mínima expresión las pérdidas físicas de alimentos durante y después de las cosechas, mediante transporte y depósitos apropiados. La educación dietética deberá reforzarse e incorporar las necesidades de nutrición de la población en los programas nacionales de producción de alimentos. ¿Cómo lograr todo esto en países cuya población actual se duplicará en el primer lustro del siglo XXI, o antes?

Respecto a la educación conviene recordar la utilidad del análisis de la estructura por edad de la población en la planificación del desarrollo, ya que ésta sirve de marco a funciones que ejercen ciertos grupos en aquella esfera y en otras. La población en edad escolar es ahora el protagonista principal. A su tamaño y tendencias estarán asociadas necesidades de formación de maestros y profesores, construcción de aulas y el desarrollo de industrias e infraestructura afines. Al tremendo esfuerzo que aguarda a América Latina en las materias señaladas habría que agregar el necesario para enfrentar los déficits ya existentes. La población en edad escolar probablemente se duplicará entre 1970 y el año 2000, cuando se espera que los niños de 5 a 14 años de edad asciendan a 150 millones, grupo cuyas demandas ciertamente no representan la totalidad de la presión en el área de la educación, aunque sí se trata del conjunto sobre el cual está generalizada la obligatoriedad y gratuidad. Las demandas del grupo de 15-24 años, que concentra el grueso de la población en la enseñanza media y superior son también de gran significación en los compromisos gubernamentales, aunque se aprecia una tendencia a descansar en la iniciativa privada para atender la formación de cuadros medios y de técnicos y científicos de nivel superior. Según estadísticas de hacienda pública y finanzas de las naciones latinoamericanas —por cierto fragmentarias y de difícil utilización para cuantificar gastos específicos en sectores como educación, salud y vivienda, por ejemplo—, alrededor de 1972 los egresos de los gobiernos dedicados a la educación fluctuaban entre el 10 y el 30%.[21] Con tal proporción de gasto público es difícil afirmar que en América Latina no se dé a la educación importancia en el presupuesto. El gasto difiere de conformidad con distintas posibilidades económicas, recursos humanos disponibles para la docencia, etc., pero es un hecho que gran parte de la asignación presupuestaria está determinada por

[21] Véase al respecto: *América en cifras*, 1974. Situación económica, 1975, pp. 125-165.

la magnitud de la población escolar. No parece así casualidad que Argentina gaste en 1973 casi un 13% en educación y cultura y su matrícula primaria haya crecido sólo en 19% entre 1960 y 1970, y que Venezuela, cuya matrícula primaria creció en un 45% en el mismo lapso, gaste en 1973 alrededor de un 20% en el rubro señalado.[22] Esa mayor proporción de gasto en Venezuela, que ha podido ser influida por el aumento de su población escolar, no implica necesariamente que este país gaste más en educación que Argentina. La importancia relativa de las poblaciones escolares respectivas debe ser considerada. Aun si los países de rápido crecimiento demográfico mantuvieran el mismo nivel de gastos dedicados a la educación pública que los países de menor crecimiento de la población, los gastos por cada niño en promedio serían menores debido a la mayor proporción de niños que tienen en relación con el segundo tipo de países. Lo anterior sugeriría un aspecto de las interrelaciones recíprocas entre fecundidad y educación, las que también señalarían que mayores oportunidades educativas, especialmente a los jóvenes, pueden conducir a una eventual disminución de la fecundidad a través de un aumento de la edad al matrimonio —que acorta el periodo reproductivo—, y la fijación de valores que actúan a favor de proles más reducidas. No obstante, siendo la educación un proceso en el cual el apetito aumenta al comer, cabe esperar que aun una reducción de la fecundidad aumentará significativamente las aspiraciones y necesidades de educación, aunque evidentemente a otros niveles.

En cuanto a las necesidades de servicio de salud, éstas no podrán estar divorciadas de las de vivienda. Se ha dicho que la vivienda es la principal institución de salud y ello parece ser muy cierto. En una muy elevada proporción la vivienda y la familia son conceptos que se corresponden y es en la familia donde se cumplen las funciones de reproducción y en muchos casos el proceso de socialización, y en grandes grupos latinoamericanos es allí donde se nace, crece, reproduce y muere. Por lo tanto, la vivienda debe reunir condiciones sanitarias mínimas. En la medida que se agudice el déficit de vivienda y/o el deterioro de las mismas habrá problemas de salud por resolver. Un aspecto importantísimo a este respecto guarda relación con el suministro de agua potable. Según la Oficina Sanitaria Panamericana, sólo Barbados, Trinidad y Tobago, Jamaica, Uruguay, Costa Rica, Guyana, Panamá y Venezuela tenían en el año 1973 a una población servida con agua potable que excedía el 70% del total. En otro extremo estaban Haití, Paraguay y Bolivia, donde el porcentaje aludido no llegaba a 30. ¿Cómo cubrir la brecha en estos casos

[22] En el Anexo 5 de este documento puede apreciarse el aumento de la matrícula primaria en América Latina entre 1960 y 1970.

y elevar a niveles apropiados los del resto de países en condiciones intermedias, cuando los gastos necesarios compiten con otros también apremiantes como los de eliminación de excretas, basuras, etc?

Los médicos no llevan la salud de las poblaciones en sus maletines, pero lo cierto es que son necesarios para promoverla, protegerla y recuperarla. Si se considerara como apropiado un mínimo de 1 médico por cada 1000 habitantes, se puede comprobar que en 1972 únicamente Argentina, Uruguay y Venezuela tenían una situación satisfactoria.[23] El esfuerzo tan sólo para cubrir el déficit actual es enorme y el costo mayor aún. Una simple diferencia entre las dos primeras columnas del Anexo 4 del presente documento señalaría una primera aproximación de la necesidad futura de médicos según la norma anotada. Hay países dentro de la región cuyo ritmo de formación de médicos es tal que hace prever que se alcanzará antes de fin de siglo el número proporcional adecuado de médicos, pese a la emigración, pero hay otros en que la situación se agravará globalmente. Se ha dicho globalmente porque en todos los países, sin excepción, la concentración de médicos en las urbes es un fenómeno presente que afecta a la llamada mitad olvidada de los presupuestos, planes y programas públicos: la población rural. Ésta es una de las razones por las cuales se ha indicado antes que el reto que tienen ante sí los gobiernos no es tanto el crecimiento demográfico, sino su distribución.

El número de viviendas necesarias para hacerle frente tan sólo al crecimiento de la población entre 1975 y el año 2000, puede estimarse dividiendo entre 5×10^{-3} la diferencia entre las dos primeras columnas del Anexo 4 ya mencionado. La magnitud distinta de los esfuerzos necesarios es evidentemente una función de la velocidad del crecimiento demográfico y de los déficit acumulados.

Las inversiones que demandará el cambio demográfico de acuerdo con los distintos segmentos de la población total se sumarán a transformaciones que serán necesarias en las formas tradicionales de empleo, en la comercialización de alimentos, en el transporte, en la enseñanza regular y en la estructura industrial, como consecuencia del proceso de urbanización que se acentuará en los años que restan del siglo xx. De acuerdo con las proyecciones de las Naciones Unidas, se espera que en el año 2000 vivan 470 millones de seres en las ciudades. En la América del Sur Templada prácticamente nueve de cada diez de sus habitantes vivirán en las urbes. Los costos de infraestructura para vivienda, transporte, agua, eliminación de basuras, seguridad, recreación, etc., absorberán crecientes proporciones de los ingresos nacionales. Ahora bien, ¿qué hacer ante la competencia pre-

[23] En el Anexo 8 puede examinarse información acerca del número de médicos por habitantes en América Latina.

supuestaria que necesariamente aflora? Simplemente, honradez administrativa, mayor productividad, sacrificio y racionalidad del gasto. En este último punto ocupa principal lugar la consideración de los gastos de defensa y seguridad que están absorbiendo crecientes proporciones en los presupuestos nacionales y que a veces constituyen verdaderos derroches financieros y de recursos humanos que pueden dedicarse a la construcción de viviendas y a la ampliación e intensificación de servicios escolares y de salud para que los niños crezcan sanos y cultos y los mayores envejezcan en paz.

Las perspectivas tan superficialmente examinadas en este apretado resumen permiten señalar que la población de América Latina, que representaba en el año 1970 un 7.8% de la población total del mundo, significará un 10% de ese total en el año 2000. Como pudo deducirse de las hip6tesis de fecundidad de las proyecciones, no se vislumbra que la América Latina alcance el nivel de reemplazo (una tasa neta de reproducción equivalente a la unidad) antes de que termine el siglo xx. La inercia demográfica, o sea, la fuerza inherente en la composición por edad de la población para prolongar el incremento, determinará importantes aumentos más allá del 2000, antes de que la población de América Latina alcance el crecimiento cero, o sea, que deje de aumentar. Las Naciones Unidas ha calculado que el nivel de reemplazo será alcanzado entre los años 2035 y 2040 y que dejará de crecer alrededor del año 2115, cuando su población ascendería a 1309 millones de habitantes y se estabilizará con tasas de natalidad y mortalidad del orden de 13 por mil. Tomás Frejka, a base de hipótesis acerca de las fechas probables en que se alcanzará el nivel de reemplazo en los años 2000-2005, o 2040-2045, ha calculado el potencial de crecimiento de la América Latina y arribado a totales de 824 millones, o 1696 millones de habitantes en el año 2150.[24]

Consideraciones finales

Los países latinoamericanos, en general, le conceden atención a la dinámica demográfica y a la morfología de su población dentro de un amplio marco de consideraciones respecto a los cambios económicos y sociales. Definen sus problemas demográficos en función de las relaciones de la planificación económica con las causas y consecuencias del crecimiento demográfico. "Es un hecho generalmente aceptado que el desarrollo económico tiene una gran influencia sobre la fecundidad, la mortalidad y la migración y que constituye un

[24] Marks, Jennifer, Boletín de Población, "Proyecciones de la Población Mundial; Rutas Alternativas para el Crecimiento Cero", una publicación del Population Reference Bureau, Bogotá, Colombia, 1974, p. 28.

factor muy importante para determinar la conducta demográfica. Además existe el consenso casi unánime de que cuando el desarrollo económico tiene una base social amplia origina una disminución considerable de la fecundidad. Pero, ¿cuál es el efecto que tiene el crecimiento demográfico sobre el crecimiento y desarrollo económico? Muchas personas creen que, en igualdad de condiciones, un país con un crecimiento demográfico acelerado tendrá más dificultades para alcanzar un desarrollo económico que otro con tasas más bajas de crecimiento de la población. Sin embargo, hay una gama muy amplia de opiniones, desde la que sostiene que las tasas altas de crecimiento de la población hacen imposible el desarrollo económico, hasta la que sugiere que esas tasas, ya sean altas o bajas, son un componente del proceso de desarrollo con escasa o ninguna importancia para el mismo, mientras otras afirman que el crecimiento acelerado de la población contribuye al desarrollo económico".[25] Este enfoque sintetiza las distintas posiciones que se asumen frente al crecimiento de la población. Realmente tiene implícita la idea de una "teoría de la población" que intenta descubrir el factor o factores que determinan el incremento demográfico. Refleja, por otro lado, el interés que el tema despierta.

El complejo contexto político, económico y social en que se ha producido el fenomenal crecimiento demográfico latinoamericano en la posguerra ha determinado situaciones que pueden catalogarse como problemas de población. Las interrelaciones de estos problemas con la desorganización social, la persistencia de obsoletos ordenamientos internacionales, principalmente en el ámbito económico, y el deterioro del medio humano, constituyen fuerzas de cambio que se manifestarán de un modo u otro hasta requerir políticas, programas y acciones encaminadas a armonizar el progreso, la justicia, la ecología y los cambios demográficos. La gran inercia demográfica de América Latina demandará una verdadera planificación del desarrollo que integre, a través de políticas de población, las variables demográficas y que trate sus metas como medios para lograr fines específicos de mayor bienestar para la mayor cantidad de gente posible. Tales políticas de población deberán enunciarse por medio de principios y desarrollarse a través de planes que contemplen objetivos y metas coherentes señaladas por los propios países. En una región donde existe relativa escasez de información demográfica, donde el proceso de planificación del desarrollo es, cuando más, adolescente, donde hay poca precisión y hasta confusión en esferas de decisión debido,

[25] Stamper Maxwell B., "La Política de Población en la Planificación para el Desarrollo". Informes sobre Población/Planificación Familiar N° 13. 1973; p. 3.

en parte, al desconocimiento que existe de las realidades demográficas y de la percepción de "problemas de población", se requerirá un enorme esfuerzo para producir políticas demográficas que estén articuladas con las metas expresadas en los planes de desarrollo económico y social y dotadas de los instrumentos para alcanzarlas. Hay todo un largo y difícil trecho por recorrer en esta materia.

Cuadro A-1. Tasas de crecimiento de la población de América Latina: 1950-1960; 1960-1970

Area y País	*1950-1960*	*1960-1970*
Área Andina		
Bolivia	2.24	2.33
Colombia	3.06	3.25
Chile	2.18	2.10
Ecuador	2.92	3.29
Perú	2.59	2.85
Área Atlántica		
Argentina	1.83	1.41
Brasil	3.00	2.84
Paraguay	2.56	2.59
Uruguay	1.78	1.19
Istmo Centroamericano		
Costa Rica	3.63	3.26
El Salvador	2.67	3.27
Guatemala	2.65	2.78
Honduras	2.96	3.07
Nicaragua	2.81	2.89
Panamá	2.90	2.95
México y Rep. del Caribe		
Cuba	1.98	1.98
Haití	1.97	2.32
México	3.10	3.22
Rep. Dominicana	3.10	3.15

FUENTE: CELADE. *Boletín Demográfico* No. 17, enero, 1976. Las tasas fueron estimadas a base de la aproximación $r = \frac{1}{t}\frac{2(N'-N)}{(N'+N)}$ siendo *r* la tasa de incremento, *t* el tiempo transcurrido en los periodos considerados y N' y N las poblaciones al final y al comienzo, respectivamente, de cada periodo.

Cuadro A-2. Porcentaje de defunciones debidas a enfermedades infecciosas y parasitarias en países de América Latina [a]

Países	*Año*	*Porcentaje*
Bolivia	1966	19.7
Costa Rica	1973	11.1
El Salvador	1973	11.9
Guatemala	1971	32.8
Honduras	1972	18.3
Cuba	1970	4.2
Panamá	1973	12.0
México	1973	17.4
Chile	1971	8.0
Colombia	1970	14.9
Ecuador	1972	22.7
Paraguay	1971	17.1
Perú	1970	24.2
Uruguay	1972	2.6
Venezuela	1973	10.8

[a] Enfermedades de la B1 a la B17 de la lista abreviada correspondiente a la revisión de 1955.

FUENTE: *Anuario Demográfico de Naciones Unidas*, 1974, Cuadro 28.

Cuadro A-3. Fecundidad de América Latina: 1965-1970 [a]

Países	*Natalidad media anual*	*Tasa global de fecundidad*
Argentina	21.95	3.00
Bolivia	43.88	6.15
Brasil	38.01	5.38
Colombia	43.53	6.40
Costa Rica	37.29	5.62
Cuba	31.35	4.72
Chile	29.96	4.05
Ecuador	44.62	6.73
El Salvador	44.23	6.56
Guatemala	43.60	6.21
Haití	44.56	6.16
Honduras	51.11	7.48
México	42.80	6.66
Nicaragua	48.56	7.10
Panamá	38.33	5.48
Paraguay	41.38	6.62
Perú	44.72	6.88
Rep. Dominicana	46.77	7.13
Uruguay	21.82	3.06
Venezuela	39.55	6.04

[a] Estimada a partir de las proyecciones de población de cada país.

FUENTE: Cuadro 10 de *Boletín Demográfico* No. 17 de CELADE, Santiago de Chile, 1976.

Cuadro A-4. Indicaciones demográficos seleccionados de América Latina, por área y país: 1970-1975

Area y País	*No. de Habitantes (miles)* *Año 1975*	*Año 2000*	*Tasa de crecimiento 1970-1975*	*Porcentaje de menores de 15 años año 1975*	*Tasa global de fecundidad 1970-1975 (por miles)*	*Esperanza de vida al nacer ° C ° 1970-1975*	*Porcentaje de población urbana 1975*	*Densidad de población 1975 (por Km²)*
América Latina	324,092	619,929	2.71	42.0	5.265	61.4	60.2	16
Caribe	27,116	44,504	1.93	40.7	4.656	63.1	48.0	114
Antigua	73	85	0.76	...	....	...	...	164
Bahamas	204	330	2.79	...	....	...	...	469
Barbados	245	285	0.50	33.8	3.035	69.1	44.9	569
Islas Vírgenes Brits.	11	19	3.47	...	....	...	...	74
Islas Caimán	11	13	0.73	...	....	...	...	43
Cuba	9,481	15,267	2.03	38.0	4.034	69.8	61.4	83
Dominica	75	91	1.07	...	....	...	...	99
Rep. Dominicana	5,118	11,762	3.28	48.0	6.923	57.8	43.8	105
Grenada	96	106	0.42	...	....	...	...	279
Guadalupe	354	493	1.55	40.3	4.559	69.4	49.4	199
Haití	4,552	7,045	1.45	40.4	4.949	50.0	20.6	164
Jamaica	2,029	2,726	1.50	46.1	5.406	69.5	44.9	185
Martinica	363	485	1.44	40.8	4.559	69.4	62.2	330
Montserrat	13	14	0.65	...	....	...	...	128
Antillas Neerlandesas	242	389	1.71	...	....	...	...	252
Puerto Rico	2,902	3,723	1.13	33.9	2.809	72.1	62.2	326
Aguila-St. Kitts-Nevis	66	70	0.28	...	....	...	...	184
Santa Lucía	108	130	1.37	...	....	...	...	176
San Vicente	93	109	1.22	...	....	...	...	240
Trinidad y Tobago	1,009	1,280	1.09	39.1	3.353	69.5	25.0	197
Islas Turcas y Gaicos	6	6	0.00	...	....	...	...	197
Islas Vírgenes-USA	66	76	0.93	...	....	...	...	191
Centro América	78,652	172,670	3.21	45.7	6.379	61.5	57.1	32
Belice	140	234	3.11	...	....	...	...	6
Costa Rica	1,994	3,695	2.76	42.2	4.646	68.2	39.7	39
El Salvador	4,108	8,803	3.11	46.4	6.191	57.8	39.9	192
Guatemala	6,129	12,374	2.91	44.2	6.088	52.9	33.8	56
Honduras	3,037	6,881	3.48	46.9	7.276	53.5	35.8	27
México	59,204	132,244	3.25	45.9	6.465	63.2	63.0	30
Nicaragua	2,318	5,154	3.26	48.3	6.923	52.9	47.7	18
Panamá	1,678	3,230	2.80	42.8	5.059	66.5	51.2	22
América del Sur Templada	38,747	52,078	1.43	30.4	3.150	66.5	80.7	10
Argentina	25,384	32,861	1.33	28.5	2.979	68.2	79.9	9
Chile	10,253	15,355	1.80	35.7	3.653	62.6	82.9	14
Islas Malvinas	2	2	0.00	...	....	...	...	14
Uruguay	3,108	3,861	1.01	28.2	2.923	69.8	80.5	18
América del Sur Tropical	179,578	350,676	2.90	43.1	5.402	60.5	58.9	13
Bolivia	5,410	10,267	2.48	42.9	6.151	46.6	37.0	5
Brasil	109,730	212,507	2.84	42.0	5.150	61.4	59.3	13
Colombia	25,890	51,464	3.19	45.7	5.878	60.9	61.6	23
Ecuador	7,090	14,773	3.24	46.0	6.287	59.6	39.7	25
Guayana Francesa	60	118	3.51	...	....	...	...	1
Guyana	791	1,256	2.17	43.7	4.524	67.9	33.3	4
Paraguay	2,647	5,274	2.80	45.1	6.202	61.9	37.3	7
Perú	15,326	30,561	2.91	44.1	5.796	55.7	58.4	12
Surinam	422	904	2.57	49.8	6.560	65.5	50.0	3
Venezuela	12,213	23,552	2.91	44.4	5.284	64.7	77.7	13

FUENTE: Naciones Unidas, basado en variante media de proyecciones. *Population Bulletin* No. 8, 1976.

Cuadro A-5. Porcentaje de aumento de la matrícula en la enseñanza primaria en América Latina: 1960-1970

Países	%	*Países*	%
Argentina	19.28	Honduras	87.55
Bolivia	80.46	México	86.84
Brasil	71.79	Nicaragua	107.82
Colombia	91.20	Panamá	57.78
Costa Rica	76.41	Paraguay	40.59
Chile	75.73	Perú	76.69
Ecuador	71.88	República Dominicana	51.45
El Salvador	71.45	Uruguay	10.51
Guatemala	68.67	Venezuela	44.70

FUENTE: *América en Cifras 1974,* Situación Cultural, págs. 64-68.

Cuadro A-6. Ritmo de inflación en América Latina
(en porcientos)

Países	*1970-1972*	*1976*
Argentina	34.5	401.0
Bolivia	4.7	2.2
Brasil	19.6	44.1
Chile	41.2	179.5
Colombia	10.0	25.8
Costa Rica	4.1	0.2
Ecuador	7.1	11.2
El Salvador	1.6	5.1
Guatemala	0.8	17.5
Haití	4.6	15.6
Honduras	3.4	4.3
Jamaica	7.4	10.3
México	5.3	22.4
Panamá	3.4	1.5
Paraguay	4.4	2.3
Perú	6.3	40.2
República Dominicana	5.3	2.7
Trinidad y Tobago	5.1	9.6
Uruguay	36.9	8.2
Venezuela	2.9	8.2
Promedio Regional	14.7	67.8

FUENTE: CEPAL y Fondo Monetario Internacional, según Revista *Progreso,* abril-mayo, 1977, p. 25.

Cuadro A-7. Deuda externa pendiente incluyendo no desembolsada en América Latina: 1967, 1970 y 1974 (en millones de dólares americanos)

Países	*1967*	*1970*	*1974*
Argentina	2061.5	2566.7	4863.7
Bolivia	346.3	548.4	894.6
Brasil	3533.5	5170.9	11984.3
Chile	1941.2	2594.8	4459.6
Colombia	1190.4	1854.9	2750.3
Costa Rica	146.0	227.8	478.8
Ecuador	256.8	346.7	532.5
El Salvador	90.0	125.3	309.8
Guatemala	133.2	180.1	209.6
Guyana	58.4	122.5	322.7
Honduras	93.3	143.9	273.9
Jamaica	142.2	166.9	650.0
México	2616.6	3776.2	9766.2
Nicaragua	127.9	205.6	641.1
Panamá	129.3	247.1	644.1
Paraguay	98.6	144.2	309.3
Perú	1049.4	1195.6	2972.1
República Dominicana	188.2	275.5	623.3
Trinidad y Tobago	81.9	99.1	227.5
Uruguay	285.9	372.1	615.6
Venezuela	494.4	922.6	1856.3

FUENTE: Revista *Progreso*, abril-mayo, 1977, p. 34.

Cuadro A-8. Número de médicos por cada 10,000 habitantes en América Latina, alrededor de 1972

Países	*Número de Médicos*	*Países*	*Número de Médicos*
Argentina	20.9	Haití	0.8
Barbados	5.8	Honduras	2.9
Bolivia	4.1	Jamaica	4.0
Brasil	5.2	México	6.9
Colombia	4.6	Nicaragua	7.0
Costa Rica	7.0	Panamá	7.0
Cuba	5.4	Paraguay	4.1
Chile	5.4	Perú	5.5
Ecuador	3.4	República Dominicana	5.2
El Salvador	2.5	Trinidad y Tobago	4.2
E. U. A.	17.4	Uruguay	10.9
Guatemala	2.3	Venezuela	10.3
Guyana	2.5		

FUENTE: *América en Cifras 1974*, Situación Social, p. 100.

EL CRECIMIENTO RÁPIDO DE LA POBLACIÓN Y LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES ALIMENTARIAS

Susana J. Icaza *

INTRODUCCIÓN

El pueblo latinoamericano se caracteriza por constituir una población joven, en rápido crecimiento, que en algunos países alcanza un incremento anual hasta del 3.5%.[1] Su índice de natalidad es alto y en ciertas regiones llega a una tasa anual de 45 nacimientos por cada 1000 habitantes.[2]

El 15.4% de los latinoamericanos son niños menores de cinco años,[3] y la mayoría de ellos padece de desnutrición; basta señalar que en algunas regiones el número de desnutridos representa el 80% de los niños de esta edad.

Más aún, la desnutrición figura como causa primaria o asociada en el 60% de las muertes ocurridas en niños menores de cinco años.[4]

Por otro lado, la demanda de alimentos crece a un ritmo de 3.9%, en contraste con el de su producción, que es de 2.7%.[5] Pero éste no es el único factor que condiciona el estado nutricional.

* Directora de la Escuela de Nutrición del Centro de Estudios Superiores en Nutrición y Ciencias de Alimentos (CESNA), Universidad de San Carlos de Guatemala, Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP).

1 United Nations, *Statistical Yearbook 1974.* Twenty-sixth issue. New York, United Nations, 1975, p. 8.

2 United Nations..., *op. cit.*

3 Organización Panamericana de la Salud, *Las condiciones de Salud en las Américas, 1969-1972.* Washington, D.C., OPS, 1974, p. 230 (Publicación Científica Nº 287).

4 Puffer, Ruth R. y C. V. Serrano, *Características de la mortalidad en la niñez.* Informe de la Investigación Interamericana de Mortalidad en la Niñez. Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud, 1973, p. 128. (Publicación Científica Nº 262).

5 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. *Plan Indicativo Mundial Provisional para el Desarrollo Agrícola.* Vol. I. Roma, Italia, FAO, 1970, p. 23.

Factores que determinan el estado nutricional

Los factores que determinan el estado nutricional pueden agruparse en tres grandes rubros:

Factores relacionados con la disponibilidad de alimentos

Aunque la disponibilidad per cápita, expresada en las hojas de balance, pueda parecer teóricamente suficiente para satisfacer las necesidades de la población en términos de calorías y proteínas totales,[6] la disponibilidad a nivel de la comunidad y de la familia es inadecuada para un gran sector de la población.

No se cuenta con datos suficientes que permitan establecer la falta de disponibilidad de alimentos a nivel local, pero sí se conocen los problemas que genera esa baja disponibilidad, así como las deficiencias en lo que a su transporte y comercialización se refiere, al igual que a la falta de sistemas de almacenamiento que eviten su destrucción y contaminación.

Las encuestas de consumo realizadas a nivel familiar en grupos seleccionados de población demuestran que la disponibilidad de alimentos a nivel local y familiar es deficiente, sobre todo en el nivel individual, para el grupo de preescolares.[7] En parte, ello se debe a que los hábitos de distribución intrafamiliar evidencian falta de conocimiento de las necesidades alimentarias prioritarias para cada edad; por este motivo, a menudo al adulto le son asignadas porciones de alimento mayores a las que le corresponden dentro de la disponibilidad hogareña.

Otras veces, esa disponibilidad a nivel del hogar también disminuye debido a prácticas de preparación de alimentos que, en algunos casos, destruyen su valor nutritivo por calentamiento excesivo, oxidación, uso de álcalis, etc. Otras veces reducen ese valor, eliminando o desechando partes nutritivas de alimentos que culturalmente rechazan.

Así, el mejoramiento en la disponibilidad de alimentos implica no sólo el aumentar las cantidades de producción, también es necesario estimular un uso más racional de ellos y una disminución de sus pérdidas.

[6] Food and Agriculture Organization of the United Nations. *Food Balance Sheets, 1964-66 Average.* Rome, Italy, FAO, 1971, p. 766.

[7] Flores, Marina; María Teresa Menchú; Marta Yolanda Lara y M. A. Guzmán, "Relación entre la ingesta de calorías y nutrientes en preescolares y la disponibilidad de alimentos en la familia", *Arch. Latinoamer. Nutr.*, 20: 41-58, 1970.

Factores relacionados con el consumo de alimentos

Las encuestas de consumo revelan que la población latinoamericana se ciñe a una alimentación sumamente monótona, preparada en forma tradicional, y con métodos que requieren largo tiempo de cocción, y uso prolongado y poco eficiente del combustible.

Estas dietas, además de no satisfacer las necesidades nutricionales de la familia, hacen del consumidor un ente inactivo en su papel de estimulador de la producción a través de la demanda. Cuando se cultivan otros productos que no integran la alimentación habitual diaria y que sin embargo pueden ser de mejor valor nutritivo o complementarios de la dieta básica, con frecuencia éstos no encuentran mercado y rápidamente dejan de producirse, o llegan a alcanzar precios muy altos debido a que se producen en muy pocas cantidades.

Aparte de la monotonía en la dieta de la gran familia latinoamericana, hay creencias y tabúes que limitan la ingestión de un gran número de alimentos en determinadas condiciones fisiológicas, tales como durante el embarazo, la lactancia y la menstruación, o que limitan su cantidad en la dieta del enfermo, con lo cual reducen aún más el valor nutritivo del alimento ingerido y prolonga el periodo de su recuperación.

Por otra parte, las creencias relacionadas con el sexo y la edad hacen que en los niños se limite el consumo de alimentos, tanto en calidad como en cantidad. Esto se aplica particularmente a las niñas, cuyas necesidades biológicas son consideradas inferiores a las del varón por varios grupos sociales.

Ajeno a estos factores de tipo cultural, el consumo de alimentos se encuentra seriamente limitado por el poder adquisitivo de la población. Es indispensable que a nivel familiar se cuente con un ingreso suficiente para lograr una alimentación adecuada, pero para que el aumento en el ingreso se traduzca en una mejor nutrición es necesario que este incremento conduzca a un aumento inmediato y automático en la suma que se gasta en alimentos; que este último gasto se traduzca en un mejoramiento de la calidad de la dieta, y que esa mejoría en la dieta familiar signifique también una mejoría en la dieta de sus miembros más vulnerables a la desnutrición, o sea, el binomio madre-niño.[8]

Se ha podido observar que debido al rápido crecimiento de su población, en los países de la región el aumento en la demanda de ali-

[8] Berg, A. con la colaboración de R. J. Muscat, *Estudios sobre Nutrición. Su Importancia en el Desarrollo Socioeconómico.* México, D. F., Editorial Limusa, 1975, p. 61.

mentos se debe casi por completo (88%) al crecimiento demográfico, y muy poco al aumento de ingresos.[9]

Factores relacionados con la utilización de alimentos

Excluyendo las áreas urbanas, nuestros países presentan condiciones ambientales físicas bastante desfavorables para la buena utilización de los alimentos consumidos. Por ejemplo, la falta de agua potable, de sistemas de alcantarillado, de viviendas bien protegidas, de calles asfaltadas, del uso de calzado y de programas preventivos de amplia cobertura, inducen a una alta prevalencia de enfermedades infecciosas y parasitarias, especialmente enfermedades gastrointestinales, lo cual eleva las pérdidas de las sustancias nutritivas y aumenta las necesidades del organismo, el cual debe reparar ese desgaste excesivo.

Por otra parte, el alimento consumido y utilizado por el organismo se transforma en mayor actividad física, o sea, mayor capacidad de trabajo de los individuos. Bien utilizado, este incremento dará máximos frutos. Sin embargo, cuando las condiciones de trabajo (tecnología y equipo deficiente y ambiente poco propicio) no permiten su máximo aprovechamiento, el hombre se ve obligado a realizar un mayor esfuerzo muscular, lo que lógicamente aumenta considerablemente sus requerimientos energéticos.

En resumen, en lo que atañe a la satisfacción de las necesidades alimentarias del hombre de países con las características propias de Latinoamérica, todos los factores que determinan el estado nutricional juegan un papel preponderante.

Es necesario conceder igual importancia a ambos tipos de factores: por una parte, a *los que resultan en un incremento de las necesidades alimentarias del hombre,* ya sea porque debilitan el organismo impidiendo la utilización de los nutrientes o induciendo mayores demandas, o porque requieren de mayor esfuerzo muscular debido a las malas condiciones de trabajo, y por la otra, a *los factores que limitan la disponibilidad de alimentos.*

Factores que afectan la disponibilidad de alimentos

Existe un conjunto de factores que afectan la disponibilidad de alimentos, cada uno de los cuales puede por sí solo, en condiciones óptimas, provocar cambios favorables en la producción. Pero estos cambios aislados tienen un efecto limitado, factible de ser invalidado

[9] Berg. A. y R. J. Muscat..., *op. cit.*

por la acción adversa de los otros factores. En consecuencia, es necesario contar con un enfoque global y una planificación sistemática, en los que se tomen en cuenta todos los factores que afectan esa disponibilidad de alimentos, a fin de lograr que ésta sea adecuada para toda la población. Deben considerarse principalmente aquellos factores que limitan la producción, el transporte, la comercialización y la distribución de alimentos.

Factores que limitan la producción de alimentos

Entre éstos los más importantes son la falta o la escasez de:

1. tierras para cultivo;
2. tecnologías agropecuarias apropiadas y adaptadas a las condiciones de la región;
3. recursos humanos;
4. equipo;
5. orientación y asistencia técnica, y
6. créditos.

Factores que limitan el transporte y la comercialización de alimentos

Entre estos factores cabe mencionar la falta de:

1. vías de comunicación;
2. transporte apropiado;
3. depósitos adecuados para el almacenamiento de los alimentos;
4. aplicación de la tecnología alimentaria para mejorar su conservación, valor nutritivo y aceptabilidad;
5. sistemas de comercialización;
6. demanda por parte del consumidor, y
7. política de control de precios.

Factores que afectan la distribución de alimentos

Entre éstos figuran algunos de alcance nacional y otros de nivel local o familiar, tales como:

a) diferencias de suelo y clima;
b) facilidades de transporte y almacenamiento;
c) políticas de importación y exportación de alimentos;
d) patrones dietéticos;
e) creencias alimentarias, y
f) poder adquisitivo de la población.

Investigaciones tendientes a mejorar la disponibilidad de alimentos

A pesar del reducido número de personas empeñadas en trabajos de investigación en este campo, son varios los grupos que se dedican a enfocar distintos aspectos de la problemática alimentaria en la región, y que persiguen la búsqueda de soluciones factibles al problema que plantea la disponibilidad de alimentos.

Investigaciones tendientes a aumentar el valor nutritivo

Aumento de la producción

Todos los centros de investigación agronómicos que existen en América Latina se dedican en mayor o menor grado a lograr un mejor rendimiento en la producción de alimentos, ya sea por hectárea de tierra, por planta, por hato o por animal. Al mismo tiempo se trata de incrementar el rendimiento tanto en términos de cantidad como de calidad, a través de la reducción de las inversiones y la mano de obra, y de minimizar las pérdidas. Se buscan variedades más resistentes que requieran menos cuidado y que produzcan más, en menor tiempo y a menor costo. La literatura científica a este respecto no refleja todo lo que en realidad está aconteciendo en este campo en los momentos actuales. En este sentido, viene al caso mencionar que el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (IICA) ha venido desarrollando un programa de intercambio científico cuyo fin es dar a conocer todas las investigaciones en marcha.[10]

Mejoramiento de la calidad genética del alimento

A través de investigaciones genéticas se ha logrado producir variedades de maíz de alto contenido proteínico; tal es el caso del maíz con el gene opaco-2. En términos de proteínas, se necesitan 250 gramos de maíz opaco-2, o 547 gramos de maíz corriente para cubrir las necesidades proteicas mínimas de un adulto.[11] Vale decir que una vez que el uso de este maíz mejorado se popularice, con el mismo esfuerzo podrá satisfacerse el doble de las necesidades proteicas.[12]

[10] Samper, A., "Desarrollo Institucional y Desarrollo Agrícola", tomo III. *El Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.* San José, Costa Rica, IICA, 1969.

[11] Bressani, R., "La situación mundial de alimentos", presentado en el IX Reunión Latinoamericana de Fitotecnia, celebrada en Panamá del 10 al 16 de marzo de 1974.

[12] Bressani..., *op. cit.*

Liberación del alimento humano que es utilizado para consumo animal

Los programas encaminados a incrementar las fuentes de proteína de origen animal a través de la producción ganadera, pecuaria y avícola, conducen eventualmente a una competencia entre el hombre y el animal por el consumo de granos básicos. Ello ha dado lugar a una serie de investigaciones tendientes a encontrar productos de bajo costo que, mezclados adecuadamente, puedan ser utilizados eficientemente en la alimentación de animales, empleando al mínimo los granos básicos.

Así, se ha encontrado que la gallinaza es un subproducto que puede ser aprovechado como fuente de proteína cruda en la alimentación para el ganado bovino.[13] También se ha comprobado la factibilidad de utilizar ciertas algas como suplemento proteico en la formulación de concentrados para animales monogástricos.[14] Asimismo, los residuos de levadura, sometidos al autoclave más harina de semilla de algodón, pueden aprovecharse como fuentes de proteína en la alimentación de pollos, en reemplazo de la harina de soya.[15] Por otra parte, el trigo sarraceno es un buen sustituto de cereales en la dieta para pollos de engorda; su índice de eficiencia proteica es 2.5 veces superior al del maíz, 2.0 veces mayor que el del trigo y mejor que el del arroz y la avena.[16]

Fortificación y enriquecimiento de alimentos comunes

El agregado de ciertos nutrimentos a la dieta de la población constituye una medida barata de cobertura total, pero requiere una tecnología que permita la estabilidad del producto y que no altere las características organolépticas del vehículo. Dada la magnitud de su impacto sobre el estado nutricional, este tema ha merecido especial atención por parte de varios investigadores.

[13] Cabezas, M. T. y Beatriz Murillo, "Valor nutritivo de la gallinaza para el ganado bovino", presentado en V Symposium de la Corporación Pfizer, celebrado en San José, Costa Rica, el 1° y 2 de julio de 1976.

[14] De la Fuente, G.; A. Flores; M. R. Molina; L. Almengor y R. Bressani, "Some nutritional characteristics of a naturally ocurring alga (*Microcystic* sp.) in a Guatemala lake". *Applied Environ. Microbiol.*, 33: 6-9, 1977.

[15] Ramírez, A. R.; L. G. Elías y R. Bressani, "Utilización de residuos de levaduras en alimentación de pollitas", presentado en: Primer Congreso de Avicultura de Centro-América y Panamá, celebrado en la ciudad de Guatemala del 1° al 3 de octubre de 1975.

[16] Elías, L. G. y R. Bressani, "El trigo sarraceno como sustituto del maíz o maicillo en dietas para pollos de carne", presentado en: Primer Congreso de Avicultura de Centro-América y Panamá, celebrado en la ciudad de Guatemala, del 1° al 3 de octubre de 1975.

Así, en la mayoría de los países ya se consume sal fortificada con yodo, y margarina con vitamina A y D. También las harinas blancas son enriquecidas con hierro, calcio y vitaminas del complejo B.

Desde hace dos años en el área de Centroamérica se inició además la fortificación del azúcar con vitamina A. Los resultados de esta medida implementada a nivel nacional están ahora evaluados, pero parecen ser muy promisorios desde ya.[17]

Se ha tratado asimismo de enriquecer alimentos de consumo muy popular pero cuya proteína es deficiente, por ejemplo el enriquecimiento de cereales con el agregado de aminoácidos esenciales.[18] También han sido utilizadas para enriquecer el garbanzo [19, 20] y la semilla de ajonjolí,[21] otras fuentes proteicas de alta calidad como el concentrado de harina de pescado.

Desarrollo de nuevas mezclas de alimentos de origen vegetal

La escasez de proteínas de origen animal, factor que juega papel primordial en la etiología de la desnutrición del niño menor de cinco años, motivó el desarrollo de un gran número de trabajos de investigación que buscaban formular mezclas vegetales capaces de sustituir a la leche en la alimentación del niño. Después de ocho años de investigación pudo así darse a conocer en 1959 la primera de estas mezclas, la incaparina. En términos muy generales este producto, elaborado en forma de harina, está compuesto por harina de maíz precocida como cereal de base, harina de semilla de algodón como fuente proteica, levadura torula, hidróxido de calcio y vitamina A.[22]

[17] Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP). *Informe Anual,* 1° de enero-31 de diciembre de 1975. Guatemala, INCAP, 1976.

[18] Díaz Delagado, D., "Enriquecimiento de cereales con proteínas:: Aspectos Tecnológicos", en Moisé Béhar y Ricardo Bressani (Eds.), *Recursos Proteínicos en América Latina. Memorias de una Conferencia de nivel Latinoamericano celebrada en el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá* (INCAP), ciudad de Guatemala, del 24 al 27 de febrero de 1970. Guatemala, C. A. Talleres Gráficos del INCAP, agosto de 1971, pp. 353-365.

[19] Barja, Ita; Patricia Muñoz; G. Solimano; Ema Vallejos; O. Undurraga y María Angélica Tagle, "Fórmula de garbanzo *(Cicer arietinum)* en la alimentación del lactante sano". *Arch. Latinoamer. Nutr.,* 21: 485-492, 1971.

[20] Pak, Nelly e Ita Barja, "Mezclas de alimentos de adecuado valor proteico recomendables para la alimentación del lactante y preescolar", *Arch. Latinoamer. Nutr.,* 21: 473-484, 1971.

[21] Jaffé, W. G. y J. F. Chávez, "El posible uso de harina de ajonjolí para fines comestibles", *Arch. Latinoamer. Nutr.,* 21: 31-48, 1971.

[22] Bressani, R., "La ciencia y la tecnología contemporánea para el mejoramiento cualitativo nutricional de la producción alimentaria", presentado en XXV Congreso Nacional de Medicina, celebrado en la ciudad de Guatemala del 18 al 22 de noviembre de 1974.

Debido a la necesidad absoluta de que este tipo de alimentos sea preparado con materias primas de origen nacional, las investigaciones realizadas han abierto el camino a la formulación de un gran número de mezclas, en las cuales varía la fuente principal de proteína, y en algunos casos, el cereal base.[23]

El siguiente cuadro muestra algunos ejemplos de estas mezclas:[24]

Nombre	*País*	*Fuente principal de proteína*
Incaparina	Centro América	Harina de algodón
Colombiarina	Colombia	Harina de soya
Cerealina	Brasil	Harina integral de soya
Peruvita	Perú	Harina de algodón
Provesal	Colombia	Harina de soya
AK-1000	Haití	Harina de frijol
Maisoy	INCAP	Harina de maíz y soya

Sustitución de los alimentos importados por alimentos locales

Con frecuencia el rápido crecimiento de la población no se acompaña del ajuste necesario en los hábitos alimentarios, y la escasez de ciertos alimentos populares se compensa con la importación y la consecuente fuga de divisas. Con miras a resolver este problema, se han llevado a cabo varios trabajos de investigación cuyo fin es reemplazar parte de los alimentos que habitualmente se utilizan en las preparaciones populares, sin alterar sus características organolépticas.

Así, en países donde se importa harina de trigo, se han hecho estudios para reemplazarla por harina de maíz y de frijol, en la elaboración de pan francés y pan dulce; el producto obtenido es bastante aceptable.[25] En otros países se encuentran bajo prueba con miras a reemplazar el frijol negro, mezclas a base de frijol caupí.[26] En sus-

[23] Bressani, R.; L. G. Elías y J. E. Brham, "Consideraciones en el desarrollo de mezclas vegetales, descripción de casos, métodos y utilización de productos", presentado en: Segundo Seminario Avanzado de Tecnología de Alimentos, celebrado en Bogotá, Colombia, del 29 de octubre al 6 de noviembre de 1975.

[24] Bressani, *et al., op. cit.*

[25] De la Fuente, G.; M. R. Molina y R. Bressani, "Factibilidad de sustitución de harinas de panificación por harinas de maíz y fortificación con harina de frijol de costa". *(V. sinensis),* en: *Memoria, XXI Reunión Anual del Programa Cooperativo Centroamericano para el mejoramiento de Cultivos Alimenticios (PCCMCA), celebrado en San Salvador, El Salvador, del 7 al 11 de abril de 1975.* Vol. II. San Tecla, El Salvador, PCCMCA, 1975, p. 177.

[26] Huezo, María Teresa; L. G., Elías y R. Bressani, "Preparación industrial de mezclas de frijol caupí y frijol negro", en: *Memoria, XXI Reunión*

titución de la proteína de la leche se han empleado concentrados proteínicos de pescado,[27] y en sustitución de la harina de maíz se han iniciado estudios empleando la semilla de morro o jícaro. Estos estudios, sin embargo, todavía se encuentran en la etapa experimental.[28]

Investigaciones tendientes a conservar el valor nutritivo

Paralelamente a las investigaciones citadas, todas ellas relacionadas con el incremento del valor nutritivo de los alimentos, en América Latina se realizan esfuerzos por mejorar aspectos del abastecimiento de alimentos, tales como su almacenamiento y comercialización.

En las últimas décadas, el desarrollo de las industrias alimentarias en la región ha impulsado un aceleramiento de los programas de investigación orientadas a mejorar las técnicas de conservación.

Pero no basta aumentar la disponibilidad; es necesario que esos alimentos adicionales, más nutritivos, lleguen al estómago de la población.

Las pérdidas de alimentos causadas por insectos, roedores y hongos pueden incluso duplicar las cantidades necesarias para satisfacer los requerimientos de la población. Seis ratas adultas comen tanto como un hombre adulto, y la velocidad de reproducción de la rata alcanza un promedio anual de 69.9 crías por hembra.[29]

Otras investigaciones necesarias

El valioso acopio de nuevos conocimientos ha impuesto la enorme responsabilidad de formar recursos humanos capaces de llevar a cabo

Anual del Programa Cooperativo Centroamericano para el Mejoramiento de Cultivos Alimenticios (PCCMCA), celebrada en San Salvador, El Salvador, del 7 al 11 de abril de 1975. Vol. I, Santa Tecla, El Salvador, PCCMCA, 1975, pp. 203-205.

[27] Yáñez, E., "Producción y posible utilización de concentrados proteínicos de pescado", en Moisés Béhar y Ricardo Bressani (Eds.), *Recursos Proteínicos en América Latina.* Memorias de *una Conferencia de nivel latinoamericano celebrada en el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá* (INCAP), ciudad de Guatemala del 24 al 27 de febrero de 1970. Guatemala, C. A., Talleres Gráficos del INCAP, agosto de 1971, pp. 282-299.

[28] Gómez-Brenes, R. A. y R. Bressani, "Evaluación nutricional del aceite y de la torta de la semilla de jícaro o morro", *(Crescentia alata) Arch. Latinoamer. Nutr.*, 23: pp. 255-242, 1973.

[29] Parpia, H. A. B., "Postharvest losses-impact of their prevention on food supplies, nutrition, and development", en: Nevin S. Scrimshaw y Moisés Béhar (Eds.), *Nutrition and Agricultural Development.* New York, Plenum Press, 1976, pp. 195-206.

no sólo la investigación requerida, sino también de aplicar eficazmente ese cúmulo de conocimientos. Debemos recordar que toda investigación que no se pone al servicio de la población, es investigación estéril. Para evitar que esto acontezca, hay que contar con los recursos humanos capacitados que lleven a la población los beneficios de esa investigación. Mientras más escasos sean los alimentos disponibles, más eficiente debe ser su uso.

Existe un enorme déficit de personal profesional, especialmente de nivel intermedio.[30] La velocidad con que las instituciones formadoras de ese elemento humano pueden desarrollar tales recursos no guarda un ritmo paralelo con las necesidades. Es necesario desarrollar métodos más eficaces para la formación de los recursos humanos.

Es indispensable además diseñar estrategias de amplia cobertura para motivar al consumidor y, sobre todo, educar al ama de casa en cuanto a la selección, uso, preparación, distribución y conservación de alimentos. Obviamente, los métodos que para ello se utilicen deberán adaptarse a su nivel educativo y a sus costumbres. Se ha observado que lo que puede servir de motivación en un grupo, puede no cumplir ese cometido en otros.

Será necesario además mejorar el poder adquisitivo del consumidor, con el fin de que se convierta en un verdadero estimulador de la producción de alimentos de alto valor nutritivo, a través de una selección juiciosa de su dieta.

Por último, habrá que establecer medidas preventivas que eviten el incremento innecesario de los requerimientos nutricionales de la población, como son las consecuencias de las enfermedades, lo cual aumenta las necesidades alimentarias del individuo o interfiere con la utilización de los alimentos que ingiere.

Las necesidades alimentarias de la población crecen a medida que ésta crece, pero juntamente con ambas también crece la capacidad del hombre para satisfacer esas necesidades. Lo que difiere son las velocidades de crecimiento. Urge, pues, que el crecimiento rápido de la población que experimenta América Latina en los momentos actuales se traduzca en más recursos humanos que ayuden a mejorar la disponibilidad, el consumo y la utilización de alimentos.

La tarea es ardua, únicamente aunando criterios y esfuerzos, asentados sobre bases de sólidas políticas, podrán las acciones rendir valiosos frutos para el bienestar de los pueblos de la región, meta común que anima a todos los participantes en esta interesante reunión.

[30] Samper, A., "Desarrollo institucional y desarrollo agrícola", tomo I, *Situación de la América Latina*. San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1969.

CRECIMIENTO RÁPIDO DE LA POBLACIÓN Y SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES DE SALUD EN LOS PAÍSES DE LA AMÉRICA LATINA

Hugo Behm Rosas *

En este documento se discute, de modo general, la relación entre el crecimiento demográfico rápido y las necesidades de atención de salud de sus poblaciones en los países de la América Latina. Se trata de dos fenómenos biológicos y sociales complejos, que están determinados por múltiples factores físicos, biológicos, económicos y sociales del ambiente en que el hombre vive. El análisis de las repercusiones que el aumento demográfico intenso tiene en las necesidades de salud, no puede reducirse a una mera consideración de las relaciones numéricas entre los indicadores con que se pueden cuantificar cada uno de estos fenómenos. Por ello, en este documento se analiza el problema en un marco de referencia más amplio y que se piensa como el adecuado.

El concepto de necesidad de atención en salud

Las necesidades de atención en salud han sido definidas como "los bienes y servicios que habría que proporcionar a la población, prescindiendo de los deseos o exigencias de las personas, las dificultades de acceso o las condiciones económicas de los individuos, para asegurar a todos ellos protección y atención médica adecuadas.[1] La definición es evidentemente restrictiva, porque la salud depende de todos y cada uno de los componentes del nivel de vida. De este modo, mantenerla no depende exclusivamente de las medidas específicas del sector salud, sino de la modificación de todos los factores que,

* Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE, San José).

1 Muller, C., "Economic Analysis of Medical Care". *American Journal of Public Health*, enero, 1961. Citado por Kadt de, E., "Las desigualdades en el campo de la salud". En *Salud Pública y Bienestar Social*. Centro de Estudios de Planificación Nacional, Universidad Católica de Chile. Santiago, marzo, 1976.

en la estructura socioeconómica de un país, pueden generar la enfermedad.

Pero aun si la definición se restringe a los servicios ofrecidos por el sector salud, el concepto de necesidad no es de simple definición operacional. Las necesidades pueden ser determinadas por los profesionales de salud como las medidas que hay que tomar, colectiva e individualmente, para conservar la salud de cada integrante de una comunidad. Pero esto excluye las atenciones que el individuo percibe como necesarias y que el médico considera injustificadas. A la inversa, las necesidades de atención de salud que el individuo percibe como tales (que tienen determinantes sociales, económicos y culturales complejos) pueden excluir algunas atenciones que los profesionales opinan que son requeridas (por ejemplo, exámenes de salud, inmunizaciones, etc). De este modo, la cuantificación de las necesidades en salud, desde el punto de vista práctico, se transforma en la evaluación de las demandas de atención que se producen cuando no hay barreras importantes en su satisfacción.

La demanda de atención en salud

El deseo expreso de utilizar la medicina oficial por los integrantes de una comunidad está asociado con numerosos factores, algunos de los cuales se mencionan a continuación:

- La frecuencia y tipo de enfermedades que ocurren en la comunidad.
- Factores demográficos, como el tamaño y otras características poblacionales (estructura por edad y sexo, distribución espacial, etc.).
- El grado en que cada persona percibe los síntomas como evidencia de enfermedad.
- Los valores y actitudes del individuo sobre salud y enfermedad y las fuentes de ayuda a las cuales tiene tendencia a recurrir cuando se siente enfermo (automedicación, medicina casera, curandero, medicina oficial, etc).
- Las barreras físicas, económicas, sociales y culturales que limitan la satisfacción del deseo de recibir atención médica, las cuales se refieren tanto a barreras reales como a las percibidas por las personas.
- La oferta real de servicios médicos, que estimula la demanda por un efecto de demostración y por la educación implícita en la atención.

El juego de estos y otros factores hacen que el nivel de demanda de atenciones de salud sea muy variable de una comunidad a otra

y que su curso histórico sea casi siempre creciente como expresión de numerosas necesidades insatisfechas y de un aumento progresivo de las aspiraciones referentes a servicios de salud.

Esta descripción sumaria muestra que el aumento demográfico es sólo uno de los muchos factores que condicionan el problema de las necesidades de salud en nuestra América. En este contexto integral, discutamos en particular el efecto de ese factor demográfico.

Crecimiento rápido de la población y necesidades de salud

Es obvio que, prescindiendo de cualquier otro factor y cualquiera que sea el nivel de las necesidades y de la oferta en salud, en toda población el crecimiento demográfico no puede tener sino un efecto sobre tales necesidades: aumentarlas. Si este crecimiento es rápido, colocará al sector salud ante una exigencia adicional —y a veces muy severa— que se agrega a las ya existentes. En algún momento en esta reunión se darán cifras que especifiquen la magnitud y características de este crecimiento en América Latina. Nos limitamos aquí a presentar algunos datos generales.

El cuadro 1 muestra las estimaciones más recientes de la población total elaboradas por CELADE para 1975 y 1990.[2] Si estas estimaciones resultan reales, debe esperarse que en la América Latina de 1990 se haya agregado en promedio un habitante por cada dos de los existentes en 1975. El crecimiento estimado en el periodo es mayor del 60 por ciento en Honduras, Nicaragua, México y República Dominicana. En dos de estos países (Nicaragua y República Dominicana) las esperanzas de vida al nacimiento están entre las más bajas de la región, de tal modo que el aumento demográfico marcado se va a producir en poblaciones donde presumiblemente las necesidades son mayores. A la inversa, el crecimiento es inferior al 20 por ciento en Argentina y Uruguay, que registran algunas de las más altas esperanzas de vida al nacimiento.

El cuadro 2 presenta el crecimiento estimado para el periodo 1975-1990 en la población urbana y en la rural en los países de la región. El hecho más significativo es que de los 161 millones de habitantes en que se supone se incrementará la población latinoamericana en este periodo, 144 millones (esto es, el 89 por ciento) residirán en el sector urbano. Este sector aumentará en 75 por ciento en tanto que la población rural se estima que crecerá en sólo 14 por ciento. Incluso se prevé una disminución de este sector, en términos

[2] CELADE, *Boletín Demográfico*. Año IX, Nº 17, Santiago, Chile. Enero, 1976.

Cuadro 1. Estimaciones de la población total de los países de la América Latina, 1975 y 1990

Países	*Población (en miles)*			
	1975	*1990*	*Aumento absoluto*	*Porciento*
Total de la Región	316 323	477 380	161 057	51
Área Andina	76 545	116 223	39 678	52
Bolivia	5 410	7 974	2 564	47
Colombia	25 890	40 324	14 434	56
Chile	10 253	13 553	3 300	32
Ecuador	7 090	11 251	4 161	59
Perú	15 689	24 425	8 736	56
Venezuela	12 213	18 706	6 493	53
Área Atlántica	140 872	203 637	62 765	45
Argentina	25 384	30 189	4 805	19
Brasil	109 730	165 757	56 027	51
Paraguay	2 647	4 074	1 427	54
Uruguay	3 111	3 617	506	16
Istmo Centroamericano	19 215	30 050	10 835	56
Costa Rica	1 994	2 954	960	48
El Salvador	4 108	6 595	2 487	61
Guatemala	6 082	9 201	3 119	51
Honduras	3 037	4 997	1 960	65
Nicaragua	2 318	3 778	1 460	63
Panamá	1 676	2 525	849	51
México y Caribe	79 691	127 460	47 769	60
Cuba	9 481	12 855	3 374	36
Haití	5 888	8 525	2 637	45
México	59 204	97 585	38 381	65
República Dominicana	5 118	8 495	3 377	66

FUENTE: CELADE, *Boletín Demográfico*. Año IX. N° 17. Santiago, Chile, enero de 1976.

absolutos, en Argentina, Chile y Venezuela. El crecimiento urbano es particularmente intenso en Honduras, Nicaragua, Haití y República Dominicana, países en los cuales se estima que la población que vive en la región urbana se duplicará en estos 15 años.

Cuadro 2. Crecimiento estimado de la población urbana y la población rural, países de la América Latina, 1975-1990

Regiones y países	Población (en miles)							
	Urbana				Rural			
			Diferencia				Diferencia	
	1975	1990	Absoluta	Porciento	1975	1990	Absoluta	Porciento
TOTAL AMÉRICA LATINA	193,007	337,046	144,039	75	123,351	140,223	16,872	14
Región Andina	48,428	84,392	35,964	74	28,116	31,840	3,724	13
Bolivia	2,119	3,709	1,590	75	3,291	4,265	974	30
Colombia	16,392	30,096	13,704	84	9,498	10,227	729	8
Chile	8,010	11,548	3,538	44	2,243	2,005	−238	−11
Ecuador	2,988	5,678	2,690	90	4,102	5,573	1,471	36
Perú	9,691	17,603	7,912	82	5,997	6,822	825	14
Venezuela	9,228	15,758	6,530	71	2,984	2,948	− 36	− 1
Región Atlántica	90,144	150,140	59,996	67	50,728	53,497	2,769	5
Argentina	20,492	26,027	5,535	27	4,892	4,162	−730	−15
Brasil	65,959	118,959	53,000	80	43,771	46,797	3,026	7
Paraguay	1,049	1,918	869	83	1,598	2,156	558	35
Uruguay	2,644	3,236	592	22	467	382	− 85	−18
Itsmo Centroamericano	7,970	14,892	6,922	87	11,329	14,957	3,628	32
Costa Rica	842	1,547	705	84	1,152	1,407	255	22
El Salvador	1,739	3,209	1,470	85	2,404	3,275	871	36
Guatemala	2,199	3,996	1,797	82	3,883	5,205	1,322	34
Honduras	1,112	2,380	1,268	114	1,925	2,617	692	36
Nicaragua	1,174	2,323	1,149	98	1,144	1,456	312	27
Panamá	855	1,527	672	79	821	997	176	21
México y Caribe	46,515	87,531	41,016	88	33,176	39,929	6,763	20
Cuba	5,874	8,860	2,986	51	3,607	3,994	387	11
Haití	1,312	2,647	1,335	102	4,576	5,879	1,303	28
México	37,117	71,371	34,254	92	22,086	26,214	4,128	19
Rep. Dominicana	2,211	4,654	2,443	110	2,907	3,841	934	32

FUENTE: CELADE. *Boletín Demográfico.* Año IX, No. 12, Santiago de Chile, julio, 1976.

No se dispone, desgraciadamente, de estimaciones demográficas similares por clase social, variable que es aún más trascendente en el estudio de las necesidades de salud.

Ésta es una breve caracterización del crecimiento de la población de los países de la América Latina. Cualquiera que sea el nivel en que un país satisfaga las necesidades de atención de salud de su población, no hay duda de que un incremento demográfico del orden del 50 al 60 por ciento, por sí solo, será un factor importante de un crecimiento proporcional de las necesidades y las eventuales demandas de atención. Respecto al intenso proceso de urbanización, pueden suponerse efectos contradictorios sobre el problema de la atención médica. El crecimiento escaso del sector rural de algún modo hará que se agrave con menor intensidad el déficit notorio de la atención de salud en estas poblaciones, habitualmente expuestas a mayores riesgos. La mayor concentración urbana de la población viene a poner más de acuerdo la distribución espacial de la población con los recursos físicos y humanos del sector salud, habitualmente concentrados en los mayores centros urbanos y, en especial, en la capital del país. Pero, por otra parte, el hecho de que en la América Latina la migración a las ciudades no se dé junto con un proceso efectivo e integrado de desarrollo, favorece la aparición de lo que se ha llamado marginalidad, la cual dificulta seriamente al mejoramiento de la situación de salud de estas poblaciones. En todo caso, el crecimiento urbano originado en la migración será un factor adicional de estímulo de la demanda de atención médica, tanto por la mayor accesibilidad física a los centros de atención existentes en las ciudades, como por el cambio que significa la incorporación de los migrantes a la cultura urbana.

Existen, por cierto, muchos otros aspectos referentes al impacto del crecimiento de la población en las necesidades de atención de salud y a su satisfacción. Así, por ejemplo, estas necesidades son función de la edad y son mayores en las dos edades extremas de la vida: sin embargo, en un plazo mediano, los cambios previstos en la estructura por edad de la población no son tan marcados en la América Latina como para que este factor tenga particular importancia frente a otros. Hay además interrelaciones a través de las variables demográficas que regulan el crecimiento (mortalidad, fecundidad, movimientos migratorios) y de los numerosos factores sociales, económicos y culturales que a su vez influyen tales variables.

Pero queremos detenernos en la breve caracterización que se ha hecho para plantear el análisis en un contexto más general. ¿Cuál es la situación actual en cuanto al grado de satisfacción de las necesidades en el área de la salud? ¿Qué puede decirse del curso futuro de esta situación tomando en cuenta los factores no demográficos del

problema? ¿Cuál es el peso relativo del crecimiento de la población en las perspectivas de evolución y de solución del problema que aquí se discute?

Necesidades de atención de salud en los países de la América Latina

No se dispone de un panorama medianamente completo del nivel y estructura de estas necesidades de atención de salud en los países de la región. Pero las condiciones actuales pueden ser evaluadas aproximadamente, utilizando un indicador burdo; la mortalidad, que expresa el daño más severo de la salud y la necesidad más perentoria de cuidado médico. En el cuadro 3 se presentan cifras recientemente obtenidas en un estudio que sobre la mortalidad en los primeros años de vida está en desarrollo en el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)[3] Los datos muestran que la probabilidad de morir entre el nacimiento y los dos años de edad oscila entre 75 por mil nacidos vivos en Paraguay (1967-1968) y 202 por mil en Bolivia (1971-1972), en tanto que las mismas probabilidades alcanzan sólo a 21 por mil en Estados Unidos (1970) y a 16 por mil en Suecia (1965). Contrastes tan intensos son elocuentes en mostrar la magnitud de las necesidades de salud que no se atienden, ni a su nivel más elemental, en la América Latina de hoy.

El cuadro 3 incluye además cifras que señalan que esta situación es aún más crítica si se examinan los contrastes entre grupos socioeconómicos dentro de cada país. El riesgo de morir en los primeros dos años de vida ha sido estimado por niveles de instrucción de la mujer, utilizando esta variable como un indicador del nivel socioeconómico. Se ve que los hijos de mujeres presuntamente analfabetas, en su mayor parte correspondientes a campesinas y a los estratos con peores condiciones de vida del sector urbano, tienen riesgos tan altos que entre el 10 y el 25 por ciento de cada generación de los niños que nacen en estos grupos fallecen antes de cumplir dos años de vida. En el otro extremo, en todos los países existe un grupo minoritario formado por mujeres pertenecientes a los sectores socioeconómicos más favorecidos, a juzgar por el hecho de que ellas han alcanzado la educación superior o completado su educación media. Los hijos de estas mujeres, las cuales viven de preferencia en las ciudades más grandes de cada país, tienen una mortalidad de 3 a 5 veces menor que la del grupo anterior.

[3] Behm, H. y cols., *Mortalidad en los primeros años de vida en los países de la América Latina.* CELADE. Serie A. Nos. 1024, 1025, 1026, 1027, 1028, 1029, 1030, 1031 y 1032; 1976-1977.

Cuadro 3. Probabilidad de morir en los dos primeros años de vida a partir del nacimiento según nivel de instrucción de la mujer, países latinoamericanos seleccionados, alrededor de 1966-1972

Probabilidad de morir (por mil)	*Total*	*Años de instrucción de la mujer*					*Probabilidad de morir grupo 0/grupo 10 y más*
		Ninguno	*1-3*	*4-6*	*7-9*	*10 y más*	
Paraguay 1967-1968	75	104	80	61	45	27	3.9
Costa Rica 1968-1969	81	125	98	70	51	33	3.8
Colombia 1968-1969	88	126	95	63	42	32	3.9
Chile 1965-1968	91	131	108	92	66	46	2.8
Rep. Dominicana 1970-1971	123	172	130	106	81	54	3.2
Ecuador 1969-1970	127	176	134	101	61	46	3.8
El Salvador 1966-1967	145	158	142	111	58	30	5.3
Perú [a] 1967-1968	169	207	136	102	77	70	3.0
Bolivia 1971-1972	202	245	209	176	110		2.2

[a] En Perú las categorías de instrucción son: ninguna o menos de tres años; primaria incompleta, primaria completa, secundaria incompleta y secundaria completa o más.

FUENTE: Behm, H. y colaboradores. Serie de estudios nacionales sobre "Mortalidad en los primeros años de vida en los países de la América Latina". Centro Latinoamericano de Demografía, 1976-1977.

El estudio ha llegado a determinar, en el total de nueve países estudiados hasta el momento, que los estratos donde la mortalidad del menor de dos años es mayor (variando entre 89 y 225 por mil), comprenden en general del 41 a 71 por ciento de las mujeres en edad fértil. Se estima que estas mujeres procrean entre el 50 y el 79 por ciento de los nacidos vivos anuales en los países, generaciones en las cuales se calcula que acontecen del 64 al 85 por ciento del total de muertes de menores de dos años. En consecuencia, estos grupos

son mayoritarios y la alta mortalidad de sus niños expresa que hay necesidades vitales que no son atendidas. Ellos constituyen el núcleo del problema de salud en la infancia en nuestra América y de las respectivas necesidades de atención que debieran ser prioritarias en su atención.

La oferta de servicios en el sector salud

¿Cuál es la oferta con que el sector salud responde a necesidades de atención tan variadas y tan urgentes? A nivel de las políticas de salud, habitualmente se proclama "la salud como un derecho de todos y no el privilegio de algunos.[4] Pero la realidad es muy otra. La situación actual se caracteriza por la existencia de sistemas de salud que en general son de baja eficiencia y coordinan imperfectamente las múltiples instituciones en que el sector salud se fragmenta. La atención médica individual se ofrece en la mayoría de los casos cuando la enfermedad está ya avanzada, lo cual reduce la efectividad de aquélla. Los recursos físicos y humanos se concentran en los mayores conglomerados urbanos, en desmedro de la atención de la población rural, que forma el 39 por ciento de la población total de la América Latina. Se da habitualmente prioridad al sistema hospitalario, que insume la mayor parte de los recursos, siguiendo el modelo de una medicina de alto nivel, compleja y cara, desarrollada en países avanzados cuyas condiciones históricas son muy diferentes a las existentes en la región latinoamericana. La comunidad juega habitualmente el rol de un usuario pasivo. A pesar de innegables progresos, lo fundamental es que, en general, la cantidad, calidad y oportunidad del cuidado médico que la población recibe es función primordialmente de su condición socioeconómica y, por lo tanto, función inversa de sus necesidades de atención.

Por oposición, se ha postulado repetidamente que la mejor respuesta a la situación existente en la América Latina es una atención médica que se extienda rápidamente a la totalidad de su población, que desarrolle sus actividades fundamentalmente fuera del hospital, en el seno mismo de la comunidad; que, junto con tratar a enfermos, ponga énfasis en la prevención y en la educación; que se lleve a cabo de preferencia con personal auxiliar que es posible preparar en gran número, en plazo breve y a menor costo que los recursos profesionales; y que se realice con la viva participación de la comunidad,

[4] Organización Panamericana de la Salud, *Plan decenal de salud para las Américas,* aprobado por la III Reunión Especial de Ministros de Salud de las Américas, Santiago, Chile, octubre, 1972. Documento oficial Nº 118, enero de 1973, p. 4.

con pleno acceso a las decisiones que haya que tomar para el cuidado de la salud de ella misma. Pero la aplicación de una atención médica así concebida es inexistente o de limitada aplicación en la gran mayoría de los países. La experiencia de Costa Rica [5] y el espectacular progreso de Cuba,[6] mucho más integrado, son más bien las excepciones.

No es extraño que en tales condiciones, la oferta y distribución de los servicios destinados a satisfacer las necesidades de salud, tengan similares diferenciales por clase social que las señaladas respecto a tales necesidades. En la Reunión de Ministros de Salud mencionada,[7] se deja constancia de que "nuestro problema consiste en proveer de servicios al 37 por ciento de los habitantes que en la actualidad no reciben atención médica de ninguna especie". "Podemos afirmar que la gran mayoría de ese 37 por ciento vive en medio rural o en las poblaciones marginales de las grandes ciudades. Ese sector de la población contribuye en una gran proporción a la morbilidad y mortalidad general y específica". "La tarea que nos espera en la década que iniciamos nos indica claramente que sin un cambio sustancial en las estructuras tradicionales no será posible abrir la brecha para convertir en realidad la cobertura que entraña el derecho a la salud".

Un ejemplo más puede ilustrar el carácter discriminatorio de la oferta en salud, con la salvedad de que se refiere a un país como Chile, que por muchos motivos es una excepción en América Latina en cuanto al grado de cobertura y mejor distribución de la atención

Cuadro 4. Consultas médicas efectuadas y deseadas por nivel de ingreso económico, Chile, 1968

Ingreso per capita (en sueldos vitales)	*Consultas médicas per capita al año*			
	Efectuadas	*Deseadas*	*Totales*	*Porciento de efectuadas*
Total	2.1	2.1	4.2	50
0.0 -0.19	1.5	2.3	3.8	39
0.20-0.39	2.1	2.4	4.5	47
0.40-0.59	2.3	2.3	4.6	50
0.60-0.99	2.4	2.0	4.5	53
1.00 y más	3.0	1.2	4.2	71

FUENTE: Ver referencia.

[5] Ministerio de Salud. *Programa de salud para comunidades rurales.* San José, Costa Rica, 1974.

[6] Ministerio de Salud Pública. *Fundamentación para un nuevo enfoque de la medicina en la comunidad.* La Habana, Cuba, octubre, 1976.

[7] *Op. cit.*, p. 17.

médica que ha logrado alcanzar. El cuadro 4 muestra que el número promedio anual de consultas médicas efectuadas es el doble en el grupo de mayor ingreso respecto al de menor ingreso.[8]

UNA VISIÓN DE CONJUNTO DEL PROBLEMA DE LAS NECESIDADES DE ATENCIÓN DE SALUD Y DEL ROL DEL CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO

Hay un buen número de evidencias empíricas que sustentan el resumen del problema que se ha hecho en los párrafos precedentes; se omiten en razón de la brevedad de este documento. En todo caso, con importantes variaciones entre países, la situación aparece caracterizada por:

1. Magnitud importante de las necesidades de atención, derivadas de las condiciones de salud adversas que prevalecen en los países (a pesar de progresos recientes), las cuales son considerablemente críticas en los sectores de población cuya precaria condición socioeconómica determina en ellos condiciones de vida muy adversas.
2. La situación insatisfactoria de la oferta de atención médica a la población, oferta que tiende a concentrarse en los sectores urbanos y de mejor situación social y económica.
3. La evidente contradicción nacida de las premisas anteriores que significa, en suma, que las poblaciones con mayores necesidades y más expuestas al riesgo de enfermar y morir (que son mayoritarias), sean precisamente las que menos se beneficien de los respectivos servicios de salud.

En este marco se inscribe el crecimiento rápido de la población, cuyo efecto inmediato es agudizar la resolución de tal contradicción, porque genera *per se* un aumento de las necesidades que hay que atender. Más aún, es legítimo pensar que este crecimiento va a ser proporcionalmente mayor en los estratos de población de menor nivel socioeconómico, en los cuales la fecundidad es más alta, particularmente si la mortalidad tiende al descenso.

Concebido así el problema, no hay duda de que los caminos de solución serán aquellos que vayan a la raíz misma de las condiciones estructurales que, en las sociedades de la América Latina, determinan tal situación. Todo indica que la contribución más decisiva que los países pueden hacer frente a estos hechos es una política efectiva de desarrollo social y económico que esté libre de las trabas estructurales que hoy lo limitan. Una política que, de modo particular, tienda a reducir de modo drástico las diferencias en la distribución del producto del trabajo del hombre entre grupos socioeconómicos.

[8] Ministerio de Salud Pública y Consejo Nacional Consultivo de Salud. *Recursos humanos de salud en Chile: un modelo de análisis.* Santiago, Chile, 1970.

Tal política reduciría los factores de agresión a la salud en el ambiente físico, biológico y social del hombre, que hoy se expresan en gran número de enfermedades y muertes prematuras y evitables. En el sector salud significaría la aplicación extensiva del conocimiento médico existente, que adaptaría convenientemente la atención médica a la realidad histórica de la región, de tal modo que sus beneficios alcancen a los sectores en los que, en la actualidad, las necesidades son más perentorias y menos satisfechas. Tal política, por último, al actuar sobre los factores demográficos que regulan el crecimiento, tendería a disminuir sus altas tasas actuales.

Por cierto, nada de lo que se ha sostenido en este trabajo debe interpretarse en el sentido de que el crecimiento rápido de la población carece de significación en el problema de afrontar las necesidades de salud de la población en América Latina. Ni tampoco que los esfuerzos para regular este crecimiento sean irrelevantes para este mismo propósito. Lo que sí se sostiene es que este factor es de relativa menor importancia respecto al alto nivel de necesidades de atención de salud que se generan fundamentalmente por las condiciones adversas de vida prevalecientes en extensos sectores de población y por el carácter desigual e insuficiente con que los sistemas de salud ofrecen atenciones frente a estas necesidades. Son todos ellos epifenómenos de los que, a un mayor nivel de análisis, encontramos su génesis, mediante múltiples mecanismos, en las condiciones estructurales de los sistemas económicos existentes en los países latinoamericanos. Si se acepta este predicamento, es evidente que responder al problema de necesidades insatisfechas de salud en la población con medidas que intenten específicamente moderar el crecimiento, es enfocar el problema fuera del marco de referencia que le es propio. También resulta claro que tales medidas, por sí mismas, tendrán inevitablemente un alcance limitado.

Un ejemplo, necesariamente simplificado, puede ilustrar este punto. En el cuadro 1 se observa que entre 1975 y 1990 se prevé un crecimiento de 32 por ciento en la población total de Chile. En el cuadro 4 se muestra que en 1968 se satisfacían sólo la mitad de las consultas médicas que la población pensaba como necesarias. Si se supone que esta situación fuera similar en 1975, y que se planeara satisfacer esta demanda al mismo nivel en 1990, pero absorbiendo el crecimiento demográfico, la oferta debería aumentar en 32 por ciento. Si el crecimiento de la población fuera cero y se programara dar satisfacción a toda la demanda (incluyendo las consultas médicas deseadas pero hasta entonces no realizadas), el aumento de la demanda debería ser del 100 por ciento, esto es, tres veces mayor que en la primera hipótesis. Esta diferencia da una idea aproximada del peso relativo de ambos factores en el problema. Por cierto,

si la hipótesis fuera sastifacer totalmente la demanda, incluyendo el aumento adicional debido al crecimiento demográfico, el incremento de la oferta debería alcanzar el 164 por ciento. Por muchas razones el ejemplo es teórico aunque derivado de cifras reales. Es cierto que en otros países el crecimiento demográfico es mucho mayor, pero nos parece que, en general, el nivel de necesidades es en ellos a su vez mayor, y la oferta de servicios es menor y con mayores contrastes.

Resumen

El efecto neto del rápido crecimiento de la población en los países de la América Latina es un aumento de las necesidades de atención de salud. No obstante, el factor demográfico no es el único ni el más importante en el problema de satisfacer estas necesidades. La principal contradicción se encuentra entre la magnitud de las necesidades de atención generada en las condiciones de vida adversas que existen en extensos sectores de población, junto con la oferta restringida de servicios de salud, que también está discriminada por clases sociales. El problema de los mayores requerimientos de atención médica que genera el crecimiento rápido de la población debe encararse en la modificación de las condiciones estructurales socieconómicas de los países de la América Latina que determinan, simultáneamente, bajos niveles de salud, deficiencias en la oferta de los sistemas de salud y crecimiento rápido de la población.

EDUCACIÓN, POBLACIÓN Y SOCIEDAD GLOBAL EN AMÉRICA LATINA: CRISIS Y PERSPECTIVAS

Jorge Padua N. *

Introducción

De las cuatro grandes áreas que en esta sección de la Reunión Paralela sobre Población y Desarrollo en América Latina se examinan como "necesidades básicas de la población" (alimentación, vivienda, salud y educación), es sin duda la educación —entendida como escolarización— la que mayor atención ha recibido y donde se han realizado los esfuerzos materiales y financieros más importantes.

Y es interesante notar que, al mismo tiempo que la expansión de los servicios escolares alcanzan un ritmo notable de crecimiento y el sistema educacional se transforma en la organización burocrática de mayor tamaño en el aparato estatal, las dudas y los cuestionamientos sobre la orientación y las características del sistema educacional formal, también han aumentado.

Frente a la crisis debida a la masificación de las universidades y los fracasos del sistema para cumplir con sus objetivos, las críticas y las sugerencias de alternativas han variado desde el juicio radical que cuestiona al sistema educacional formal como un todo y sugiere la desescolarización de la sociedad, hasta las corrientes que propugnan una mayor extensión del sistema, una máxima planificación y un análisis de las condiciones en las que es posible implementar una educación que lleve a la formación de un individuo, y a una sociedad funcionales a la modernización.[1]

* Centro de Estudios Sociológicos (CES). El Colegio de México.

[1] Nos referimos aquí tanto a los trabajos de Illich, I., *Deschooling Society*, Harrow Books, New York, 1972; Goodman, P., *Growing Up Absurd*, Vintage Books, New York, 1969; como a los de Curle, A. y R. Bjork, *Education in Developing Areas*, D. McKay Co., New York, 1969; Blaug, P., *Economía de la educación*, Ed. Tecnos, Madrid, 1972. Una tipología algo más precisa sobre

De continuar los patrones actuales de crecimiento, uno de los problemas más críticos que deberá enfrentar la educación en América Latina —particularmente en aquellos países con una alta tasa de crecimiento demográfico— será la cobertura de la demanda y el financiamiento de la educación. Pero en la perspectiva que intentamos darle a esta ponencia, la estimación de la cantidad de la demanda por educación y la determinación de los obstáculos que van a surgir como consecuencia del crecimiento rápido de la población, ocupan un lugar secundario.

El objetivo de este trabajo es describir sintéticamente las características del sistema educacional formal a la luz de algunas de las rápidas transformaciones, en lo que aquí llamaremos componentes materiales, socioculturales y sociopolíticos de las sociedades latinoamericanas, y tratar de respondernos a preguntas tales como: ¿Cómo operan los sistemas formales? ¿Por qué operan como operan? ¿Por qué crecen como crecen? Dadas las restricciones de espacio y principalmente la complejidad del aparato educacional formal en sus relaciones con la sociedad global y sus distintos subsistemas, las respuestas que se proporcionan son de carácter muy general. No se examinan en el trabajo aspectos relativos a las relaciones entre educación y variables demográficas en el sentido de los efectos que la primera pueda tener sobre las segundas. El tema es importante, pero se me ha solicitado que enfatice los efectos en la dirección causal opuesta, esto es, los efectos que sobre la educación (entendida como una necesidad básica) tiene la población, especialmente aquellos

las reflexiones entre educación y sociedad, clasificaría a éstas de la siguiente manera:

a) *pedagogismo:* "formulaciones idealistas sobre el papel de la educación en la sociedad así como los enfoques del fenómeno educativo concentrados en las relaciones y situaciones que se plantean al trasmitir el conocimiento..." (de Germán Rama: "Educación, Imágenes y Estilos de Desarrollo" (mimeógrafo), CEPAL, Buenos Aires, 1974).

b) *civismo:* se ubican aquí las corrientes que enfatizan los aspectos políticos de la educación. Se educa para formar al ciudadano responsable, y la corriente se remonta a los movimientos de la independencia, y se prolonga en lo que Ponce A., en la década de los 20 (*Educación y lucha de clases;* Ed. Nascimiento, Santiago de Chile, 1972), llamaba corriente "doctrinaria", la cual para tratar de superar el presente y reemplazar las formas actuales por otras, quería "transformar la escuela y modificar por su intermedio a la misma sociedad", en un modelo en que el Estado debía renunciar a su condición de Estado Burgués. En las épocas contemporáneas la educación se reivindica como tesis cultural humanista, como reivindicadora de los derechos humanos y da lugar a tesis voluntaristas como la de Illich, o a la pedagogía de los oprimidos de Freire.

c) *economicismo:* el sistema aparece dominado en sus objetivos por lo utilitario, ya que la educación se justifica como una "inversión" en habilidades y capacidades, y en "recursos humanos" donde el planeamiento educacional se vincula estrechamente a la concepción desarrollista.

que se relacionan con el crecimiento rápido de ésta. La utilidad de un enfoque como éste tiene quizá la única virtud de cuestionar las perspectivas simplistas y proporcionar algunos elementos, que nos permitan identificar y conocer lo que se esconde detrás de la crisis educacional.

Caracterización general del estado de la educación formal en América Latina

Según lo afirman organismos privados y gubernamentales —nacionales e internacionales—, en las últimas dos décadas se han producido una serie de avances notables en todo el sector educacional de América Latina, avances que se reflejan tanto en la disminución relativa de la población analfabeta como en el crecimiento de la matrícula a todos los niveles del sistema.

Las cifras que se exhiben son impresionantes. Por ejemplo:

Entre 1965 y 1975 la población atendida pasó de un total de unos 40 millones de estudiantes, a unos 69 millones;

—El gasto total educacional creció de unos 5.653 millones de dólares en 1965, a 7.131 millones en 1970 y a 11.069 millones en 1975. Se estima que para 1980 el gasto será del orden de unos 15.095 millones, y para 1985 de unos 19.154 millones;[2]

—Entre 1960 y 1970, el porcentaje del Producto Bruto Interno destinado a educación se incrementó en forma considerable en todos los países del área y alcanzó, en 7 de éstos, a igualar o superar el 4 por ciento recomendado en la Conferencia de UNESCO, sobre Educación y Desarrollo Económico, Santiago de Chile, 1962 (véase el cuadro 1);

—El porcentaje del Presupuesto Educacional representaba, alrededor de 1970, a más del 20 por ciento del Presupuesto Nacional Total en Ecuador, el Salvador, México, Perú y Venezuela, y más de la cuarta parte en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Panamá y Uruguay (véase el cuadro 1).

Traducidos estos resultados en términos cualitativos, a muy pocos satisfacen. Los análisis del funcionamiento de los sistemas educacionales formales realizados en los últimos tiempos han llegado en forma casi unánime a la siguiente conclusión: el sistema es inoperante en el cumplimiento de sus objetivos más generales y muy poco eficiente en la realización de sus objetivos específicos.

[2] Las estimaciones son de J. M. Dagnino Pastore, en "Nivel y Estructura de los Costos y del Financiamiento Educativo en América Latina"; Seminario sobre Financiamiento de la Educación. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, noviembre, 1976.

Cuadro 1. Presupuesto educacional en porcientos del producto bruto interno y en el porciento del presupuesto nacional

Países	*% del P.B.I.*		*% del presupuesto*		*Matrícula a cargo del sector público (porcientos)*				
	1960	*1970*	*1960*	*1970*	*Total*	*Pr. Pr.*	*Prim.*	*Med.*	*Sup.*
Argentina	2.0	3.7	13.3	14.0	80.7	70.8	88.7	67.2	82.6
Bolivia	1.6	3.1	19.4	26.2	—	63.0	78.3	68.5	—
Brasil	2.3	3.3	10.5	10.5	—	59.9	90.3	59.3	—
Colombia	2.5	2.7	25.9	25.5	—	10.3	81.0	46.5	52.0
Costa Rica	4.2	6.4	29.6	35.0	94.6	82.7	96.6	85.0	100.0
Cuba	7.2	7.5	10.1	16.1	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Chile	3.9	4.8	14.8	10.6	76.8	71.5	77.3	76.9	68.1
Ecuador	2.6	4.0	21.0	21.8	79.2	74.6	82.4	63.0	77.3
El Salvador	2.7	2.8	20.5	24.9	87.7	85.3	95.4	42.1	69.4
Guatemala	1.6	1.9	16.7	17.5	—	64.8	84.5	50.0	75.0
Haití	1.4	—	11.7	11.7	—	—	65.1	71.3	—
Honduras	2.1	3.2	16.6	19.5	—	79.2	93.7	22.5	100.0
México	1.3	2.6	19.1	20.1	—	92.0	99.4	70.5	85.0
Nicaragua	1.4	2.3	14.5	18.6	—	38.7	84.9	58.7	60.0
Panamá	3.6	4.6	21.2	34.6	86.9	42.4	94.6	65.1	93.2
Paraguay	1.4	1.9	16.0	13.2	82.0	51.2	87.1	48.2	75.5
Perú	2.6	4.6	17.6	23.4	84.6	72.4	85.5	83.9	78.6
Rep. Dominicana	1.3	2.8	7.3	16.3	—	12.3	91.0	75.0	77.1
Uruguay	2.8	3.8	26.4	26.1	—	53.1	77.3	82.6	100.0
Venezuela	3.3	5.2	14.5	23.1	—	41.6	88.3	80.8	—

FUENTE: Varios. Tablas de UNESCO, *Evolución reciente de la educación en América Latina* (7 volúmenes); SepSetentas, México, 1976.

La situación más común en América Latina parece presentar las características que muestra el cuadro 1-A.

1. Aunque el crecimiento de la matrícula ha sido notable, en términos absolutos la población no incorporada al sistema parece ir en aumento. Para 1970 había en toda la América Latina unos 39 millones de analfabetos (15 años y más), unos 8 millones de niños entre las edades de 7 a 12 años, que no habían sido incorporados al sistema (véase los cuadros 2 y 5). Entre el 20 y el 40 por ciento de la población en edad escolar no tiene acceso al nivel primario del sistema. Esto es particularmente correcto en los países más subdesarrollados del área, en las zonas rurales, y en algunos sectores marginados de las zonas urbanas.

2. La población rural que tiene acceso al sistema educacional recibe entre 1 y 3 años de escolarización, generalmente en escuelas unitarias cuyos maestros poseen escasa o nula calificación y donde los recursos materiales son extremadamente pobres. La deserción escolar, el ausentismo, el retraso cronológico y el fracaso escolar son muy elevados (véase el cuadro 3).

Cuadro 1-A. Población en edades correspondientes a cada ciclo de enseñanza, población atendida y gastos corrientes asignadas por nivel. Valores agregados para América Latina en diferentes años

POBLACIÓN ATENDIDA POR EL SISTEMA EDUCACIONAL FORMAL EN CADA CICLO DE ENSEÑANZA

(Millones de personas

				Estimados	
	1965	*1970*	*1975*	*1980*	*1985*
Primaria	32.7	41.5	50.9	62.8	72.4
Secundaria	6.2	10.1	15.2	20.8	28.4
Superior	0.9	1.5	2.7	4.0	5.4
	39.8	53.1	68.8	87.6	106.2

POBLACIÓN EN EDADES CORRESPONDIENTE A CADA CICLO DE LA ENSEÑANZA

(Millones de personas

				Estimados	
	1965	*1970*	*1975*	*1980*	*1985*
Primaria	37.7	45.3	50.4	57.1	65.4
Media	31.9	37.6	43.5	49.1	55.7
Superior	19.6	22.6	27.8	32.4	37.2
	82.2	105.5	121.7	138.6	158.3

COSTOS CORRIENTES ASIGNADOS POR NIVELES (en porcientos)

				Estimados	
	1965	*1970*	*1975*	*1980*	*1985*
Primaria	48.81	44.46	39.77	34.6	31.1
Secundaria	27.14	26.47	25.02	24.7	25.5
Superior	24.05	29.07	35.21	40.7	43.4
	100.00	100.00	100.00	100.0	100.0

FUENTE: J. L. Dagnino Pastore, "Nivel y Estructura de los Costos y del Financiamiento Educativo en América Latina", BID, Washington, 1976.

Cuadro 2. Población analfabeta en números absolutos y relativos en América Latina para diferentes años. Datos censales.

País	(1)			(2)			(3)	
	Año	Cantidad de analfabetos[a]	% analfabetismo	Año	Cantidad de analfabetos[a]	% analfabetismo	Año	% analfabetismo
Argentina	1947	1.541,678	13.6	1960	1.281,938	8.0	1970	6.0
Uruguay	..	...	..	1963	179,500	9.7	1970	..
Costa Rica	1950	94,492	20.6	1963	109,460	15.6	1970	11.0
Chile	1952	748,950	10.2	1960	731,373	16.4	1970	11.6
Panamá	1950	132,978	30.1	1960	133,812	23.4	1970	21.7
Cuba	..	...	..	..	...	..	..	..
Paraguay	1950	255,411	34.1	1963	252,221	25.6	1970	20.0
Colombia	1951	2.429,333	37.7	1964	2.526,590	27.1	1970	22.0
Ecuador	1950	816,354	44.3	1962	799,535	32.5	1970	28.0
Venezuela	1950	1.433,852	49.0	1961	1.499,250	36.7	..	..
México	1950	9.272.484	44.1	1960	10.573,163	37.8	1970	23.8
Rep. Dominicana	1950	677,295	57.1	1960	569,450	35.5	1970	32.8
Brasil	1950	15.332,644	50.7	1960	15,868,792	39.5	1970	33.0
Perú	..	...	..	1961	2.185,646	38.9	1970	32.0
Nicaragua	1950	369,376	61.9	1963	398,804	50.2	1970	42.0
El Salvador	1950	673,017	61.6	1961	706,837	51.0	1970	42.0
Honduras	1950	631,999	64.8	1961	642,022	52.7	1970	43.0
Bolivia	..		..	..	...	..	1970	60.2
Guatemala	1950	1.138,297	70.6	1964	1.411,440	62.1	1970	55.0
Haití	..	...	..	..		..	1970	78.0

FUENTE: para [a] *Statistical Abstract of Latin America.* Latin American Center, University of California, Los Angeles. December, 1972.

para [b] Estimaciones de UNESCO, en: *Evolución reciente de la Educación en América Latina* (7 volúmenes). SepSetentas, México, 1976.

Cuadro 3. Porciento de escuelas primarias rurales que no ofrecen el ciclo completo, por país (circa *1970*)

Porcientos	*Países*
— Menos del 25	Argentina, Costa Rica, Chile, Uruguay.
— Del 25 al 49	Perú, Panamá.
— Del 50 al 74	Bolivia, Brasil, Ecuador.
— Más del 75	Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, República Dominicana, Venezuela.

FUENTE: UNESCO, *Evolución reciente de la educación en América Latina,* vol. II, SepSetentas 230, México, 1976.

3. En los núcleos urbanos la escuela primaria es completa y las tasas de escolarización tienden a ser elevadas. Sin embargo, los índices de deserción, ausentismo, retraso cronológico y fracaso escolar son también elevados, especialmente en los niños provenientes de los sectores menos privilegiados de la sociedad.

4. Las pautas del crecimiento de la matrícula, cuando se analizan por ciclo o por nivel, indican que el crecimiento de los niveles medio y superior se hace de una forma bastante más acelerada que el crecimiento en el nivel primario.[3] Consecuentemente se producen situaciones en las que coexisten altas tasas de analfabetismo, bajas tasas de escolarización primaria y al mismo tiempo, altas tasas de escolarización media y superior (véase cuadro 4).

[3] Ver especialmente en UNESCO: *Evolución reciente de la educación en América Latina* (7 volúmenes); SepSetentas, México, 1976. Los trabajos de Solar, Aldo, "Algunas paradojas del desarrollo de la educación en América Latina" en la *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales Nº 1,* junio-diciembre, 1971; y Rama, Carmen, "Educación, Imágenes y Estilos de Desarrollo en América Latina" (Mimeo.), CEPAL, Buenos Aires, 1974, dan interpretaciones diversas del desarrollo de estas pautas. Mientras que Solari compara las cifras con países ahora desarrollados e interpreta mayormente en términos de la funcionalidad del sistema para las demandas de la economía, el análisis de Rama es más del tipo "economía política", y consecuentemente pone el énfasis en las relaciones entre clases sociales.

Cuadro 4. América Latina: Tasa de escolarización superior (20-24 años); tasas anuales de crecimiento de la matrícula en diferentes niveles educacionales; y tasas anuales de crecimiento de la población 1960-1970

País	*Tasas de Escolarización Universitaria*		*Tasa anual de crecimiento de la matrícula*			*Tasa anual de crecimiento de la población*		
	1960	*1970*	*Prepa.*	*Secund.*	*Primaria*	*Total*	*Urbana*	*Rural*
Argentina	11.1	13.8	4.3	5.6	1.8	1.6	2.3	−0.2
Bolivia	3.6	7.5	9.7	5.4	6.6	2.3	3.7	1.5
Brasil	1.6	5.3	16.4	13.2	5.6	2.9	4.6	1.5
Colombia	1.8	3.7	13.8	11.7	6.2	3.4	5.5	0.7
Costa Rica	4.8	10.4	12.5	10.5	5.8	3.8	4.6	4.0
Cuba	3.3	3.5	6.0	9.9	3.7	2.0	2.7	1.2
Chile	4.0	9.9	12.6	11.3	4.6	2.4	3.5	0.8
Ecuador	2.6	6.5	14.5	12.6	5.6	3.4	5.1	2.2
El Salvador	1.1	3.3	14.9	10.0	5.5	3.2	5.1	2.6
Guatemala	1.7	3.8	12.3	10.5	5.5	2.9	4.2	2.5
Haití	0.5	0.4	0.0	7.3	2.5	2.4	5.8	1.8
Honduras	0.9	1.6	10.9	10.8	6.7	3.4	6.4	2.6
México	2.6	4.9	10.5	11.0	6.2	3.5	5.0	1.8
Nicaragua	1.1	5.7	21.0	16.2	7.0	3.0	4.8	2.2
Panamá	4.5	7.2	8.3	7.2	4.7	3.3	5.0	1.6
Paraguay	2.6	4.6	10.2	8.5	3.5	3.4	5.3	2.7
Perú	3.6	10.6	13.9	13.0	5.6	3.1	5.6	2.4
Rep. Dominicana	1.3	5.3	19.0	7.7	4.0	3.3	5.9	2.4
Uruguay	7.8	9.7	3.2	6.5	1.7	1.3	2.1	−1.4
Venezuela	4.0	10.0	12.6	10.8	3.8	3.4	5.0	0.5

FUENTE: Varias tablas UNESCO de: *Evolución reciente de la educación en América Latina, Análisis Regional*, vols. II, IV, V, VI, VII. SepSetentas, México, 1974.

5. Las tasas de rendimiento escolar son diferenciales por clase social. Mientras más alta la extracción de clase del alumno, mayor su probabilidad de éxito escolar.

Cuadro 5. Tasas de escolarización (nivel primario y medio), por grupo de edad, para algunos países de América Latina

País	Nivel	Edad												
		6	8	7	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
	Total	92.7	95.5	96.2	97.4	94.4	92.2	87.9	72.2	55.9	40.2	31.7	23.8	13.3
Argentina	Primar.	92.7	95.5	96.2	97.4	94.6	90.5	79.4	42.4	21.4	5.9	1.1	0.4	—
1966	Medio	—	—	—	—	—	1.7	8.5	29.8	34.5	34.3	30.6	23.4	13.3
	Total	100.0	100.0	96.8	82.6	82.2	77.9	81.5	74.6	58.8	42.1	24.1	16.4	10.8
Cuba	Primar.	100.0	100.0	96.8	82.6	82.2	75.7	72.8	58.4	35.4	14.5	—	—	—
1968	Medio	—	—	—	—	—	2.2	8.7	16.2	23.4	27.6	24.1	16.4	18.8
	Total	42.5	89.2	95.5	93.7	96.8	92.8	84.0	61.6	40.4	24.9	18.6	15.3	9.3
Costa Rica	Primar.	42.5	89.2	95.5	93.7	96.8	92.8	78.2	45.1	20.3	7.1	2.2	1.6	—
1967	Medio	—	—	—	—	—	—	5.8	16.5	20.1	17.8	16.4	13.7	9.3
	Total	41.7	85.9	90.4	94.0	93.5	83.8	77.4	64.8	52.1	38.1	27.3	20.3	13.6
Chile	Primar.	41.7	85.9	90.4	94.0	93.5	83.8	77.2	61.4	41.7	22.3	7.9	2.2	0.8
1967	Medio	—	—	—	—	—	—	0.2	3.4	10.4	15.8	19.4	18.1	12.8
	Total	10.9	83.4	88.4	89.3	91.1	88.4	87.3	75.2	62.3	49.4	39.8	33.2	26.0
Panamá	Primar.	10.9	83.3	88.4	89.3	91.1	88.1	81.0	52.3	31.7	16.0	6.3	2.3	1.1
1967	Medio	—	—	—	—	—	0.3	6.3	22.9	30.6	33.4	33.5	29.9	24.9
	Total	18.5	79.5	84.8	81.9	81.5	78.2	74.8	66.1	54.9	40.8	31.1	22.6	16.2
Venezuela	Primar.	18.5	79.5	84.8	81.9	81.5	76.6	66.3	46.8	28.6	13.2	5.0	1.5	0.5
1968	Medio	—	—	—	—	—	1.6	8.5	19.3	26.3	27.6	26.1	21.1	15.7
	Total	—	—	70.6	70.4	74.0	64.2	62.3	55.5	18.2	20.9	18.7	17.2	12.0
Colombia	Primar.	—	—	70.6	70.4	74.0	64.2	59.9	41.1	—	—	—	—	—
1968	Medio	—	—	—	—	—	—	2.4	14.4	18.2	20.9	18.7	17.2	12.0
	Total	—	64.4	68.2	69.7	74.6	61.3	64.9	49.4	37.8	21.3	14.6	10.2	7.7
Rep. Dominicana	Primar.	—	64.4	68.2	69.7	74.6	61.1	63.6	45.4	30.4	16.6	5.4	1.8	0.5
	Medio	—	—	—	—	—	0.2	1.3	4.0	7.4	8.7	9.2	8.4	7.2

	Total	47.5	64.4	70.2	73.2	77.7	73.2	77.4	69.9	67.8	57.6	46.2	35.4	25.2
Perú	Primar.	47.5	64.4	70.2	73.2	77.6	71.3	68.0	53,3	43.6	30.2	20.1	13.1	9.3
1965	Medio	—	—	—	—	0.1	2.0	9.4	16.6	24.2	27.4	26.1	22.3	15.9
	Total	—	42.7	56.3	59.2	59.2	57.1	62.8	56.9	46.2	37.3	31.0	28.3	22.6
Brasil	Primar.	—	42.7	56.3	59.2	59.2	49.2	49.4	39.2	25.0	14.0	6.2	3.8	—
1968	Medio	—	—	—	—	—	7.9	13.4	17.7	21.2	23.3	24.8	24.5	22.6
	Total	11.3	61.1	72.9	72.6	74.1	71.1	69.3	58.3	48.1	38.3	31.3	26.1	21.9
El Salvador	Primar.	11.3	61.1	72.9	72.6	74.1	71.1	69.1	54.8	38.5	23.5	13.3	7.4	5.0
	Medio	—	—	—	—	—	—	0.2	3.5	9.6	14.8	18.0	18.7	16.9
	Total	30.0	67.5	79.5	80.6	82.4	68.2	60.8	57.2	44.0	37.8	25.4	18.7	11.8
Bolivia	Primar.	30.0	67.5	79.5	80.6	82.4	68.0	55.1	36.2	21.5	13.3	6.9	2.6	1.2
1958	Medio	—	—	—	—	—	0.2	5.7	21.0	22.5	24.5	18.5	16.1	10.6
	Total	—	54.6	63.1	59.0	61.3	58.5	64.7	57.2	?	?	?	?	?
Nicaragua	Primar.	—	54.6	63.1	59.0	61.3	58.5	62.2	50.5	?	?	?	?	?
1958	Medio	—	—	—	—	—	—	2.5	6.7	11.8	15.0	17.8	17.2	15.5
	Total	42.8	81.3	89.5	86.8	88.8	?	?	?	?	?	?	?	?
México	Primar.	42.8	81.3	89.5	86.8	88.8	76.6	73.9	51.5	32.2	28.2	?	?	?
1964	Medio	—	—	—	—	—	?	?	?	?	?	?	?	?
	Total	—	79.9	83.6	83.8	87.1	80.6	?	?	?	?	?	?	?
Paraguay	Primar.	—	79.9	83.6	83.6	83.8	87.1	80.6	75.5	56.4	36.4	?	?	?
1966	Medio	—	—	—	—	—	?	?	?	?	?	?	?	?
	Total	—	—	49.5	50.1	54.4	47.3	47.3	?	?	?	?	?	?
Guatemala	Primar.	—	—	49.5	50.1	54.4	47.3	47.3	32.4	18.4	8.3	5.3	?	?
1966	Medio	—	—	—	—	—	—	—	?	?	?	?	?	?
	Total	—	80.5	88.8	94.8	94.8	92.7	88.9	?					
Uruguay	Primar.	—	80.5	88.8	94.8	94.9	92.7	88.9	70.0					
1963	Medio	—	—	—	—	—	—	—	?					

FUENTE: *Basic Population Data for Latin America,* Deuartment of Social Affairs, Organization of American States, Washington, 1969.

6. La probabilidad de fracaso escolar es más elevada en los primeros grados de cada ciclo escolar. La proporción de estudiantes que finaliza un ciclo y se incorpora al inmediatamente superior es bastante elevada. Es decir que los procesos de discriminación social se dan en forma más intensa al interior de cada ciclo que entre ciclos.

7. El desperdicio escolar, que se manifiesta en la no finalización del ciclo en aquellos alumnos que se inscriben, se demuestra en toda su magnitud cuando se calcula que en América Latina el 72 por ciento del presupuesto educacional se destina para el pago de estudios que nunca serán completados. Para 1960 se calculaba para toda el área que de 1000 estudiantes que se inscribían en la escuela primaria:

— 95 completaban el ciclo primario;
— 15 completaban la escuela media;
— 4 completaban el primer año de universidad;
— 1 llegaba al sexto año de universidad.

8. La oferta educacional, es decir la existencia concreta de escuela, está determinada por factores ecológicos, económicos y demográficos. Los sectores rurales son los más desfavorecidos, particularmente aquellos con un gran porcentaje de población indígena, y los que destinan los productos del sector primario de la economía a mercados nacionales o locales de consumo.

9. En el ciclo medio del sistema, aparecen mecanismos más sofisticados pero no menos efectivos de discriminación social. Se establecen diferencias entre distintas modalidades (bachilleratos, técnico-profesionales, normales, etc.) de tipo terminal y no terminal con posibilidades diferentes de ingreso y de prestigio. Existen programas de entrenamiento técnico, de uno a dos años de duración, destinados a la preparación de obreros industriales calificados; escuelas destinadas a la formación de técnicos de nivel medio, y bachilleratos destinados a la calificación de las élites de clase media y alta que van a ingresar en su gran mayoría a las universidades;

10. La estructuración de la enseñanza superior sigue un tipo de estructura arborescente similar al de la escuela media: distinciones entre carreras cortas y carreras largas, entre profesionales y semi-profesionales, y entre unidades académicas de desigual preparación y calidad académica. Surgen las universidades de tiempo completo y las universidades de tiempo parcial, mientras que la matrícula se concentra en aquellas formaciones profesionales de bajo costo: letras, humanidades, economía, derecho. Cuando las universidades se hacen masivas, la tasa de deserción tiende a aumentar por una parte, y a disminuir la calidad académica de los graduados por la otra. Surgen

entonces los programas de posgrado, que, racionalizados e ntérminos de calificación y especialización, operan igualmente de manera efectiva como mecanismos de distribución diferencial del poder;

11. Desde la perspectiva económica, las inversiones pensadas para la producción de capital y recursos humanos, tampoco han redituado los beneficios que se esperaban. Las pautas de financiamiento de la educación en América Latina, especialmente en lo referente al financiamiento gubernamental en los distintos niveles del sistema, dan como resultados efectos inversos a los esperados, en la medida en que son las clases medias y altas las que permanecen por mayor tiempo en el sistema y son, consecuentemente, subsidiados con el mayor volumen de fondos públicos. Esta situación se agrava particularmente en aquellos países donde los niveles altos del sistema absorben la mayor proporción de los subsidios. En esta misma perspectiva, los efectos de la educación sobre la redistribución del ingreso son desilusionantes, ya que la escolaridad reditúa menos en términos de ingresos, especialmente para aquellos que abandonan el sistema antes de obtener un título profesional.[4]

12. La migración intranacional y sus efectos sobre la educación parece ser significativa. Por un lado existe una relación entre migración y educación —emigran los más educados—; por el otro, estos inmigrantes son menos educados con relación al promedio de los lugares de recepción. Es decir, hay una tendencia a disminuir los promedios educacionales tanto en los lugares de emisión como en los de recepción. Esta relación depende sin embargo del tipo de movimiento migratorio, y particularmente de la diferenciación entre migraciones masivas y migraciones producto de disatisfacciones personales.[5]

13. En la migración internacional, la expresión más dramática de una inversión educacional que se va transformando en pérdida para los países pobres es la "fuga de cerebros"; esto es, la transferencia unilateral de capital humano desde los países más subdesarrollados hacia los más desarrollados. Esta migración tiene un carácter cuantitativo y uno cualitativo; el primero se expresa en el volumen de técnicos y profesionales que emigran en números muy importantes;

[4] Ver especialmente Muñoz Izquierdo, C. y A. Hernández Medina, "Financiamiento de la Educación Privada en América Latina"; Tanzi, V., "Taxation, Educational Expenditure and Income Distribution"; y Musgrove, Ph., "La contribución de las familias al financiamiento de la educación de sus hijos en América Latina"; todos estos trabajos presentados al Seminario sobre Financiamiento de la Educación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1976.

[5] Ver en Kosinski, L. A., "Education and Internal Migration"; en *Education and Population;* International Union for the Scientific Study of Population, Ordina Edition, Belgium, 1975.

el cualitativo en el tipo de profesional que el país tiende a "exportar": por lo general los países exportan aquellos núcleos de profesionales cuya demanda es más urgente en términos locales (es decir, Argentina "exporta" físicos, ingenieros químicos y geólogos; mientras que El Salvador "exporta" médicos).[6]

14. A largo plazo, aparentemente, dos tendencias estructurales del sistema educacional tenderán a agravar la situación, lo cual llevará en términos relativos a: *i)* un aumento en las tasas de escolarización en las regiones más avanzadas intra e internacionalmente, y *ii)* una agravación de las desigualdades educacionales intra e internacionalmente.

Factores que determinan la dinámica de la educación

Toda esta larga lista de problemas de funcionamiento del sistema educacional que señala aspectos que van desde la cobertura del sistema, pasando por su eficiencia interna y externa, hasta el tipo y la calidad de la educación que se imparte, tiene una estrecha relación con una serie de factores que inciden sobre las características de los mismos y su dinámica de cambio en lo cuantitativo y lo cualitativo.

Los sistemas educacionales no son autónomos, en consecuencia no pueden desarrollarse independientemente de los factores estructurales y dinámicos de la sociedad. A nivel ya no de productos sino de procesos, esto quiere decir que el rol y la función que los sistemas educacionales desempeñan en el desarrollo económico, en el cambio social, en la orientación cultural de la comunidad, etc., dependen del tipo de sociedad a los que tales sistemas pertenecen. Y esto no solamente porque hay que tomar en consideración las "peculiaridades" de las sociedades, sino porque son las condiciones histórico-estructurales específicas de cada sociedad las que determinan la eficiencia, el significado y la orientación del sistema educacional.

Esto es importante porque desde la perspectiva de lo normativo, América Latina ha tratado de importar, desde el comienzo de la organización nacional, los modelos educacionales más avanzados, los cuales en la práctica no han podido ser implementados. El desarrollo de la educación ha formado parte del conjunto de ideales sociales en nuestros países desde nuestras respectivas independencias; y personajes como Simón Rodríguez, Domingo F. Sarmiento, José Varela y Andrés Bello, al incorporar lo mejor de las tradiciones del ro-

[6] Padua, J., "Education as an Economic Investment. The 'Brain Drain' as an Indicator of the Investor Fallacy in the Countries", Trabajo presentado al 30 Congreso Internacional de Ciencias Humanas en Asia y África del Norte; México, agosto de 1976.

manticismo, de la ilustración y del liberalismo, han ejercido una influencia importante no sólo en sus países sino en el resto de América.

En la actualidad, la planeación educacional todavía sigue atada a concepciones importadas en lo que se refiere a qué es el desarrollo y cómo se logra la modernización.[7]

El conjunto de factores que inciden sobre los cambios del sistema pueden ser divididos entonces en dos grandes categorías (que mantienen entre sí efectos de interacción):

i) el conjunto de factores que representa las bases "materiales" de la sociedad y que tiene que ver con la naturaleza y los cambios en el sistema de producción, en la distribución ecológica y la composición de la población en los sistemas y medios de comunicación, etc.

ii) el conjunto de factores que representa las condiciones socioculturales y político-sociales de la sociedad y que definen el sistema de dominación y la distribución del poder, la estructura y las relaciones entre clases sociales, la movilización e integración de los distintos grupos, etc.

Naturalmente esta separación sólo tiene una utilidad heurística. Al nivel de la descripción del efecto que tiene en la educación cada uno de los factores, se hace evidente que la interacción entre ellos es tan fuerte que cualquier pensamiento lineal es incapaz de recuperar la complejidad de las relaciones reales.

Los cambios estructurales significan procesos de transformación donde los componentes materiales y no materiales se ubican a nivel de las dimensiones histórico-espaciales en las cuales los aspectos de los componentes no materiales —una vez que están institucionalizados— tienden a manifestar una permanencia que es autónoma con respecto a los cambios inmediatos y que nos sirve para comprender en una buena cantidad de casos por qué hay resistencia o por qué hay avance en determinadas situaciones. Los casos de Argentina, Uruguay y Costa Rica, por ejemplo, donde desde mediados del siglo XIX la política propugna la prioridad de la educación para toda la población, son explicados parcialmente a partir de esta institucionalización.

[7] La crítica de los cientistas sociales latinoamericanos a los "modelos abstractos" que postulan la universalización de las sociedades industriales y las consecuentes propuestas por una "teoría de la dependencia" se aplica con toda su extensión al pensamiento educacional. Hasta hace poco, la sociología de la educación en América Latina había ignorado el aporte y la riqueza que esta orientación puede proporcionar. Afortunadamente mucha de la producción en el área está enriqueciéndose a partir de la reflexión de esos autores. Ver especialmente los trabajos de C. Rama; T. Vasconi; A. Solari; P. Latapí; M. Wolfe; F. Fernández y J. Graciarena.

Las bases "materiales" de la sociedad y la educación formal

El ritmo de las transformaciones estructurales en lo que llamamos "condiciones materiales", ha sido en las últimas décadas particularmente intenso en la mayoría de los países de América Latina, especialmente en los aspectos relativos a la población. La abundancia de datos y la generalidad de los trabajos que tienden a diagnosticar la situación a partir de estas características estructurales, permiten identificar algunos de los factores y condiciones que regulan el funcionamiento del sistema educacional. Un breve listado señala algunas de las relaciones encontradas:

a) *El crecimiento acelerado de la población.* Con la sola excepción de Argentina, Uruguay y, posiblemente, Cuba, el resto de los países latinoamericanos poseen tasas de crecimiento de población superiores al dos por ciento, con una gran cantidad de países en una situación de "explosión demográfica", es decir, con tasas superiores o iguales al 3 por ciento anual. En el caso de la educación, el crecimiento acelerado de la población ejerce un efecto "negativo" en la medida en que la demanda crece y se acelera en los sectores de la población donde la educación es considerada básica y compulsiva. Por lo general son los países con mayores problemas en la cobertura de la matrícula los que detentan las mayores tasas de crecimiento demográfico, con lo cual se acentúa la demanda a corto, mediano y largo plazo. De esta manera es fácil anticipar que factores tales como la eliminación del analfabetismo y la incorporación de la población en edad escolar al ciclo básico de la educación, será una tarea que requerirá una inversión física y monetaria que los dos tercios de los países latinoamericanos —aquellos cuyo porcentaje poblacional de menores de 15 años oscila entre el 45 y el 48 por ciento— serán capaces de enfrentar únicamente a través de una transformación radical de los sistemas convencionales.

Dadas las tendencias actuales, el cuadro 6 presenta algunas estimaciones por país y para la región como un todo. Estos datos nos dan solamente una idea general del problema por enfrentar y me eximo de mayores comentarios ya que las formas en que se realizaron los cálculos me parecen poco apropiadas.[8]

[8] La forma en que se realizan los cálculos para determinar las tasas de escolaridad por nivel toman como denominador la población en edad y como numerador la población que atiende el ciclo, con lo cual los valores dan números mayores que 100. Debido a que no se toman en cuenta los problemas de retraso cronológico (que son afectados por el grado de desarrollo del sistema educacional —ver especialmente la tabla 6), cuando se proyectan las tasas ocurre que los países adelantados muestran efectos de "desestabilización" del sistema; mien-

Cuadro 6. América Latina. Tasas de matriculación primaria, media y superior por países y para diferentes años

(Porcentaje sobre la población en edad correspondiente)

	Primaria						*Media*						*Superior*					
Países	*Edades*	*1965*	*1970*	*1975*	*1980*	*1985*	*Edades*	*1965*	*1970*	*1975*	*1980*	*1985*	*Edades*	*1965*	*1970*	*1975*	*1980*	*1985*
1. Argentina	5-11	101[a]	106	115	116	117	12-17	28[f]	37	45	53	62	20-24	13.9	14.2	19.1	22.1	25.6
2. Barbados	5-10	110	100	142	148	134	11-17	59[g]	49	60	76	77	20-24	2.1	3.5	3.1	2.7	5.0
3. Bolivia	6-13	79[b]	67	83	101	103	14-17	18[h]	20	57	58	65	20-24	4.6	6.8	8.8	10.1	11.7
4. Brasil	6-11	76	81	93	102	108	12-18	17	27	36	42	50	20-24	2.2	5.3	9.0	15.5	18.6
5. Colombia	6-10	87[c]	97	98	105	110	11-16	17[j]	23	31	36	45	20-24	3.0	4.7	5.7	6.2	6.8
6. Costa Rica	6-11	107[b]	109	120	111	120	12-16	24[e]	28	40	61	59	20-24	6.1	10.3	13.3	11.2	13.5
7. Chile	6-13	116[b]	107	120	115	115	14-17	33[h]	40	60	77	80	20-24	6.1	9.4	18.5	19.8	25.0
8. Ecuador	6-11	91	96	105	118	118	12-17	17	26	29	39	50	20-24	3.3	5.7	14.1	11.6	14.0
9. El Salvador	6-12	84[b]	73	83	90	95	13-17	15[h]	22	18	21	26	20-24	1.3	3.1	3.7	3.9	4.0
10. Guatemala	7-12	55	51	57	60	66	13-18	9	13	14	18	21	20-24	2.4	3.4	4.7	5.4	6.2
11. Haití	7-12	40	42	38	38	40	13-19	4	4	6	5	5	20-24	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
12. Honduras	7-12	73	82	93	99	98	13-18	9[e]	15	24	36	47	20-24	1.4	2.1	2.7	3.2	7.2
13. Jamaica	6-11	149[d]	104	121	143	132	12-17	14[i]	24	39	43	63	20-24	1.0	3.0	5.5	5.2	7.5
14. México	6-11	94	104	115	131	120	12-17	17	22	28	38	49	20-24	3.8	6.1	7.0	8.4	10.1
15. Nicaragua	7-12	69	71	76	80	83	13-18	14[e]	22	27	34	42	20-24	2.4	5.7	8.0	8.8	9.6
16. Panamá	6-11	105[b]	104	152	142	131	12-17	31[h]	40	56	62	71	20-24	6.9	6.6	12.0	14.0	16.4
17. Paraguay	7-12	103	108	116	121	120	13-18	13	17	21	30	38	20-24	3.4	4.3	5.1	5.6	6.3
18. Perú	6-11	102	109	117	118	119	12-17	29	37	50	70	72	20-24	8.0	10.9	12.2	11.8	13.2
19. Rep. Dominicana	7-12	89	101	106	110	115	13-18	12	19	24	29	35	20-24	2.2	6.5	10.6	11.0	11.3
20. Trinidad y Tobago	5-11	113	112	115	116	117	12-17	37	37	43	56	66	20-24	1.9	2.9	4.3	3.3	6.0
21. Uruguay	6-11	111	105	105	120	120	12-17	45	57	67	86	89	20-24	8.4	8.7	9.4	11.2	13.3
22. Venezuela	7-12	95	94	104	119	120	13-17	30	40	52	65	75	20-24	6.3	10.1	18.4	17.7	20.6
TOTAL	Varias	87	92	101	110	111		19	27	35	43	51		4.3	6.7	9.7	12.5	14.6

[a] Edades 6-12; [b] Edades 7-12; [c] Edades 7-11; [d] Edades 6-10; [e] Edades 13-17; [f] Edades 13-19; [g] Edades 11-18; [h] Edades 14-18; [i] Edades 11-17; [j] Edades 12-17.

FUENTE: J. M. Dagnino Pastore "Nivel y Estructura de los Costos y Financiamiento Educativo en América Latina", BID, 1976.

b) *Urbanización.* Otra de las características importantes de la región es la "velocidad" del crecimiento urbano, y las formas en que se distribuye, por áreas o por regiones, la población de los países. Urbanización y composición de la fuerza de trabajo son los factores que tienen la mayor "capacidad explicativa", tanto en lo referente al ritmo de absorción del sistema educacional como a las formas en que evoluciona la matrícula. La urbanización ejerce tanto efectos "negativos" como "positivos" sobre el sistema. La concentración de la población en ciudades medianas y grandes facilita fuertemente la oferta de servicios educacionales formales y no formales. los cuales son difíciles de implementar cuando abundan los poblados muy pequeños, tal como es el caso de México, donde, según datos del Censo General de Población de 1970, existían 83,705 poblados con menos de 500 habitantes. A este respecto, por ejemplo, la experiencia latinoamericana indica que los programas extraescolares tienden a concentrarse y son más exitosos en las zonas urbanas que en las rurales.[9] Por otra parte, tomando los valores de las tasas de analfabetismo (población de 15 años y más) y de urbanización (población de más de 2000 habitantes $-U_1-$ y de más de 20,000 habitantes $-U_2-$) de cada país y correlacionándolos entre sí, encontramos que las correlaciones (Pearson, producto-momento) para los años de 1960 fueron negativas y de una magnitud importante: r a. $u_1 = -754$; r a. $u_2 = -760$. Estos valores y la relación se confirman cuando se toman como macrounidades los países y como microunidades los estados y aun los municipios.[10] Si bien la oferta educacional se hace

tras que las tasas de matriculación del nivel medio hacen que Bolivia, por ejemplo, aparezca con tasas superiores a las de Argentina. Éstos son sólo algunos de los detalles problemáticos que surgen al tratar de proyectar tasas de escolarización a partir de datos que no exhiben la varianza de la función completa. Existen dos formas polares de trabajar los datos empíricos con el propósito de realizar una proyección: una consistiría en confeccionar el diagrama de dispersión para encontrar la función matemática que mejor se ajusta a los datos; en esta situación se supone que el sistema se va a seguir desarrollando según las tendencias que se observan durante los periodos en consideración (intensidad y forma). El otro polo consistiría en arrancar de la formulación de un discurso teórico, y se trataría esencialmente de encontrar los datos que permitan validar la formalización; a diferencia del método anterior tendrían que existir parámetros que tomen en cuenta la operación discreta de los factores que estarían condicionando las alteraciones experimentadas por el sistema; alteraciones que cuando son sustanciales podrían llevar, por ejemplo, a un cambio de límite.

[9] Ver especialmente Swett F. X., "Financiamiento y movilización de los recursos para la educación en áreas rurales de la América Latina" (mimeo.), Banco Interamericano de Desarrollo, 1976.

[10] Padua, J., *Education, Economic Development, and Social Change in Latin America:* The University of Alberta, Canada, 1976. En el caso de Argentina, la correlación entre tasa de urbanización (2500 y + hab.) y analfa-

más fácil, la urbanización tiende a aumentar la demanda no solamente en el nivel primario, sino también en los niveles medio y superior. Tal demanda no se está cubriendo con la misma intensidad para los distintos niveles. En términos de crecimiento de la matrícula y para el área como un todo, entre 1950 y 1960, la expansión de la matrícula por ciclo de enseñanza fue de 5.7 por ciento anual para el primario, 9.8 por ciento para el ciclo medio, y del 8.4 por ciento para el superior. La tendencia tiende a agudizarse en la década 1960-1970, pues el incremento de la enseñanza primaria fue del 5.2 por ciento, el de la media del 10.8 por ciento, y el de la superior del 10.9 por ciento. El cuadro 4 presenta datos de crecimiento de la matrícula por países en los distintos niveles del sistema. Como puede observarse, la generalización de estas cifras globales para "América Latina" puede producir algunas confusiones, ya que las formas que adquiere el crecimiento son distintas según las cualidades histórico-estructurales de algunos países-regiones.

c) *Composición de la fuerza de trabajo.* Como varios economistas y sociólogos latinoamericanos lo han destacado, la economía latinoamericana tiene una dinámica que refleja diversos grados de dependencia y, consecuentemente, diferentes potenciales de crecimiento según la forma en que se articulan las economías nacionales y regionales a los centros hegemónicos y a la estructuración del mercado a nivel mundial. Entre otros factores, la transición de las economías primarias hacia economías de tipo industrial dependerá de las relaciones con la metrópoli, el tipo de actividad de exportación, la cantidad y el tipo de fuerza de actividad de exportación, la cantidad y el tipo de fuerza de trabajo requerida, el tipo de inversión (local o foráneo, directo, indirecto), la magnitud de las exportaciones, etc.[11] En términos de la composición de la fuerza de trabajo, una de las especificidades de América Latina se manifiesto en

betismo (pobl. de 15 años y más), tomando como unidad de análisis las Provincias, fue de: $ra.u = -.737$.

En México los valores encontrados fueron (por estado):

Urbanización	*Analf.*	*Urbano*	*Rural*
– 500 habitantes	.455	.153	.406
2 500 y más hab.	–.722	–.502	–.633
20 000 y más hab.	–.716	–.657	–.622

[11] Ver especialmente las tipologías de Cardoso, F. H., *Cuestiones de sociología del desarrollo en América Latina,* Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1972; Furtado, C., *La economía latinoamericana desde la Conquista Ibérica hasta la Revolución Cubana,* Ed. Siglo XXI, México, 1973; Ribeiro, D., "Universities and Social Development" en *Elites in Latin America,* Ed. Lipset, S. M. y A. Solari, Oxford University Press, London, 1967; Germani, G., *Sociología de la modernización,* Ed. Paidós, Buenos Aires, 1971.

la relación que existe entre las estructuras de producción y la redistribución de la fuerza de trabajo según sectores de la economía; el cambio se da desde una concentración en el sector primario y hacia una aceleración del terciario, sin que exista un crecimiento significativo del sector secundario. Por ahora nos interesa señalar que además del paralelismo que existe entre las pautas de evolución de la matrícula escolar y los cambios en la composición de la fuerza de trabajo, estos cambios inciden fuertemente sobre la demanda educacional, particularmente en los aspectos referentes a la necesidad de poseer una calificación para incorporarse al mercado de trabajo. Aquí hay toda una dinámica donde la "certificación y el credencialismo" tienden a producir una "devaluación" de la educación, particularmente cuando las tasas de desempleo son elevadas.

En términos de analfabetismo, existe una importante asociación entre éste y la composición de la población económicamente activa, cuando ésta se analiza por sector de la economía. Tomando datos censales para 1960, las correlaciones encontradas por sector fueron las siguientes: analfabetismo y sector primario .864; analfabetismo y sector secundario —.756; analfabetismo y sector terciario— .850.[12] Aldo Solari [13] analiza la evolución de la matrícula en los países desarrollados y en América Latina en lo relativo a las demandas del aparato productivo en la creación de nuevos roles ocupacionales que demandan mayores calificaciones educacionales, y concluye diciendo que aparentemente en Europa y en los Estados Unidos la evolución de la matrícula parecería más armónica en cuanto a los requerimientos del sistema; mientras que en el caso de América Latina, la relación directa causal cuya influencia va del sistema económico al educacional es dinámica únicamente para algunos sectores de la sociedad (los sectores urbanos) y esto con algunas reticencias.

d) *Sexo y edad.* Cuando se examinan las tasas de analfabetismo a nivel de países o regiones, se encuentra por lo general una estrecha asociación de la educación con estas dos variables demográficas: las mujeres tienden a manifestar menores niveles educacionales que los varones, y los jóvenes poseen mayores niveles educacionales que los viejos (ver cuadro 7 y 8). Sin embargo, cuando se discriminan las tasas de analfabetismo por sexo y por edad, encontramos que para

[12] Padua, J., *ibid.* Las correlaciones entre analfabetismo y distribución de la fuerza de trabajo en los caso de Argentina y México, tomando como unidad de análisis Estados fueron:

	Primario	*Secundario*	*Terciario*
Argentina	.726	—.631	—.601
México	.745	—.524	—.797

[13] Solari, A., *Algunas Paradojas..., op. cit.*

Cuadro 7. Analfabetismo según grupo de edad, para distintos países latinoamericanos. Porcientos (varones)

Países	*Año*	*Grupo de edades*								
		15-19	*20-24*	*25-29*	*30-34*	*35-44*	*45-54*	*55-64*	*65 y +*	*Desconocida*
Argentina	1960	5.8	5.4	5.0	5.4	6.5	8.9	11.1	18.6	43.6
Uruguay	1963	3.2	3.6	4.8	5.6	7.7	11.9	17.5	25.9	20.4
Costa Rica	1963	9.1	12.3	15.0	14.7	11.6	19.2	20.9	26.4	16.0
Chile	1960	10.0	11.5	11.5	12.5	15.2	17.8	22.6	31.0	—
Panamá	1960	13.4	17.2	20.3	20.4	21.4	28.0	41.3	46.6	—
Cuba	1953	26.6	23.0	20.5	21.3	21.7	22.3	25.3	41.4	—
Paraguay	1962	12.2	13.2	16.1	17.9	20.5	24.2	27.7	37.5	22.6
Colombia	1964	19.0	19.5	21.2	22.6	26.0	29.8	36.4	47.7	—
Ecuador	1962	18.6	21.9	25.9	26.4	31.7	34.9	37.0	41.9	—
Venezuela	1961	25.5	24.2	25.0	25.2	32.9	42.8	53.3	57.0	—
México	1960	24.6	24.2	26.2	27.5	30.9	37.6	46.1[a]	—	—
Rep. Dominicana	1960	18.3	18.7	?	?	37.9	47.0	60.7	73.0	—
Brasil	1960	34.3	30.8	30.9	32.1	44.3	48.9	56.6[a]	—	—
Perú	1961	17.1	18.1	20.2	21.2	27.2	33.8	39.6	52.1	55.1
Nicaragua	1963	48.6	50.1	—	50.3[b]	51.7	50.1	49.6	48.2	—
El Salvador	1961	38.4	39.2	44.2	45.7	49.2	52.0	55.4	57.3	57.4
Honduras	1961	46.9	47.4	50.3	51.4	55.1	55.2	56.2	52.8	42.8
Bolivia	1950	47.2	45.9	52.4	57.0	61.0	65.6	71.8	80.2	85.7
Guatemala	1964	51.8	51.5	51.2	52.9	58.0	59.4	67.0	68.6	—
Haití	1950	85.1	83.8	86.3	86.0	88.7	90.0	89.7	90.8	87.9

[a] Se refiere a la población de 60 años y más.
[b] Incluye de 25 a 34 años.

FUENTE: *Statistical Abstract of Latin America.* Latin American Center; University of California, Los Ángeles, dic., 1972.

Cuadro 8. Analfabetismo según grupo de edad, para distintos países latinoamericanos. Porcientos (mujeres)

Países	*Año*	*Grupo de edades*								
		15-19	*20-24*	*25-29*	*30-34*	*35-44*	*45-54*	*55-64*	*65 y +*	*Desconocida*
Argentina	1960	5.0	5.4	5.8	6.6	8.4	11.9	16.7	26.9	35.8
Uruguay	1963	1.6	2.6	3.6	4.3	6.4	11.2	17.6	27.1	13.2
Costa Rica	1963	8.1	11.7	15.0	15.3	17.2	21.3	23.1	32.0	19.6
Chile	1960	8.9	11.4	12.4	10.3	18.1	22.1	28.9	37.9	—
Panamá	1960	12.0	15.3	19.7	20.7	23.1	31.1	43.1	49.2	—
Cuba	1953	18.7	17.1	15.6	16.6	17.6	20.9	27.0	41.7	—
Paraguay	1962	14.6	18.6	24.6	27.1	34.1	43.7	50.6	66.9	33.9
Colombia	1964	16.1	20.5	24.3	27.2	32.4	38.6	46.1	55.2	—
Ecuador	1962	21.7	28.2	34.1	36.4	43.0	47.7	50.9	55.2	—
Venezuela	1961	25.0	30.6	35.4	39.1	48.6	57.0	61.5	58.9	—
México	1960	27.2	31.5	35.8	38.0	44.9	52.3	57.7[a]	—	—
Rep. Dominicana	1960	16.7	25.0	—	—	46.4	56.9	68.0	73.5	—
Brasil	1960	32.5	35.0	38.8	42.9	51.4	58.4	—	—	—
Perú	1961	35.6	42.5	47.3	48.7	56.8	62.6	66.6	73.5	78.4
Nicaragua	1961	41.6	47.1	—	—	55.0	55.3	55.5	53.7	—
El Salvador	1961	40.2	45.8	43.6	46.5	62.1	66.1	69.2	69.1	81.7
Honduras	1961	44.5	51.5	58.7	62.8	66.0	67.4	68.4	65.1	52.0
Bolivia	1950	67.5	69.8	74.9	78.4	80.5	82.7	86.3	88.9	93.0
Guatemala	1964	60.6	64.5	65.9	68.4	71.4	74.3	77.4	75.3	—
Haití	1950	87.8	88.8	91.7	92.5	93.6	93.3	93.4	93.2	94.3

[a] Se refiere a la población de 60 años y más.

FUENTE: *Statistical abstract of Latin America.* Latin American Center; University of California, Los Ángeles, dic., 1972.

los grupos de las edades jóvenes (15 a 19 años), la tendencia se revierte para la influencia del sexo sobre el analfabetismo, ya que en un buen porcentaje de países (Argentina, Costa Rica, Uruguay, Chile, Panamá, Cuba, Colombia, Venezuela, Brasil, República Dominicana, Nicaragua y Honduras), las tasas de analfabetismo femenino son menores que las masculinas. Existen diferencias entre países y cuando se comparan las tasas de analfabetismo en los grupos de edades de 15 a 19 años con los grupos de 55 a 64 años, puede notarse que la tasa de incremento para las mujeres es más elevada que la de los varones, con la sola excepción de Guatemala. Los avances más notables se han producido en Uruguay, República Dominicana y Panamá, mientras que varios países han mantenido tasas relativamente estacionarias, particularmente Nicaragua, Haití, Honduras, Guatemala, Bolivia y El Salvador. En Argentina, Cuba y Brasil se notaba primero una disminución de las tasas de analfabetismo hasta las edades de 25 a 29 y luego se producía un incremento de éstas.

Lo notable es que solamente en el caso cubano (datos de 1953) estas relaciones se mantienen para ambos sexos, mientras que en los otros países la regresión se produce únicamente para el sexo masculino. Desconozco la causa de estas fluctuaciones. Probablemente reflejan la compleja influencia de aspectos sexuales discriminatorios en la subcultura social (nótese que son los países con mayor componente de población indígena los que tienden a reflejar mayores amplitudes en las tasas de analfabetismo, incluso en las zonas urbanas), con la dinámica del mercado de trabajo y la utilidad relativa de los niños de distintos sexos en actividades productivas, tasas de desempleo, etc. Habría que disponer de mayor cantidad de datos desagregados y de datos más específicos para aventurar cualquier hipótesis.

Condiciones socioculturales y político-sociales

Las bases materiales fijan las condiciones "objetivas" del ambiente en el que opera la escuela; las condiciones socioculturales y político-sociales definen el estilo que adopta el proceso de transformación y, por lo tanto, reflejan la imagen ideológica del proyecto societal de futuro que los distintos grupos o clases manifiestan. Las formas en que se articulan estilo y condición, desarrollo y cambio, son variadas y están condicionadas a la estructura global de la sociedad y a la interacción que las distintas clases sociales tienen en ella.

El acceso diferencial de las distintas clases sociales al sistema escolar y su permanencia en éste, como vimos en la breve caracterización, están mediatizados por la dinámica de las relaciones entre las

distintas clases sociales, dinámica que define tanto la educabilidad de los niños como las modalidades del comportamiento colectivo dentro del sistema social considerado en su conjunto.

La investigación comparativa entre niños provenientes de distintas clases sociales ha llegado a resultados casi unánimes en lo relativo a las maneras en que los niños operan en las formas de pensar. Jerome S. Bruner [14] resume estas influencias en tres aspectos principales:

1. La primera se relaciona con las oportunidades para el fomento, con la manipulación para el establecimiento de metas y con la resolución de problemas. Esto refleja diferencias acerca del grado en que las personas se sienten poderosas o imponentes, y en las expectativas realistas que tales personas tienen en cuanto a las recompensas por los esfuerzos realizados. Para qué se esfuerza el niño, cómo se desempeña en la tarea de analizar medios-metas, cuáles son sus expectativas de éxito y de fracaso, cómo es su aproximación a la gratificación diferida, cuál es su ritmo en el establecimiento de medios-metas? Son preguntas todas ellas no sólo cruciales, sino que además reflejan la manera en que el niño utiliza el lenguaje, procesa información, despliega su atención, etc.
2. La segunda influencia es lingüística: por exposición a diversas situaciones y a través de la aplicación de demandas variadas, los niños utilizan el lenguaje de diferentes maneras: como un instrumento de pensamiento, de control e interacción social, de planeamiento, etc.
3. La tercera influencia proviene de los patrones de reciprocidad en los cuales se desarrolla el niño, ya sean éstos los de clase media, alta, o la de los pobres y desposeídos. ¿Qué es lo que los padres esperan, qué es lo que los maestros demandan, qué es lo que los amigos anticipan? Todos estos factores operan para dar forma a las perspectivas y aproximaciones del niño.

El intelecto es perfectible y el aparato educacional puede desempeñar un rol importante como elemento estabilizador de aquellos efectos que la socialización diferencial, y el ambiente físico en que cada clase social se desenvuelve, producen en el desarrollo de las capacidades potenciales de los niños. Desde esta perspectiva el sistema formal es el mecanismo básico de educación que, cuando resuelve los problemas técnicos y pedagógicos con personal de nivel, y

[14] Bruner, J., *The Relevance of Education;* W. W. Norton, New York, 1973. También en Bruner, J., *Toward a Theory of Instruction,* W. W. Norton, New York, 1966; y en Bruner, J.; Olver, R. R.; Greenfield, P. M., *et al., Studies in Congnitive Growth;* John Wiley & Sons, New York, 1966.

concentra y le da cohesión a programas no condicionados al entorno social y al medio físico, representa un elemento fundamental de democratización social, en lo que a habilidades se refiere.

Pero el intelecto no es una cualidad exclusivamente individual, sino también social, ya que su desarrollo depende de la cultura nacional que le hace tomar conciencia de estos hechos y dominarlos. La inteligencia representa la internalización de los estímulos proveídos por la cultura, y una cultura —dice el mismo Bruner—[15] es un generador de ideas, un reservorio y un transmisor de los sistemas de amplificación y de las inversiones que encajan en dichos sistemas. Lo que hace una cultura es ayudar al desarrollo de las capacidades de sus miembros individuales a través de amplificadores de la acción, de los sentidos, de los procesos de pensamiento y de programas que regulan los sustitutos en cada uno de ellos. Es en esta dimensión donde los sistemas educacionales y la forma en que operan expresan la escala de valores de una sociedad y donde se pone en juego el nivel intelectual de la población.

Finalmente, hay un tercer nivel, ya que los procesos de desarrollo social dependen de condiciones culturales, políticas, económicas y sociales creadas por los hombres y sus relaciones. Todo proceso de desarrollo es, en realidad, un proceso de cambio que implica transformaciones donde se refleja el conflicto entre grupos y clases sociales y sus distintos proyectos de futuro, primero en la cultura y luego en la educación, en la medida en que ésta se encarga de formar el tipo de hombre que el modelo social idealizado de cada grupo requiere.

En la educación se expresan las estructuras de poder, la integración y la estabilidad del orden social, la movilización, el conflicto de intereses de los diferentes grupos.

Notábamos más arriba que existe un marcado paralelismo entre los sistemas educativos y la economía, tanto por la índole de su crecimiento como por el proceso de redefinición al que están siendo sometidos;[16] sin embargo, las formas en que se articula el desarrollo económico con el desarrollo social son múltiples.

"La educación, en cuanto organización que maneja el mayor volumen de masas de la sociedad, pasa a tener un papel crucial en la determinación de las relaciones de grupos y clases sociales, en las ideológicas y movilizaciones políticas, por lo que mucho de las políticas educativas devienen casi exclusivamente políticas de control

[15] Bruner, J., *The Relevance of Education, op. cit.*

[16] Wolfe, M., "Educación, Estructuras Sociales y Desarrollo en América Latina", trabajo presentado al IV Congreso Mundial de Sociología, Evian, 1966.

de aquellas relaciones, ideologías y movilizaciones".[17] La capacidad estructural del sistema para satisfacer las expectativas de cambio y movilidad de una generación, así como la distribución de oportunidades, crea contradicciones que a veces ejercen un efecto equilibrante sobre las tensiones sociales (por ejemplo cuando los grupos en movilización consideran que sus oportunidades de ascenso social son inminentes), o disruptivo (cuando el sistema no satisface las expectativas y acentúa la distancia entre los grupos).

En la inmensa mayoría de los países que estamos considerando, prevalecen cambios estrucutrales donde ante la demanda por mayor participación, aparecen grupos y alianzas disímiles que tratan de ampliar el sistema social "sin modificar el esquema capitalista de producción y las relaciones entre clases sociales cuya existencia o es negada, o se presume que es superable por la política preconizada".[18] De los actores sociales, son quizá las clases medias y urbanas y las clases altas tradicionales las que ejercen mayor presión sobre el sistema educacional. Las primeras —en expansión—, por su influencia como grupo de presión y por su predominio entre los que manejan el sistema (maestros, planificadores, funcionarios); las segundas, por la gran resistencia "abierta o solapada, consciente o inconsciente, organizada o espontánea, contra las tendencias e innovaciones".[19] Especificar los diferentes estilos de desarrollo y sus correspondientes estilos educativos rebasaría los límites de este trabajo. Germán Rama ha realizado la importante tarea de comenzar por una tipología bastante completa de los estilos "tradicional", "de modernización social", "de participación cultural", "tecnocrático y/o de recursos humanos", y de "congelación política", estilos donde la función relevante de la educación se articula a las dimensiones económicas, políticas y sociales de la sociedad global. Aunque los estilos "no se corresponden con situaciones nacionales", el trabajo de Rama rescata la especificidad de la dinámica educacional en estructuras sociales cambiantes —sin caer en el estereotipo de la América Latina, homogénea, tradicional y "feudal"—, y nos abre un camino importante que debe ser explorado con detalle.

Conclusiones

Estimar los problemas que se van a plantear en América Latina solamente a partir del crecimiento acelerado de la población, nos

[17] Rama, G., *op. cit.*

[18] Rama, G., *ibid.*

[19] Fernández, F., "Esquema y ritmo del desarrollo en América Latina", en Cardoso, F. y Weffort, F. (Eds.), *América Latina: ensayos de interpretación sociológica;* Ed. Universitaria, Santiago de Chile, 1970.

colocaría en una perspectiva muy limitada del problema en la medida en que se trabajaría con productos y se ignorarían los procesos involucrados en el complejo de relaciones entre educación y sociedad global. De la misma manera extraer conclusiones generales sobre América Latina, sin tener en consideración la especificidad de la dinámica en los cambios estructurales en cada uno de los países o en países de estructura similar, conlleva el riesgo de transformarse en un ejercicio que oculta toda una perspectiva sobre la naturaleza del subdesarrollo en América Latina, perspectiva atemporal y espacial cuya crítica ha sido certera y abundante.

La evolución, el progreso y el cambio no son determinados ni por factores subjetivos ni por factores objetivos exclusivamente, porque todos son procesos que operan tanto al nivel objetivo y concreto de las instituciones sociales, como al nivel subjetivo de los valores, las oponiones y las actitudes, en una dialéctica que conecta las relaciones de los hombres con sus creaciones.

Si es evidente que la capacidad de innovación, de transformación en el mundo del trabajo, y de generación de conocimientos científicos y tecnológicos son elementos importantes para la transformación de las sociedades y, consecuentemente, para la elevación de los niveles de vida de la población, también es evidente que la preparación del tipo de hombre que va a enfrentar la tarea y la distribución de los arreglos políticos y sociales en un programa con contenido social y político significativo para la democracia, son las condiciones y las bases qu edan fundamento a la ciencia, al conocimiento y a la técnica.

La enseñanza formal y organizada es un requisito para lograr el progreso económico, la formación y desarrollo de las capacidades individuales, la transmisión de la cultura y la formación del hombre innovador (no apegado a las "realidades" de su mundo y a la rigidez de las instituciones). La educación ocupa un lugar muy importante tanto en la conservación como en la transformación del sistema; y en una situación de movilización social en la que se cuestionan los esquemas de dominación, puede servir ya sea como válvula de escape a los grupos de presión, ya como generadora de conflictos cuando la situación estructural no permite la satisfacción de expectativas que el sistema genera.

Mientras para algunos grupos la educación sigue siendo de más fácil acceso que la propiedad, el poder y la riqueza en América Latina, las tasas de matriculación seguirán aumentando, particularmente en los niveles medio y superior del sistema. Al mismo tiempo, mientras no aumente sustancialmente el financiamiento de la educación, ya sea a través de incrementos en el presupuesto, o de impuestos di-

rectos o indirectos, la expansión de esos niveles se realizará a costo del nivel primario; es decir del ciclo educacional que se considera como básico en el sentido de "mínimo" que tiene la palabra.

Una serie de condiciones han tenido una intervención positiva en la expansión de los servicios educacionales: la concentración de la población, el crecimiento de la economía, los cambios en la composición de la fuerza de trabajo, la modernización en el sector rural, la ampliación de las vías de comunicación, la utilización de técnicas complejas de trabajo, el crecimiento urbano, la movilidad social.

La educación se hace más accesible, pero no por ello más democrática, ni tampoco más funcional a los requerimientos de nuestras sociedades. Hay conceso sobre la necesidad de reformar los sistemas educacionales para transformarlos en servicios más efectivos y democráticos. Pero ante la crisis del sistema, la complejidad de actividades que en él se desarrollan nos obliga a examinar con extremo cuidado las alternativas que se plantean.

Las propuestas encaminadas hacia la "desescolarización" de la sociedad parecen de una naturaleza voluntarística, no sujeta a las opciones de la política, confunden producto con proceso, y llevadas por un afán un tanto romántico pretenden la salvación por la espontaneidad.

La denuncia radical no "voluntarística", pero que se queda en el plano de lo mecánico y ve en la escuela el sólo reflejo de los intereses de las clases dominantes y en consecuencia una perpetuación del sistema, ignora que en los sistemas educacionales se producen tensiones y contradicciones que algunas veces contribuyen al *statu quo,* pero que otras elevan el potencial para el cambio.

La ideología dominante en la planificación educacional, donde las alternativas se buscan desde la perspectiva de lo técnico y la educación se concibe como una inversión para el desarrollo económico, y como un epifenómeno de ésta para el cambio social, comete al menos dos errores básicos: primero, que la planificación es *uno* de los elementos que dan forma a la vida social y que los planes no operan en el vacío, sino en una realidad social concreta; segundo, que la educación no es una empresa que se mide en términos de su productividad cuantitativa.

Las alternativas no formales a la educación necesitan ser revisadas con mayor cuidado, pues presionadas por las demandas del mercado han tendido a encaminarse hacia el conocimiento utilitario, cuyos beneficios se pueden hacer tangibles inmediatamente. Dirigidas hacia lo específico y ajustándose a las "necesidades locales" (alfabetiza-

ción, desarrollo de la comunidad, precalificación y calificación de mano de obra, preparación de artesanos, etc.) pueden ser de alguna utilidad mientras no sean utilizadas como "política de parche" para reemplazar en ciertos niños, jóvenes y adultos (aquellos de la clase menos favorecidas) a la escuela formal.

Para dinamizar a la educación hay que dinamizar a las sociedades. Y éstas no se dinamizan imitando ciegamente lo que parece haber tenido éxito en otras regiones, ni tampoco retrocediendo en la historia.

La educación no está en crisis simplemente por un problema de crecimiento ni por ausencia de capacidad técnica para enfrentar los problemas organizacionales. Lo está porque las sociedades están en crisis. En la educación se reflejan las contradicciones que se dan a nivel de sociedad global. Y en la apariencia de democratización que existe por el mayor acceso al sistema formal y la masificación de la enseñanza superior, se revela el hecho de que la escolarización es, para algunos grupos, repetimos, de más fácil acceso que la propiedad, el poder y la riqueza.

Los acontecimientos que han dominado la política latinoamericana en los últimos tiempos, indican que en la mayoría de los países la crisis de los modelos "modernizantes" ha llegado al tope. El autoritarismo en lo político y el liberalismo en lo económico son el resultado de la imposición de los grupos más conservadores y reaccionarios que propugnan una vuelta hacia el pasado. La participación social, que había aumentado como consecuencia de las transformaciones estructurales y la movilidad social, está siendo peligrosamente reemplazada por el monopolio del poder por parte del Estado, representado por los grupos militares, las clases altas y sus mecanismos de coerción. En esta coyuntura, la educación se torna limitativa de las autonomías, de las libertades académicas y del pluralismo ideológico. En nombre de la racionalización y la planificación, la tecnocracia plantea una educación rígida y estratificada, elitista y moralizante, al servicio del *statu quo*. La enorme emigración de profesionales y técnicos argentinos, chilenos, uruguayos, bolivianos, paraguayos, brasileños y, últimamente, también colombianos, es sólo un indicador que representa el costo técnico y político de la nueva "estabilización", una estabilización precaria y contradictoria con cualquier tipo de desarrollo.

La educación que desde la perspectiva de lo mínimo es básica para el ciclo que denominamos primario o elemental y que puede variar en su extensión (4, 6, u 8 años), es, desde la perspectiva de lo civil, básica en todos sus niveles porque aquí domina el sistema de valores, con sus opciones polares entre autoritarismo y democra-

cia, innovación e imitación, estancamiento y desarrollo, conservación y cambio, etc. La tarea que hay por delante es enorme, lo que está en juego es el desarrollo de la civilización. Porque el futuro del hombre depende del hombre del futuro. Ni la civilización se desarrolla por sí sola —como lo creía Durkheim—, ni se desarrolla como la sola creación de individuos impulsados por motivos de transformación. La civilización no es un producto natural que emana de la naturaleza del hombre, ni tampoco un ente ajeno a éste y que ejerce un rol alienante sobre él. El hombre se forma en la medida de su civilización y la civilización se forma en la medida del hombre. "El futuro —dice Suchodolski— [20] deja de ser una realidad que se espera para convertirse en una realidad que se fragua... Quien cree en el futuro omitiendo la actividad social humana cae en el fatalismo y justifica asumir el papel de mero espectador de la realidad, del bien y del mal que el futuro lleve consigo, y lleva al individuo a preocuparse de un modo egoísta y a sacar el máximo provecho de su adaptación a esas condiciones y circunstancias, independientes de él. Quien planifique la actividad social sin tomar en consideración las tendencias del mundo objetivo, cae en el voluntarismo, el cual —disimulando las perspectivas engañosas de la actividad humana— conduce hacia fracasos y desilusiones, al caos que siempre suelen provocar los proyectos que están en contradicción con las condiciones y posibilidades reales". La tarea que hay por delante es enorme; también lo es la responsabilidad de encontrar alternativas.

[20] Suchodolski, B., *Tratado de pedagogía;* Edic. Península, Barcelona, 1973.

POBLACIÓN Y VIVIENDA EN AMÉRICA LATINA: PERSPECTIVA DE LA PRÓXIMA DÉCADA

Luis Ratinoff *

La proyección media de las Naciones Unidas estima que en el último cuarto de este siglo la población de la región aumentará en unos 320 millones, llegando a un total de más de 600 millones. Si bien esto significa que la población casi se duplicará en apenas 25 años, estos cálculos se basan sin embargo en la proposición de que habrá una gradual y sostenida desaceleración del crecimiento demográfico. Dos hipótesis fundamentan este supuesto: un descenso en la fecundidad del orden del 25%, y un mejoramiento en la esperanza de vida de alrededor del 17%.

El descenso en la fecundidad como hipótesis de cálculo parece tomar en cuenta el impacto que probablemente tendrá la mayor urbanización, la elevación de la escolaridad y de los ingresos, y en general una mejoría del nivel de vida de las familias. Estas variables influyen en las orientaciones reproductivas de la población y a su vez son compatibles con las tasas de reducción de la mortalidad que utiliza la proyección. Dentro de este marco caben por cierto diversas hipótesis en cuanto a la relación que en cada país habrá entre el progreso social y el crecimiento económico, pero es posible que un desequilibrio extremo excluya del todo la hipótesis media de las Naciones Unidas.

La magnitud del problema de la vivienda expresa en gran parte el grado de desequilibrio que caracteriza al proceso de desarrollo. Los cálculos y análisis que se hacen a continuación suponen que en lo que queda de este siglo la disparidad entre el progreso social y el crecimiento económico no será mayor que la que había en 1975, y que incluso podría esperarse un leve pero significativo mejoramiento, y por lo tanto, que la proyección media de las Naciones

* Funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo. Los puntos de vista contenidos en este trabajo reflejan sólo las opiniones personales del autor.

Unidas constituye una hipótesis razonable para estimar de manera rudimentaria las necesidades de vivienda de la región.

Se restringe además el problema de la vivienda a las estructuras físicas. Es evidente que un enfoque tan limitado es insuficiente. No hay que olvidar que para las políticas de desarrollo, la vivienda es un componente singular de un ambiente complejo, que está vinculado a factores de localización, a los sistemas de tenencia, de la tierra, a las aspiraciones y valores de grupos y de clases, y a la organización de las relaciones humanas. Es un hecho físico en el que convergen aspectos estratégicos de la política social que influyen en la calidad de los recursos humanos y en la integración de la sociedad. La vivienda es mucho más que muros y techos; es, antes que nada, el asiento físico de un hogar.

Sin embargo, para cuantificar las necesidades de vivienda no hay otra alternativa que restringir el concepto a algunas variables principales. Este ejercicio es puramente metodológico. En efecto, como se verá más adelante, a partir de una simplificación tan drástica de la realidad, las conclusiones que se extraen confirman la necesidad de utilizar perspectivas más amplias para fundamentar la formulación de políticas de vivienda. Todo parece indicar que nada sería más erróneo que intentar resolver en forma aislada el problema, como si sólo se tratara de estructuras físicas.

Hogares y familias

Antes que nada hay que determinar la cantidad de hogares censales que se constituirán en las próximas décadas. Las informaciones de los censos facilitan el cálculo de la cantidad actual de hogares y de su tamaño promedio. Más difícil es, sin embargo, hacer una proyección de la situación futura, para lo cual es indispensable formular hipótesis acerca de la evolución del grupo familiar. Sin desconocer la indiscutible complejidad de la tarea, el problema es menos intrincado cuando se dispone de informaciones sistemáticas y análisis específicos acerca de las familias, y esto por lo general ocurre en países que no se encuentran en una transición social y demográfica como la que hoy día afecta a América Latina.

La relación estadística entre hogares censales y familias es compleja, aun circunscribiendo el concepto de familia sólo al grupo nuclear. La familia tiene un ciclo determinado, nace, se desarrolla y desaparece, en tanto que el concepto de hogar censal es apenas un impreciso corte en el tiempo; con todo, el tamaño de los hogares depende de los cambios de la estructura familiar, cambios que se asocian a las tendencias demográficas, a la inserción de las familias en

un paisaje económico, y a la transfiguración de los valores y de las actitudes. Para establecer esa relación se requerirían estudios y tabulaciones especiales que por ahora no están disponibles.

Una mera proyección lineal de la situación actual elevaría el número de hogares de 60 millones en 1975, a 114 millones en el año 2000. El supuesto básico de este cálculo es que el tamaño promedio de los hogares en 1975 —equivalente a 5.3 personas— se mantendrá sin modificaciones hasta fines de siglo.

En principio, esta hipótesis no es compatible con los supuestos de la proyección media de las Naciones Unidas, en la cual la tasa global de fecundidad desciende de más de 5 hijos a menos de 4 hijos, y la esperanza de vida se eleva de 62 a 70 años. En este contexto, es ilustrativo considerar las variaciones porcentuales proyectadas para el tamaño de algunos grupos de edades que se vinculan estratégicamente a las diversas etapas que caracterizan al ciclo familiar:

Edades	*Tamaño en 2,000 (1975 = 100)*
0 a 9	169
10 a 19	185
20 a 29	203
30 a 39	230
40 a 49	221
50 y más	209

En la medida que aumenta más rápidamente la importancia del grupo de 30 a 50 años, disminuye la significación relativa de las generaciones más jóvenes respecto de cualquier otro grupo de edad; para ser consistente con la proyección utilizada hay que suponer que disminuirá el tamaño promedio de los hogares.

Sin desconocer la importancia de las variables demográficas que reflejan —sobre todo en el largo plazo— el efecto de un conjunto amplio y complejo de factores, no se debe olvidar que hay variables socioeconómicas que pueden influir tal vez más decisivamente en los cambios de mediano y corto plazo. Por ejemplo: prolongar el periodo de estadía de los hijos en el hogar ya sea para contar con su contribución económica, por razones de educación, por las dificultades que éstos puedan tener para independizarse como individuos solos o con ocasión de constituir una familia; o bien, prolongar la estadía por la situación general incierta y los desajustes que caracterizan el desarrollo, todo lo cual puede reforzar el papel de la familia como sistema inmediato y elemental de seguridad social, y así proporcionar albergue, refugio y protección a parientes y allega-

dos que sobrepasan la unidad nuclear. Sobre estos y otros aspectos similares, por ahora sólo es posible conjeturar.

Utilizando e interpolando situaciones "equivalentes", se recurrió a las siguientes hipótesis de cálculo:

a) Es probable que aumenta la proporción de parejas que postergan la fase de procreación y de individuos que viven solos;

b) Es probable que debido a la elevación de la esperanza de vida hay más matrimonios que se encuentran en la fase en que los hijos se independizan del hogar;

c) Es probable, que a pesar de la significativa disminución del número de hijos, se prolongue su permanencia en el hogar, y

d) Es probable que disminuya la proporción de aquellos que los censos denominan "otros parientes y allegados".

Cuadro 1. Supuestos demográficos de la proyección media de las Naciones Unidas

	1975	*1980*	*1985*	*1990*	*1995*	*2000*
Millones de habitantes	324	372	426	486	551	620
Tasa de crecimiento (%)	– 2.74	– 2.71	– 2.64	– 2.51	– 2.37	–
Esperanza de vida	– 63.5	– 65.4	– 67.2	– 68.8	– 70.3	–
Tasa bruta de mortalidad (0/00)	– 8.3	– 7.5	– 6.8	– 6.2	– 5.7	–
Tasa global de fecundidad	– 5.07	– 4.81	– 4.53	– 4.23	– 3.92	–
Tasa bruta de natalidad (0/00)	– 36.1	– 35.0	– 33.4	– 31.5	– 29.6	–

Sobre estas bases se concluyó que el hogar censal promedio en el año 2000 tendría sólo 4.4 personas; es decir, que su tamaño se reduciría un poco menos que lo que parecerían indicar las tendencias en la mortalidad y en la fecundidad. De ser válidas las hipótesis utilizadas, hacia fines del siglo habrá en América Latina 140 millones de familias, 80 millones más que en 1975.

Hacinamiento

Las necesidades de vivienda dependen no sólo del número de hogares constituidos, sino también del hacinamiento y de la obsolescencia y calidad de las estructuras.

Se calcula que en 1975 había entre 40 y 45 millones de viviendas para los 60 millones de familias de América Latina. Las estimaciones suponen un grado de ocupación equivalente a 1.5 familias por

unidad.[1] Esto significa que para "resolver" el problema de la vivienda en un periodo de aceleración del crecimiento demográfico, ha sido indispensable elevar la tasa de ocupación de las estructuras existentes. La norma que supone un hogar por unidad habitacional, carece hoy día de toda realidad. A pesar de los significativos esfuerzos que se han hecho para estimular la construcción de viviendas, las pocas series estadísticas disponibles parecen indicar que la presión sobre las estructuras ha aumentado continuamente durante las últimas décadas hasta llegar a su nivel actual.

Hay indicios que permiten conjeturar que de los 40 millones de unidades existentes, la mitad de las viviendas rurales y casi un tercio de las urbanas son marginales o insalubres y deberían ser reemplazadas o mejoradas.

También es elevada la presión sobre el espacio edificado; en América Latina los hogares son más extensos que en los países desarrollados. El hogar censal promedio excede entre 25 y 50% el tamaño de su equivalente en las sociedades industriales. Para evaluar esta diferencia, hay que tomar en cuenta que es más elevada la proporción de familias que en América Latina vive con hijos y otros parientes, aunque no es mucho mayor el número de hijos que hay en cada hogar ya que en los países avanzados las familias promedio parecen retener a sus hijos durante más tiempo. La significativa proporción de hogares sin hijos que se aprecia en las estadísticas de las sociedades desarrolladas, apunta probablemente a los solteros que viven en forma independiente, y a las parejas que en su gran mayoría posponen por algunos años la fase de procreación, y también por cierto a que la menor incidencia de la mortalidad contribuye a prolongar la etapa en que los hijos abandonan el hogar.

No es de extrañar entonces que en América Latina haya una relación de casi dos personas por habitación comparado con poco más de una en los países desarrollados. Es evidente que aun cuando el tamaño promedio de las viviendas fuera equivalente al de los países industriales, habría siempre una relación más regresiva en la disponibilidad de espacio por habitación. A esto hay que agregar que la mayor parte de las viviendas de la región tienen menos de tres habitaciones, mientras que la mayoría de los hogares está integrado por más de tres personas vinculadas por lazos de parentesco.

En resumen, América Latina ha logrado "resolver" hasta ahora el problema de la vivienda debido a que ha sostenido una alta tasa de ocupación de las estructuras, a que no ha reemplazado una significativa proporción de las viviendas marginales e insalubres, y a que ha mantenido una elevada presión sobre el espacio edificado.

[1] U. N., "World Housing Survey, 1974", p. 48.

Tasa de obsolescencia

El periodo de vida de las viviendas depende naturalmente del mantenimiento y de la calidad de la edificación. Estructuras sólidas y bien mantenidas pueden durar indefinidamente, sin embargo en la práctica se calcula que esa vivienda promedio dura entre 60 y 70 años, vale decir que la tasa de reemplazo para ese subsector es del orden del 1%. Parece razonable suponer que donde el mantenimiento es precario y la estructura es quizá menos sólida, el periodo de duración es también menor. La relación no es fácil de establecer, ya que los cálculos deben basarse no en el concepto de duración óptima de acuerdo a los materiales y a la capacidad económica de las familias para mantener un grado razonable de habitabilidad en las unidades, sino más bien en el uso económico y social de estructuras que se encuentran localizadas en un espacio que, en el caso específico del espacio urbano, está sujeto al impacto de factores en rápida transformación.

No existen bases de cálculo que permitan definir la tasa media de reemplazo para América Latina. Las Naciones Unidas, utilizando una experiencia geográfica más amplia, supone que la vivienda promedio en un país subdesarrollado durará un periodo de 30 a 40 años, lo que equivale a una tasa de reemplazo del 2%. Es probable, sin embargo, que alcanzar esta tasa sea una meta, y que en la práctica haya que suponer la prolongada sobrevivencia de estructuras ya insalubres. El problema de la obsolescencia debe formularse entonces en función de normas alternativas de vivienda.

Si se supone que una tasa de reemplazo del 2% es la adecuada para la región, es probable que cierta proporción de las viviendas insalubres que hay en América Latina provenga de prolongar demasiado la vida útil de algunas unidades. Por desgracia no es posible determinar cuántas viviendas son originalmente insalubres, y cuántas reflejan el deterioro de una obsolescencia extendida.

La creciente presión de la población sobre las viviendas existentes es sin duda un formidable disuasor de cualquier tasa razonable de reemplazo. Por otra parte, la intensidad de la ocupación contribuye frecuentemente a acelerar el deterioro de las estructuras. Es probable que en las áreas rurales, donde el crecimiento de la población es menor, el problema de la vivienda se refiere más bien a las condiciones de salubridad de las estructuras existentes, cualquiera que sea el grado de obsolescencia, ya que en los pueblos y ciudades el problema de la obsolescencia tiene mayor significación. Las informaciones muestran que en el campo, las paredes y los techos de las estructuras utilizan en una alta proporción materiales de me-

nor duración, y que carecen de facilidades higiénicas básicas. Existen países donde más de la mitad de las viviendas rurales han sido edificadas con materiales no susceptibles de ser clasificados entre las categorías convencionales de construcción. Es probable también que más de la mitad de las viviendas rurales de América Latina carezcan de sistemas que garanticen la sanidad del agua que se consume. Sobre la base de estas y otras informaciones, se ha calculado conservadoramente que en 1975 eran insalubres alrededor de la mitad de las estructuras rurales.

En los pueblos y ciudades, el factor fundamental es la creciente presión de la población que se manifiesta en la edificación de viviendas, incluyendo por cierto las que están por debajo de las normas de habitabilidad aceptadas, en el incremento de la intensidad de la ocupación de las unidades, y en la extensión del periodo de obsolescencia. Se ha dicho a menudo que entre un cuarto y un tercio de las viviendas urbanas que hay en la región son marginales o insalubres; suponiendo que entre 1950 y 1975 la tasa de reemplazo de las unidades urbanas fue significativamente inferior al 2%, es probable que la máxima incidencia atribuible a la prolongación de la obsolescencia sea del orden del 40% del total de viviendas urbanas insalubres que había en 1975.

La inversión en viviendas

Hay serias dificultades para determinar la inversión anual que Latinoamérica destina a viviendas particulares. Es probable que ese esfuerzo esté entre el 2 y el 3% del producto bruto de la región, es decir, entre 6 y 7 mil millones de dólares.[2] Esto significa que cada año habría una inversión en viviendas, por familia promedio adicional, del orden de 4 mil dólares. Esta cifra es meramente ilustrativa, y como tal se utiliza a continuación.

Esta cantidad promedio debe interpretarse a la luz de la situación de la vivienda en la región. Si se recuerda que hasta ahora se ha "resuelto" la cuestión de la vivienda en base a un elevado hacinamiento y a mantener una proporción apreciable de la población habitando unidades insalubres y carentes de servicios básicos, es evidente que esta cantidad apunta a lo que se requeriría de mantenerse las carencias actuales.

Ahora bien, suponiendo que permanecen constantes el tamaño y la calidad de las viviendas, pero reduciendo la ocupación a sólo una familia por vivienda, se llega a un nivel de inversión anual del orden

[2] En dólares de 1973.

de 6 mil dólares por familia adicional. Del mismo modo, para eliminar las estructuras insalubres manteniendo los niveles de ocupación habría que pensar en una cifra del orden de 5,500 dólares. Siguiendo la lógica de estas conjeturas parecería que para resolver los problemas que se derivan de las altas tasas de ocupación, y al mismo tiempo para eliminar del todo a las unidades insalubres, hay que estimar un gasto por familia adicional que oscilaría entre los 7 y los 8 mil dólares.

Si se proyecta, también con propósitos puramente ilustrativos, un crecimiento del producto de la región del 5% a partir de 1975, los antecedentes permiten suponer que al cabo de 25 años, los actuales niveles de inversión en viviendas no producirían mejoramientos significativos. Para eliminar el sector de viviendas insalubres y marginales y disminuir la intensidad de la ocupación, habría que elevar a más del doble la proporción del producto para viviendas en el año 2000, siempre que durante el periodo de transición se hicieran inversiones cercanas al 9% del producto durante la primera década, para disminuir gradualmente en los años siguientes hasta llegar a un 4 o 5%.

Estas estimaciones suponen por cierto que no habrá alteraciones en la distribución social del gasto en viviendas.

Viviendas urbanas y rurales

Las necesidades de vivienda se concentran en las grandes ciudades. Hay cálculos que señalan que hacia fines de este siglo, por lo menos el 75% de la población de América Latina estará en ciudades de más de 20 mil habitantes. Suponiendo que las familias rurales evolucionen de manera parecida a las familias urbanas, los hogares rurales aumentarán probablemente entre el 10 y el 15%. En las áreas urbanas, en cambio, los hogares se triplicarán hasta llegar a poco más de 100 millones en el año 2000.

Estas cifras definen dos grandes aspectos del problema. Como ya se mencionó al analizar las tasas de obsolescencia, una proporción muy elevada de las viviendas rurales han sido siempre estructuras insalubres que deberían ser reemplazadas; además muchas de las unidades que se construyeron más de acuerdo con normas razonables de habitabilidad, requerirán en el futuro cuantiosas inversiones para su renovación y mejoramiento. En las ciudades, en cambio, las perspectivas están determinadas por una creciente masa humana que necesita un techo donde guarecerse. Hay un problema de presión sobre estructuras, tierras y servicios, y una rápida expansión física de las aglomeraciones. Si bien con frecuencia las decisiones van a la

zaga de las realidades que crea esta expansión, la vivienda es, ante todo, parte de un ambiente, y es evidente que las soluciones que se adoptan de acuerdo con un plan o en ausencia de planes, contribuyen a moldear el habitat de las ciudades. Esto se refleja en la naturaleza y en el costo de las unidades. Los factores fundamentales en las aglomeraciones urbanas son la localización, la disponibilidad de espacio y la dotación de servicios, todos tan significativos como la edificación misma de las estructuras.

Los cálculos anteriores, que se refieren exclusivamente a la vivienda, suponen un costo equivalente para las unidades urbanas y rurales. Si se dispusiera de informaciones apropiadas sería fácil demostrar cómo los factores que condicionan el crecimiento de las aglomeraciones inciden en el mayor costo de las estructuras. Es probable entonces que el mismo nivel relativo de inversiones en viviendas se traduzca al cabo de dos décadas en un franco deterioro de la situación, ya que la mayoría de las familias de la región estará en ciudades, sobre todo en ciudades que estarán cerca o por encima del millón de habitantes.

Con un ritmo de expansión de las ciudades de por lo menos 4.4%, y con una tasa de crecimiento de los hogares urbanos del 5.1%, para mantener la actual situación relativa de la vivienda urbana habría que edificar un promedio de 1.3 millones de unidades por año comparado con sólo 340 mil en las áreas rurales.

Si bien no hay criterios para determinar cuál será la evolución de los costos de las viviendas urbanas, parece que esos precios continuarán aumentando en exceso de la tasa de inflación, y que tales aumentos, cualquiera que sea su nivel relativo, incidirán significativamente en el monto global de las inversiones que se destinan a la construcción y mantenimiento de viviendas, ya que las necesidades urbanas, sobre todo en las ciudades grandes, crecerán más rápido que el promedio.

El acceso económico-social a la vivienda higiénica

El acceso de las familias pobres a unidades higiénicas es uno de los principales escollos del problema de la vivienda. Las informaciones sobre distribución del ingreso indican que una proporción significativa de la población de América Latina tiene una exigua capacidad de ahorro. Si bien no existen datos sobre distribución del ingreso para toda la región, resulta ilustrativo analizar, a través de un ejemplo contable, cuál sería la situación en un país hipotético donde el ingreso por familia es del orden de los 5 mil dólares, y la participación en los ingresos por estratos refleja la distribución agregada

de algunos países de la región (que representan casi el 70% de la población de América Latina), y que tienen todavía un sector rural significativo y tasas de crecimiento demográfico cercanas y aun superiores al 3%. El cálculo que se presenta a continuación adopta la posición más optimista en cuanto a la proporción del ingreso que los pobres pueden destinar a la vivienda.

Categorías de ingreso	*Ingreso familiar*	*Cantidad anual que la familia puede destinar a la adquisición y mantenimiento de la vivienda*
20% o menos	US$ 900	—
21 a 40%	2 200	220
41 a 60	2 500	280
61 a 80	3 900	690
81 a 95	7 700	1 900
5 o más	38 000	12 000

Los datos sobre costos de viviendas económicas indican que una unidad mínima con modestas instalaciones higiénicas podría construirse hoy por menos de 4 mil dólares. Debe tomarse en cuenta que esta cantidad varía de acuerdo a los países, áreas y ciudades, y que las tendencias observadas durante la última década muestran un alza sostenida de los costos de construcción. Por otra parte, hay evidencias de que, en muchos sitios, una vivienda mínima podría exigir una inversión que estuviese 30% sobre la estimación anterior.

En el ejemplo contable propuesto, el 40% más pobre de la población tendría serias dificultades para adquirir una vivienda de 4 mil dólares y luego mantener esa unidad en condiciones de razonable habitabilidad. En el supuesto de que los salarios y el valor de los créditos permanecieran a la par con la inflación, sería difícil imaginar un sistema de financiamiento para vivienda popular otorgable a una tasa menor que el 5%, y para un periodo de pagos inferior a 30 años. Es evidente que en estas condiciones las viviendas de 4 mil dólares sólo pueden ayudar a resolver el problema de las familias que tienen un ingreso igual o superior a 2 500 dólares; es decir, los programas de vivienda mínima excluirían al 40% más pobre de la población.

Siguiendo la hipótesis de un ritmo de incremento del producto de un 5% sin que se modifiquen las actuales desigualdades en la distribución de los ingresos, puede conjeturarse que hacia el año 2000 mejorará muy poco la capacidad de ahorro del 40% más pobre, y el problema del acceso a la vivienda se mantendrá en términos muy parecidos a los actuales.

Si bien este ejercicio contable puede considerarse como ilustrativo del promedio de la región, no hay que olvidar que hay un significativo número de países donde el ingreso por familia es inferior a 3 mil dólares anuales, y que su distribución es probablemente más regresiva que en el ejemplo utilizado; y también que hay otros países donde el costo de la vivienda económica es significativamente superior a 4 mil dólares.

Estos cálculos suponen además que la relación de dependencia es idéntica para los distintos tramos de ingreso, pero las informaciones no confirman esta hipótesis. En los hogares más pobres parece haber una proporción mayor de menores de edad por cada adulto generador de ingresos, de modo que la capacidad real de esos hogares para destinar recursos al pago de vivienda es más exigua que la estimada. Es probable además que inmediatamente por encima de los niveles de pobreza absoluta, la tendencia de las nuevas parejas a no postergar los nacimientos contribuya a incrementar la presión sobre los recursos en la etapa crítica en que los ingresos familiares recién comienzan a aumentar, o cuando todavía ese proceso no se ha iniciado.

Cabe conjeturar que en el futuro en la medida que disminuya la relación de dependencia, mejorará también la capacidad de los tramos pobres para adquirir viviendas higiénicas.

La reducción del costo de la vivienda higiénica

Se argumenta que una manera de facilitar el acceso de los pobres a la vivienda higiénica es abaratando el costo de las soluciones de vivienda, aunque la tendencia histórica parece apuntar en la dirección opuesta. Algunas informaciones muestran que durante los últimos veinte años los costos de construcción han aumentado por encima de las tasas de inflación, lo cual ha ocurrido a pesar de los esfuerzos nacionales destinados a evitar el excesivo encarecimiento del financiamiento para vivienda.

En la medida que las necesidades habitacionales tienden a concentrarse en los centros poblados, especialmente en las ciudades de cierto tamaño, se hace cada vez más difícil controlar los costos de las estructuras. Hay una compleja dinámica según la cual los factores que intervienen en la construcción se apoyan mutuamente para elevar sus precios relativos. Es un hecho conocido que la presión sobre el espacio urbano ha multiplicado varias veces el valor de la tierra en las ciudades latinoamericanas, fenómeno que está vinculado de manera muy íntima a los precios que alcanzan los materiales de construcción, y a las utilidades de las empresas constructoras. Si

bien en esta espiral los salarios van a la zaga, su ulterior incremento refuerza las tendencias antes señaladas.

A fines de siglo, entre el 75 y el 80% de las familias de la región estarán localizadas en áreas urbanas donde las tierras son relativamente más caras, en comparación con un poco más de 50% en 1970. A la luz de estas circunstancias es difícil imaginar un abaratamiento del costo absoluto de las viviendas expresado en términos reales.

En este contexto parece más razonable suponer que las estrategias que hoy día se proponen para abaratar el costo de las viviendas podrían más bien contribuir a evitar la excesiva alza de los precios de la construcción. Por otra parte no hay que olvidar que los resultados de estas estrategias dependen en gran medida de la adopción de algunas políticas generales, sobre todo de aquellas que tienen relación con la localización geográfica de la población y con las remuneraciones.

Con frecuencia se mencionan tres grandes vías de acción para abaratar el costo de las unidades:

1. La primera es puramente técnica, puesto que se ocupa del mejoramiento de la tecnología de edificación en todo lo relacionado con la simplificación, normalización, racionalización, utilización de nuevos materiales de más bajo costo y el uso creativo de materiales locales. Es probable que estos esfuerzos sólo contribuyan a un abaratamiento marginal del costo de edificación.

2. La segunda estrategia es social ya que se ocupa de promover la edificación mediante prácticas de autoconstrucción, recurriendo a la movilización y organización de grupos locales y dentro de áreas dotadas de servicios básicos. Aunque esta solución parece más promisoria, ya que sustrae del costo financiero la parte correspondiente a mano de obra y permite utilizar mejor una capacidad de ahorro familiar que depende mucho de las fluctuaciones del empleo, su aplicación en los grandes centros urbanos plantea problemas difíciles de resolver. Si bien hay países donde la gran mayoría de los pobladores son de hecho "constructores natos", con frecuencia se requiere capacitar a los interesados en cuanto al empleo más económico de materiales, diseños apropiados e higiénicos, y a veces es indispensable organizar grupos para que en forma cooperativa lleven a cabo las tareas más complejas de la edificación. Como es fácil suponer, la autoconstrucción se aplica con facilidad a las estructuras simples, pero la complejidad de los grandes edificios exige no sólo más coordinación, sino además una disponibilidad de tiempo y una flexibilidad que no corresponden a las posibilidades reales de las familias interesadas.

Las estructuras simples limitan la posibilidad de multiplicar la

densidad en aquellas áreas donde el precio de la tierra es elevado, de modo que la autoconstrucción tiende y tenderá a ocurrir en las zonas alejadas de las grandes ciudades, distantes con frecuencia de los lugares de trabajo y de las oportunidades de empleo.

En muchos países la autoconstrucción alcanza una importancia casi equivalente y quizás superior a los programas de edificación de viviendas económicas. Ocurre con alguna espontaneidad, incentivada por la ausencia de respuestas apropiadas, que tal actividad moldea la evolución de algunas ciudades, y aun el tipo y la calidad de la vida urbana. Las actividades de autoconstrucción cubren una variedad de situaciones que van desde la "tugurización" hasta la creación de "pueblos jóvenes", e incluso barrios que responden a principios de ordenamiento y salubridad.

Incorporar masivamente esta capacidad en los programas de vivienda popular, exige modificar el diseño de las ciudades, regular de manera más estricta el uso de la tierra, y organizar y movilizar los sectores urbanos más pobres.

En ausencia de estas medidas es probable que los esquemas de autoconstrucción, dentro de lotes con servicios, sean de difícil aplicación en las grandes metrópolis y no puedan reemplazar a la autoconstrucción espontánea. Es probable que en las próximas décadas su horizonte de aplicación sean las ciudades medianas y pequeñas.

3. La tercera estrategia es política, ya que se ocupa de la regulación de los precios de la tierra urbana. La creciente presión humana sobre las ciudades es un factor que favorece la especulación, y por lo tanto eleva la proporción que es atribuible a la tierra en el costo total de la vivienda. Para permitir un desarrollo armónico y ordenado de las ciudades se han hecho diversas propuestas relativas tanto al control de precios de las tierras como a la regulación de su uso con miras a abaratar los costos de la construcción. La aplicación radical de alguna de estas propuestas confronta serias dificultades políticas. Es evidente que la tenencia de la tierra urbana constituye un sistema vinculado profundamente a la economía y a la organización social de las ciudades, y su reforma tiene implicaciones mucho más amplias.

Financiamiento de las viviendas

En las últimas décadas se han establecido instituciones nacionales de acumulación de ahorros que luego se utilizan para financiar la adquisición y construcción de viviendas. Sin desconocer la importancia de estos sistemas de financiamiento, que responden a una evidente necesidad, hay que estar consciente de dos limitaciones obvias.

Dejando de lado el problema de la insuficiente capacidad de acumulación y movilización de recursos frente a la magnitud de las necesidades, estos sistemas dependen de las políticas generales de remuneraciones del gobierno, ya sea porque una parte sustancial de los fondos se obtienen de descuentos a las nóminas de salarios, o porque una política regresiva de remuneraciones favorece un uso aún más regresivo de estos recursos. De hecho, los descuentos a las nóminas restringen la capacidad de ahorro directo de los asalariados pobres, y eventualmente el uso de estos mecanismos por parte de quienes más los necesitan. La política de remuneraciones puede crear situaciones —y hay indicios de que en algunos casos así ha ocurrido— donde los grupos de ingresos más elevados se benefician del sistema en proporciones muy superiores a sus aportes, es decir, el mecanismo redistribuye ingresos en favor de quienes menos lo necesitan. Es probable que cuando esto ocurre, el sistema tienda a sustituir el financiamiento comercial que esos sectores obtenían antes en condiciones más difíciles, y a disminuir la importancia de la "cartera social".

La existencia de un sistema nacional de gran escala para financiar la adquisición de viviendas influye poderosamente en la evolución de los precios de la propiedad raíz urbana, sobre todo cuando el mero juego de los factores involucrados ayuda a crear un clima de especulación y la dinámica de los precios contribuye a restringir el acceso de los grupos de menos ingresos relativos a la vivienda higiénica. Los recursos quedan entonces a disposición de quienes tienen más capacidad económica relativa, lo cual refuerza el clima de especulación.

Sería injusto, sin embargo, atribuir estos resultados paradójicos a los sistemas de financiamiento; es más bien manifiesta disonancia de la operación de estos mecanismos de financiamiento con algunas políticas nacionales de desarrollo que afectan los niveles de remuneración y localización geográfica de las inversiones.

Conclusiones

Las reflexiones anteriores aunque preliminares y tentativas ayudan a precisar algunas conclusiones acerca del problema de la vivienda en América Latina:

1. Los cambios que se prevén en la estructura familiar contribuirán a que el número de hogares crezcan más rapidamente que la tasa de incremento de la población. Aumentará la proporción de hogares de una y dos personas, y es probable que disminuya aún más la importancia relativa de parientes y allegados.

2. De no adoptarse soluciones radicales para resolver el problema de la vivienda, en el mejor de los casos las condiciones de hacinamiento e insalubridad, que actualmente predominan, se mantendrán en las próximas décadas:

— habrá una relación promedio de más de un hogar por unidad, y casi dos individuos por habitación, y

— no disminuirá la proporción de unidades insalubres.

3. Con el actual esfuerzo de inversión en viviendas sólo se podrá mejorar la situación si se alcanzan tasas de crecimiento del producto iguales o superiores al 8%.

4. Si no se modifican las pautas de distribución del ingreso, para que el 40% más pobre tenga acceso a la vivienda higiénica mediante su capacidad de ahorro en las próximas décadas debería elevarse el ingreso promedio por familia en una proporción cercana a 2 veces el nivel actual, es decir, más de 3 veces el ingreso per cápita.

5. La concentración de la población en ciudades elevará el costo de las unidades y, por lo tanto, el monto que habría que invertir para resolver parcial o totalmente este problema. Un examen cuidadoso de los antecedentes apunta al desarrollo de una organización de la vida urbana caracterizada por una elevada proporción de viviendas marginales y semi-marginales. No es ésta la ocasión de reflexionar sobre la dinámica que puede generar este dualismo, pero es evidente que afectará profundamente las perspectivas de desarrollo de las ciudades, su cultura y la calidad de la vida.

6. Las posibilidades de reducir el costo relativo de la vivienda higiénica son limitadas; las tendencias apuntan más bien en la dirección opuesta. De cualquier modo, las estrategias que se han sugerido con este propósito podrán tener algún éxito en la medida en que se apoyen en políticas racionalizadoras de la edificación, de la distribución geográfica de la población y de la organización comunitaria.

7. De operar en forma aislada los mecanismos de acumulación de recursos y de financiamiento pueden producir efectos contraproducentes que desvirtúen su propósito social. No hay que olvidar que hay un problema estructural o, si se quiere, económico, más que una cuestión de financiamiento.

COMENTARIO AL TRABAJO "EDUCACIÓN, POBLACIÓN Y SOCIEDAD GLOBAL EN AMÉRICA LATINA: CRISIS Y PERSPECTIVAS", DE JORGE PADUA

Ricardo Jordán *

La ponencia que se comenta a continuación tiene por objetivo "describir sintéticamente las características del sistema educacional formal" en América Latina "a la luz de algunas de las rápidas transformaciones en... los componentes materiales, socioculturales y sociopolíticos de las sociedades latinoamericanas,... proporcionando algunos elementos que permitan identificar y conocer lo que se esconde detrás de la crisis educacional".

Este objetivo y la relegación explícita a un lugar secundario, dentro de la ponencia, de la estimación de la demanda por educación generada por el crecimiento de la población y de la determinación de los obstáculos que pueden surgir para satisfacerla, permiten suponer al lector que el autor del trabajo ha querido ubicarse en un plano analítico donde el concepto población se entiende en su acepción más amplia; esto es, un nivel en que población y sociedad se hacen sinónimos.

Lo anterior es aún más claro cuando se comprueba que en el desarrollo del estudio algunas de las variables de población "tradicionales" se consideran sólo como "factores que determinan la dinámica de la educación", y cuando el autor en vez de hacer un análisis de las interrelaciones entre la educación y la dinámica y estructura demográficas, prefiere entrar de lleno en el estudio de los condicionantes societales de la dinámica del sistema educacional.

Esta perspectiva, que compartimos en cuanto se refiere a los estudios explicativos del comportamiento de esa dinámica, podría considerarse no la más adecuada para, en un nivel menos global, identificar y explicar las interrelaciones entre educación y población, en especial los efectos directos e indirectos de los cambios formales y sustantivos del sistema educacional —según quedan determinados por los procesos de desarrollo— sobre la dinámica de la población, y la forma en que dicha dinámica, a su vez, condiciona el funcionamiento de la sociedad y la formulación y logro de metas sectoriales y globales de cambio.

El trabajo de Padua representa, sin embargo, un importante paso en

* Centro Latinoamericano de Demografía, Santiago de Chile.

el sentido en que se aproxima al tipo de análisis como el descrito y, aunque no logra precisar los diferentes elementos de esta cadena circular de relaciones —tarea por lo demás que escapa a los límites que el propio autor establece—, ofrece una rica descripción del sistema educacional formal de la región, acota los determinantes de su dinámica y recoge una importante y útil información cuantitativa.

Lo más importante es que, a juicio de este lector, el trabajo abre una serie de posibilidades de aproximación al tema y provoca inquietud respecto a la formulación de algunas interrogantes.

Así por ejemplo, desde el punto de vista de la formulación de políticas en el sector educacional que afectan directa o indirectamente la dinámica demográfica, el análisis hecho por Jorge Padua permite plantearse, al menos, las dos siguientes cuestiones.

Sobre el supuesto de que existe una relación entre el nivel educacional de la población y la fecundidad, como suficientes estudios parecen demostrar, cabe pensar que una de las formas posibles de disminuir el ritmo de crecimiento demográfico es por intermedio de una política dirigida a elevar el nivel educacional de la población. Como el efecto de los cambios en este nivel parece ser mayor en los primeros grados del sistema, podría especificarse aún más esa política en términos de plantearse un fuerte incremento en el número de personas que terminan los estudios primarios.

De otra parte, es un hecho conocido, como lo indica Padua, que aunque la inversión en educación per cápita en América Latina es baja en comparación con países en estadios de desarrollo más avanzados, en términos relativos a la inversión en otros sectores es bastante alta. Es difícil concebir, pues, que la nueva inversión que requeriría el cumplimiento de una meta como la indicada más arriba, pueda realizarse.

Podría pensarse entonces en una reasignación de recursos al interior del sistema educativo, restándoselos a los niveles medio y superior, para trasladarlos al nivel primario. Sin embargo, también es conocido, como lo destaca la ponencia que comentamos, que esos niveles —el medio y el superior— son los de crecimiento relativo más rápido en la gran mayoría de los países de la región.

Una política como la sugerida redundaría, por lo tanto, en una reducción de los egresados de esos niveles, lo que sin duda puede representar un serio obstáculo al desarrollo, vía la posible insuficiencia de recursos humanos con niveles de capacitación adecuados a los requerimientos de ese proceso.

Sería éste el caso de una política educacional con un efecto buscado sobre la dinámica de la población y con efectos posibles no previstos e indeseables de tipo global.

Veamos ahora el ejemplo de una política del mismo sector de la educación buscado sobre la dinámica demográfica, pero que por su efecto no previsto sobre las migraciones redundaría en un retardo en el ritmo de desarrollo.

Se trata de una política educacional dirigida a elevar en forma importante el nivel educacional de la población rural. Se sabe —y de nuevo

Padua lo destaca— que los contingentes migratorios rural-urbano están compuestos fundamentalmente por aquellas personas que tienen los más altos niveles educacionales en el lugar de origen. Si esto es así, la elevación de esos niveles podría incentivar la emigración de los más capacitados, lo que representaría un obstáculo para el logro de las metas de desarrollo rural establecidas por la estrategia global de desarrollo del país.

La idea que se desea apoyar con los simples y obvios ejemplos anteriores, es la necesidad de enfocar las relaciones entre población y educación, ubicándolas, como afirma correctamente Jorge Padua, en el contexto más amplio del sistema social, y analizar, también dentro de ese contexto, todos los efectos, directos e indirectos, de las medidas de política que se piense llevar a cabo.

Por otra parte es también necesaria la consideración conjunta de todas las variables de la dinámica, puesto que las alteraciones de una de ellas introducen modificaciones, a veces no deseadas, en las otras, y por esa vía obstaculizan la consecución no sólo de las propias metas demográficas, sino también, lo que es más grave, las del proceso global de desarrollo.

Esta forma de visualizar el problema del análisis de las relaciones entre educación y población y de los efectos de las políticas plantea, tanto para los estudiosos del tema específico como para quienes intervengan, en un nivel más global, en la elucidación de las determinaciones y efectos recíprocos entre población y desarrollo, la necesidad de:[1]

i) abandonar el principio de *ceteris paribus* y realizar sus análisis considerando las características histórico-estructurales y las peculiaridades del desarrollo de sociedades concretas;

ii) estudiar la "totalidad" de la cadena de relaciones, desde lo macro estructural hasta las variables inmediatas a aquella cuyo comportamiento y posible alteración se analiza;

iii) llevar a cabo sus estudios de las relaciones entre la estructura social y el sistema demográfico analizado a éste como a un todo y no sólo considerando una de sus variables, y

iv) examinar el efecto de la acción del Estado sobre los factores socioeconómicos y las variables demográficas en cada contexto estructural y respecto a clases, estratos y regiones específicas.

[1] Ver PISPAL, Unidad Central, Programa de Trabajo 1976-1977; mimeo.; 1975.

COMENTARIO AL TRABAJO "POBLACIÓN Y VIVIENDA EN AMÉRICA LATINA", DE LUIS RATINOFF

Julio Páez Celis *

La ponencia presentada trata de ubicar el problema del número de viviendas necesarias para la región latinoamericana planteándolo en un contexto demográfico y económico. Igualmente intenta hacer una proyección de esas necesidades hasta el año 2000 y analizar las posibilidades de que se resuelva para esa fecha el problema propuesto. El trabajo en consecuencia tiene dos ambientes, uno correspondiente a dos consideraciones demo-metodológicas para fijar las cantidades del diagnóstico, y otro económico que analiza la inversión y los costos que plantea la hipótesis que soluciona el problema, al menos en parte, para el año 2000.

El autor plantea el área demo-metodológica siguiendo la clásica metodología al presentar el punto de vista cuantitativo del número de "hogares" y "familias" respecto del número de viviendas existentes. De esta manera determina lo que podríamos llamar un "déficit estructural", que él estima para la región en unos 20 millones de unidades, en el cual el coeficiente de ocupación es de 1.5, lo cual a simple vista podría parecer exagerado.

Como es lógico suponer, agregado a este déficit, considera el autor la otra fase de las viviendas, la de su calificación, y estima sin mayores consideraciones que un tercio de las viviendas urbanas y la mitad de las rurales son socialmente inadecuadas, lo cual arroja aproximadamente un porcentaje global de 38%.

Aun cuando el autor no lo considera, las anteriores aseveraciones conducen a un déficit total de 37 millones de viviendas, lo cual aunado con el déficit existente de entre 40 y 45 millones, o con las construcciones necesarias, 60 millones, arroja un cuadro desolador.

Como consecuencia, para las estimaciones futuras de la población y de las viviendas utiliza la proyección media de las Naciones Unidas, que supone un descenso en la fecundidad del 25%. Cifra que, de acuerdo a los acontecimientos demográficos y a lo que ha sucedido en un importante número de países latinoamericanos, resulta muy optimista. Sin embargo,

* Venezuela.

esta posible circunstancia podría estar compensando la estimación algo defectuosa que hace el autor sobre el número de hogares probables para el año 2000, al sólo considerar la llamada familia nuclear y no considerar en absoluto la nupcialidad, los divorcios y otros factores que hacen aumentar adicionalmente las viviendas necesarias.

Según el autor, los hogares para el año meta estarán en los 140 millones, de manera que si se acepta el déficit inicial y los 80 millones de unidades que plantea el crecimiento poblacional, las necesidades de nuevas viviendas hasta el año 2000 se elevaría a 117 millones sin tomar en cuenta la obsolescencia futura de las viviendas actualmente aceptables que hoy existen. En nuestra opinión el autor acepta una tasa de obsolescencia muy elevada, ya que estima en unos 30 o 40 años la duración de las viviendas. En cualquier caso el deterioro natural de las viviendas complica aún más el esquema descrito.

El autor estructura la parte económica empleando un modelo que relaciona la inversión, como parte del producto bruto de la región, y como cantidad unitaria específica, la distribución urbano-rural y sus implicaciones en los costos y la distribución del ingreso. En esta área el autor se maneja con una ambigüedad mayor como consecuencia de la falta de información estadística.

Trata de demostrar que de conservarse la actual tasa de inversión hasta el año 2000, lo cual supone entre el 2 y el 3% del producto bruto y que éste creciera al 5%, no se presentarían mejoramientos significativos en el esquema habitacional; supone asimismo que para cubrir las actuales inexistencias sería necesaria una inversión cercana al 9%, al menos al comienzo del periodo, y un crecimiento del producto de por lo menos 8% anual.

Evidentemente, la conclusión que se deriva del documento es, como se observa por lo anterior y dadas las condiciones actuales, que no podrá haber adelantos substanciales en esta materia si no se da un cambio estructural muy profundo en el crecimiento del producto. Esta aseveración se afirma fehacientemente a partir del examen del acceso de las familias pobres a las viviendas adecuadas. Según las estimaciones hechas por el autor del documento, la distribución del ingreso actual de Latinoamérica hace ver que el 40% de las familias tienen serias dificultades para adquirir viviendas, aun considerando un costo mínimo de 4 mil dólares por vivivienda. De este modo demuestra cómo la demanda de este bien es función de la magnitud del ingreso y cómo el déficit y la vivienda antihigiénica son consecuencias de tal distribución; de ahí que es muy improbable que sin un mejoramiento audaz de la distribución del ingreso pueda llevarse a cabo algo eficaz para la región en este importante rubro del consumo familiar.

Sin embargo, el autor maneja algunas alternativas que podrían ser empleadas para abaratar los costos y facilitar el acceso a las viviendas higiénicas a las familias más pobres, aunque reconoce que las posibilidades en este sentido son muy limitadas y que para llegar a ellas habría que resolver: primero, un mejoramiento de la tecnología en la construcción; segundo, las prácticas de autoconstrucción; y tercero, las políticas, como

son las de regulación de precios. No cita otras importantes alternativas como podrían ser el mejoramiento de viviendas ya existentes, el acceso de la clase más pobre mediante el subsidio o la transferencia de recursos. Por desgracia el autor no obtuvo toda la información necesaria y ello lo obligó a utilizar estimaciones y supuestos no comprobados.

Finalmente, se señala que, globalmente hablando, el problema de la vivienda en Latinoamérica es uno de los más graves del mundo en la actualidad y lo seguirá siendo en el futuro próximo independientemente de las alternativas que siga la población.

RELATORÍA

José Gómez de León *

En la sesión se presentaron y fueron comentados cuatro trabajos relativos a salud, alimentación, educación y vivienda, elementos, se dijo, que constituyen los factores esenciales de satisfacción de las necesidades básicas y sobre los cuales incide directamente el crecimiento de la población.

En primer término se hizo un breve bosquejo histórico de las relaciones que han existido en América Latina entre crecimiento económico, crecimiento demográfico y satisfacción de necesidades básicas. Se señaló que si bien algunos países muestran un rápido crecimiento demográfico frente a un escaso crecimiento económico y, en consecuencia, un notable retraso en la satisfacción de niveles mínimos de bienestar, de esto no debe inferirse necesariamente que un mayor crecimiento demográfico implique un mayor subdesarrollo. Esta relación, como ya se ha señalado en otras ocasiones, se dijo, depende de muchos otros factores, entre los cuales destacan las distintas modalidades de desarrollo socioeconómico que han prevalecido en los países latinoamericanos.

Además del hecho de que la relación entre crecimiento de población y satisfacción de necesidades no es unívoca, sucede que la complejidad de los factores alimentación, salud, educación y vivienda tampoco se asocian de modo simple y unívoco al crecimiento económico y a los niveles de vida. Por ejemplo, no obstante las desigualdades económicas que pueden existir entre los países de la región, las tasas de mortalidad se han logrado abatir hasta ciertos niveles que homogeneízan relativamente a los países del área, sin que sea éste el caso en otras dimensiones de la salud, o en la educación y la vivienda.

Se señaló también que otro aspecto que viene a complicar el estudio de esta temática es la notable diferencia que existe entre indicadores cuantitativos y cualitativos. Con respecto a la educación, por ejemplo, si bien en términos cuantitativos ha habido adelantos notables, en términos cualitativos éstos han sido poco sustanciales. Aunque la matrícula escolar ha aumentado relativamente en los últimos años, la población que no obtiene acceso a la educación ha aumentado también, en particular algunos grupos sociales. Los campesinos, por ejemplo, distan cada vez más de poder lograr acceso al sistema escolar. Algunos estudios sobre la inscripción y la permanencia en el sistema escolar muestran también que, no obs-

* Centro de Estudios Económicos y Demográficos. El Colegio de México.

tante el aumento en la matrícula, la retención escolar es altamente selectiva según la clase social; lo cual, ligado a la ausencia de mecanismos de recuperación y asimilación de la deserción escolar, así como a la escasa dinámica del sistema primario frente a los sistemas medio y superior, provoca que la inversión en este renglón actúe principalmente como concentradora del ingreso. Por su parte el rápido crecimiento de la población determina que en algunos países del área estas tendencias sean cada vez más acentuadas, de tal forma que los recursos destinados a educación sólo logran reproducir este mismo cuadro para los nuevos demandantes, sin que llegue a rebasarse la dinámica que el crecimiento de población impone y puedan hacerse mejoras sustanciales a este respecto.

El caso de la alimentación, aunque esencialmente distinto, puede también insertarse en este marco general. La necesidad de disponer y de producir satisfactores alimenticios debe responder tanto a la creciente demanda numérica como a la demanda cualitativa, esencialmente de contenido nutricional. En este caso, el problema es también ampliado por la desigualdad en las oportunidades socioeconómicas, esencialmente por la mediación que ejerce el poder adquisitivo del consumidor frente a sus posibilidades en los mercados de bienes alimenticios. Mientras los alimentos tengan que comprarse, como es esencialmente el caso, el efecto discriminante que ejercen los precios sobre la población exige que el problema de la alimentación no pueda separarse del problema de la distribución del ingreso que, junto con otros factores de tipo social y cultural, son los que definen la problemática de la desnutrición y la subalimentación en nuestros países. Según se señaló, hay estudios que muestran cómo la mortalidad infantil, vía la desnutrición, ha aumentado en ciertos países en los sectores que más se han visto afectados por el desempleo y la inflación económica, esencialmente en áreas industriales urbanas.

Con respecto a la salud, se destacó que el crecimiento de la población acentúa aún más la mala distribución de la salud. Con el rápido crecimiento que muestran algunos países, la estructura por edades de la población recarga los servicios asistenciales, principalmente en los niños y en las madres en edad reproductiva. Asimismo, el efecto que juegan las migraciones concentra también la demanda de servicios en poblaciones asentadas en ciertas áreas particulares. En las relaciones entre población y salud, el marco social de las demandas desempeña también un papel importante; es bien sabido ya que los servicios asistenciales se concentran preferentemente en áreas urbanas y, salvo en el caso de países con amplios sectores de medicina socializada, tales servicios son consumidos esencialmente por las clases que pueden adquirirlos en los mercados de satisfactores de salud. Los servicios y las medicinas, al igual que los alimentos, están siempre, o al menos en la mayoría de los casos, sancionados por los precios, lo cual remite de nuevo al problema de la distribución de ingresos.

En cuanto a las posibilidades futuras, se señaló que las expectativas de salud en América Latina son pesimistas. El actual déficit de salud no

ha sido determinado esencialmente por la dinámica de la población, sino por la mala distribución intrínseca en la aplicación que se ha hecho de este servicio en nuestros países; tal dinámica no ha hecho más que agravar estas tendencias y, de seguir existiendo, tanto las ocasionadas por la población como las ocasionadas por las distorsiones sociales en la distribución de la salud, el actual régimen de salud no hará más que agravarse.

El cuadro de la vivienda no se aparta en lo esencial de lo señalado para la alimentación, la salud y la educación. En primer lugar, se señaló que el déficit de viviendas no depende del crecimiento poblacional, sino que, sin ser absolutamente independiente de él, sufre las distorsiones que imponen las modalidades del desarrollo socioeconómico en general. Así, la respuesta al problema social de la vivienda ha consistido esencialmente en proponer soluciones comerciales, vía préstamos hipotecarios, lo cual se ha convertido, al contrario de lo que se deseaba, en un factor regresivo y concentrador del ingreso. En segundo término se señalaron las dificultades existentes para estimar la magnitud del déficit de viviendas, esencialmente dada la arbitrariedad de los criterios que se utilizan en las estimaciones y la falta de información y estudios que muestran efectivamente cuáles son las expectativas de la población en lo que a vivienda se refiere.

En general, se estuvo de acuerdo en señalar que ciertamente existe alguna dependencia entre la dinámica del crecimiento de la población y la satisfacción de necesidades básicas, sin que esto implique que el crecimiento poblacional dé cuenta de las deficiencias que, en materia de alimentación, educación, salud y vivienda sufren algunos países latinoamericanos. Si ello fuera cierto, bastaría pensar, en un exceso de simplismo, que el solo control del tamaño de la población vendría a resolver por sí mismo todas nuestras carencias básicas y otras. Todo lo contrario, se reconoció esencialmente la necesidad de reformular las relaciones entre población y satisfacción de necesidades básicas en un marco más general que incluya, además de las variables demográficas, otras de carácter económico y social que permitan una mejor definición y una comprensión más cabal de la dependencia entre estos fenómenos. A su vez, se señaló la imperiosa necesidad de ampliar considerablemente los estudios que puedan sustentar las políticas y los cursos alternativos de acción encaminados a mejorar el nivel de vida, visto esto no como un fin en sí mismo, sino como un medio y un objetivo del desarrollo global.

PARTE III

EFECTOS DEMOGRÁFICOS Y SOCIO-ECONÓMICOS DE LOS PROGRAMAS DE PLANIFICACIÓN DE LA FAMILIA EN LA AMÉRICA LATINA

Érica Taucher *

Introducción

La medición de los efectos demográficos de los programas de planificación familiar es un tema que ha cobrado especial interés en la última década. Esto se debe en parte a la preocupación que existe ante el acelerado crecimiento de la población mundial, cuyas proyecciones futuras, si la economía no es capaz de crecer proporcionalmente, hacen presagiar un deterioro del nivel de vida de la humanidad. Los programas de planificación de la familia aparecen entonces como una posible solución para frenar tal crecimiento.

El razonamiento parecería justo. En un contexto general de industrialización, modernización y mejoramiento de las condiciones socioeconómicas, los países actualmente desarrollados experimentaron en el pasado descensos de la mortalidad seguidos de cerca por descensos de la fecundidad. En los países en desarrollo, en cambio, se ha producido en las últimas décadas un descenso de la mortalidad, que es independiente del desarrollo. Esto ha sido posible por la transferencia científica y tecnológica en los campos de la medicina y del control del medio ambiente. Al mismo tiempo la fecundidad se ha mantenido a niveles relativamente altos, lo que ha provocado a su vez las altas tasas de crecimiento demográfico que se observan en estos países. Por lo tanto, se ha pensado en conseguir efectos parecidos a los logrados en la mortalidad, utilizando los programas de planificación de la familia como medio para reducir la fecundidad.

En la práctica, sin embargo, el problema es más complejo.

La conducta reproductiva de las parejas responde a patrones sociales, culturales y éticos que suelen evolucionar en forma lenta.[1 a 3]

* Centro Latinoamericano de Demografía, Santiago de Chile.

1 Conning, A. M., "Procesos sociales y económicos que influyen en los

Por otra parte, mientras que existe acuerdo universal sobre la conveniencia de reducir la mortalidad, en torno a las acciones que intentan limitar la fecundidad, han surgido corrientes ideológicas que van de la recomendación del control coercitivo de la natalidad a la oposición a cualquier medida que limite la fecundidad natural.

La polémica contiene componentes económicos, sociales, políticos, religiosos y otros. Sin entrar a ella por el momento, se analizarán aquí algunos fundamentos de estas controversias, los distintos efectos que pueden tener los programas de planificación de la familia en la población, y la situación de estos programas en América Latina. El documento finalizará con un estudio de las relaciones entre el desarrollo de los programas de planificación de la familia y algunas variables demográficas y socioeconómicas en 17 países latinoamericanos.

Crecimiento demográfico y crecimiento económico

Para abordar el estudio de los efectos de los programas de planificación familiar sobre distintas variables de la población, será interesante analizar previamente las relaciones entre crecimiento económico y crecimiento demográfico, en el supuesto de que tales programas afectarán especialmente a este último.

Revisando parte de la extensa literatura sobre el tema y los diferentes enfoques que se dan al problema,[4 a 11] se llega a la conclu-

cambios de fecundidad en América Latina", CEPAL, E/CN12, 1973, Vol. 1, 28 de febrero de 1974.

[2] Carrasco, J. C., "Relación de Pareja: Un modelo analítico para el estudio de la fecundidad", CELADE, Serie A, Nº 148, noviembre, 1976.

[3] Torrealba, C., "Algunos determinantes estructurales del proceso de adopción de anticonceptivos en zonas rurales de América Latina", CELADE, IPI/11, diciembre, 1975.

[4] Coale, A. Hoover, E., "Crecimiento de Población y Desarrollo Económico" (Limusa-Wiley), México, 1965.

[5] Di Filippo, A., "El Desarrollo Regional Diferenciado y la Dinámica Demográfica en América Latina", PISPAL, Documento de Trabajo Nº 15, Santiago, Chile, octubre, 1976.

[6] Isbister, J., "Birth Control, Income Redistribution and the Rate of Saving: the Case of Mexico", *Demography,* Vol. 10, Nº 1, 1973.

[7] Kuznets, S., "Population and Economic Growth", *Population Problems,* Vol. III, Nº 3, June 22, 1967.

[8] Muhsam, H. V., "Some Principles of Cost-Benefit Analysis of Family Planning Services in Developing Countries", *Population Studies,* Vol. 29, Nº 3, november, 1975.

[9] Population Reference Bureau, Vol. III, Nº 3, "¿Dónde Encaja la Población?"

[10] Seiver, D. A., "Recent Fertility in Mexico: Measurement and Interpretation", *Population Studies,* Vol. 29, Nº 3, nov., 1975.

[11] Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, "El Desarrollo y la Po-

sión de que el conocimiento es aún incompleto, que las relaciones no son evidentes y que todavía queda mucho por investigar.

Históricamente el crecimiento de la población parecía indispensable para lograr el crecimiento del producto per cápita. Actualmente, en los países en desarrollo, el crecimiento de la población, excesivamente rápido, puede ser un obstáculo al mejoramiento económico medido en términos de este indicador.

Los resultados de diversas investigaciones no muestran direcciones uniformes de las relaciones entre crecimiento demográfico y producto per cápita, lo que indicaría que tales relaciones dependen del juego de otros factores condicionantes. Por otra parte, es evidente que indicadores globales como el producto per cápita no reflejan una serie de elementos que caracterizan al desarrollo, tales como la distribución de la riqueza, las oportunidades de empleo, el acceso a la educación u otros.

Los defensores de la reducción del crecimiento poblacional como medida de apoyo al crecimiento económico, postulan que tal cosa permitiría el flujo de los recursos que podrían sustraerse al consumo, hacia inversiones que promuevan el desarrollo y el bienestar social. Los críticos de esta posición aducen que tal consecuencia no es directa ni necesaria y que las inversiones privadas y públicas no dependen sólo de disponibilidades de recursos, sino de un complejo conjunto de factores sociales y económicos. Tales resultados sólo podrían esperarse en el contexto de una política de desarrollo integral. Por tal motivo defienden el punto de vista que sostiene que el primer paso hacia el desarrollo es hacer justicia social con redistribución de la riqueza y del poder, y sólo posteriormente preocuparse de programas de crecimiento económico y de estabilización de la población.

Se desprende de estos y otros argumentos opuestos, que la solución para lograr el crecimiento económico y el desarrollo no es simple. Que los países desarrollados tengan bajas tasas de fecundidad y de crecimiento demográfico es más bien una consecuencia que una causa, y no implica que la sola reducción de tales tasas en países en desarrollo provoque una mejoría de la situación económico-social.

Pareciera que una posición ecléctica sería decir que, en los países en que se reconoce que el crecimiento de la población es una traba al desarrollo, será necesario que las medidas tendientes al control

blación en América Latina: Un Diagnóstico Sintético", ST/CEPAL/Conf. 54/L. 3, 20 enero 1975. Preparado por CELADE con la colaboración de la Secretaría de la CEPAL.

de tal crecimiento estén integradas en una política general que dé oportunidades de educación, trabajo y acceso a la salud a toda la población. Esto a su vez reforzará el efecto que estas medidas tengan sobre la fecundidad.

Los programas de planificación de la familia como instrumentos de las políticas de desarrollo

El argumento del excesivo crecimiento poblacional fue el que desencadenó el interés por los programas de planificación de la familia en el mundo. Sin embargo no es el que justifica con más frecuencia los programas en América Latina. A pesar de tener esta región un ritmo de crecimiento sin precedentes en la historia y sin paralelo en otras regiones del planeta, la relación población-recursos naturales es relativamente favorable en muchos de sus países, y el crecimiento no se percibe como un problema grave. En cambio es usual que, donde existen programas de planificación de la familia, sus objetivos estén expresados en términos de mejorar la salud de la población, en especial la de las mujeres y de los niños y que estén integrados a programas materno-infantiles.

También se está generalizando la aceptación del principio, ratificado en numerosas reuniones internacionales, de que es a las parejas y a los individuos a quienes les asiste el derecho de elegir el número y el espaciamiento de sus hijos, y que deben ponerse al alcance de la población los medios para ejercer tal derecho.[12 a 15]

La naturaleza de los objetivos imprimirá su sello a la promoción del programa y a las variables que deban elegirse para evaluar sus logros. Sin embargo los efectos de los programas no se limiten a los objetivos que se les han formulado. Al respecto es conveniente hacer la distinción entre "evaluación" de un programa, en que los resultados que se le pueden atribuir se confrontan con las metas planteadas, y la "medición" de los efectos de un programa, en la que éstos se cuantifican independientemente del objetivo.

[12] Nations Unies: "Raport de la Conférence Mondiale des Nations Unies sur la Population", Bucarest, 19-30 aout 1974.

[13] OPS, "Plan Decenal de Salud para las Américas", Informe Final de la III Reunión Especial de Ministros de Salud de las Américas, Santiago, Chile, oct., 1972.

[14] Naciones Unidas, Consejo Económico y Social: "Implicaciones para América Latina del Plan de Acción Mundial sobre Población", ST/CEPAL/Conf. 54/1.4, enero 1975. Preparado por CELADE con la colaboración de la Secretaría de la CEPAL.

[15] Naciones Unidas, Consejo Económico y Social: "Perspectivas para la Acción en Población en América Latina. La Contribución de los Organismos Regionales", ST/CEPAL/Conf. 54/L. 5, febrero 1975.

El análisis que sigue se hace en los últimos términos, haciendo referencia, donde corresponde, a las diferencias que existen entre los efectos de la anticoncepción a nivel familiar o individual, y su medición en la población sometida a la acción de un programa.

Efectos de los programas de planificación de la familia sobre la fecundidad

Se omitirán del análisis los efectos del tratamiento de la esterilidad que por principio están incluidos entre las acciones de los programas, por ser mínimos con relación a los que se obtienen en los usuarios que buscan la limitación o el espaciamiento de los hijos.

Siendo la fecundidad la única variable afectada en forma directa por las acciones del programa, es la que ha merecido mayor estudio. Todo otro efecto es secundario a los cambios que en ella se produzcan.

Desde un punto de vista individual o familiar es obvio que la anticoncepción provocará un menor número de hijos. En términos de los efectos del programa sobre la población, la medición se complica por distintos motivos.

a) Efectos de sustitución.

Un programa bien llevado, con un número apreciable de aceptantes, puede tener efectos mínimos sobre el nivel de la fecundidad en la población si su clientela está constituida por personas que ya practicaban la anticoncepción, o que evitaban los nacimientos de hijos vivos por medio de la práctica del aborto. En quienes ya practicaban la anticoncepción la motivación para ingresar al programa podría estar constituida por los beneficios de la atención médica concomitante o por la obtención de métodos anticonceptivos sin costo.

Para evaluar los verdaderos efectos del programa habría que determinar los efectos marginales, cuantificado a quienes son usuarios de anticonceptivos gracias al programa y que no habrían recurrido a ellos en su ausencia. Esto incluye también el caso de las personas que una vez completado el número de hijos deseados habrían usado anticonceptivos aun en ausencia del programa.

Cuando el efecto de sustitución es importante se obtendrán cifras superiores a las verdaderas si el número de nacidos vivos evitados por el programa aplicando tasas de fecundidad potencial, se estima a partir del dato de usuarias activas.

b) Efectos indirectos del programa.

Los programas de planificación de la familia pueden provocar reducciones de la fecundidad no sólo por las acciones sobre la clientela

captada, sino también debido a la difusión al resto de la población. Esto sucede si ésta obtiene información, a través de las actividades educativas o de los usuarios del programa, y adopta métodos anticonceptivos por cuenta propia. De esta manera la fecundidad puede reducirse en mayor magnitud de la que se derivaría de las estadísticas de participantes activas en el programa.

Bajo el mismo rubro pueden considerarse las personas que, habiendo abandonado el programa, continúan usando anticonceptivos, sin que este contingente sea conocido por las estadísticas.

c) Métodos de evaluación de efectos.

Los puntos anteriores son detalles del problema mayor, que se refiere a la metodología de evaluación.[16 a 18]

El problema ha sido abordado empleando diferentes técnicas de investigación. Los métodos indirectos, tales como la tipificación de tasas de fecundidad, en los que el efecto del programa queda como residuo después de eliminar la influencia de una serie de variables, tropiezan con el inconveniente de no poder obtener las clasificaciones cruzadas necesarias. Las técnicas de análisis multivariante que tratan de medir la importancia relativa del programa respecto a otras variables, requieren un número grande de unidades de observación y el cumplimiento de ciertos supuestos de distribución que no siempre se dan.

Los métodos que utilizan la información de los sistemas de estadísticas de servicio presentan los mismos problemas analizados a propósito de los efectos de sustitución.

Las encuestas en la población pueden suministrar datos valiosos para conocer la proporción de mujeres usuarias del programa, las conductas reproductivas diferenciales según diversas variables, la importancia del aborto y otra serie de informaciones importantes. Pero para que realmente proporcionen los datos requeridos, las encuestas deben ser muy bien diseñadas y analizadas; por otra parte, son costosas y raramente se dispone de recursos suficientes para realizarlas periódicamente y apreciar así la evolución del programa.

Suponiendo que por principio todo programa de planificación familiar debiera contar en su presupuesto con un rubro para evaluación, la metodología de medición de efectos recomendada sería mixta. En primer lugar, tendría que existir un buen sistema de estadísticas

[16] Chandrasekaran, C., Hermalin, A. I., *Measuring the Effect of Family Planning Programs on Fertility*, IUSSP, 1975.

[17] Berelson, B., *Evaluation of the Effects of Population Control Programs*, Oxford University, March, 1973.

[18] Reynolds, J., "Evaluation of Family Planning Programme Performance· A Critical Review", *Demography*, Vol. 9, Nº 1, feb., 1972.

de servicio que permitiera obtener datos de ingreso al programa y tasas de continuación de uso de los métodos anticonceptivos, además de información sobre los fracasos y complicaciones de los métodos.

Se harían encuestas de seguimiento a los casos que abandonan el programa para conocer su conducta posterior y las causas de abandono.

Periódicamente se complementaría la información anterior con encuestas en la población que informaran sobre el uso de anticonceptivos fuera del programa y sobre la práctica del aborto inducido. Además habría que estudiar la evolución de las tasas de fecundidad, en base a datos de un buen sistema de estadísticas vitales y de estimaciones de población basadas en censos periódicos.

Reuniendo toda esta información se tendría una buena estimación de los efectos reales que pueden atribuirse al programa.

Desafortunadamente, en general, los países que más necesitarían una evaluación correcta de los efectos de los programas de planificación de la familia, son también los que tienen un desarrollo más escaso de sus sistemas estadísticos y menos recursos para la investigación en el terreno.

Efectos de los programas de planificación de la familia sobre la mortalidad

Suponiendo que pudiera resolverse el problema de la medición del impacto que causan los programas de planificación familiar sobre la fecundidad, podrían derivarse las demás repercusiones de estas actividades. Entre las más interesantes están los efectos sobre la mortalidad materna e infantil, cuya reducción es objetivo explícito de muchos programas.

La reducción de la mortalidad materna podría lograrse principalmente logrando disminuir el aborto inducido como medio para limitar el número de hijos;[19] es conocido que una alta proporción de las defunciones maternas se produce por causas ligadas al aborto.[20]

Además, hay que esperar reducciones de la mortalidad por causas que se saben ligadas a la multiparidad y a intervalos intergenésicos cortos tales como la toxemia, las hemorragias post-parto y las complicaciones del parto debido a malposiciones fetales.[21]

La disminución de la fecundidad debiera influir también sobre la

[19] Omran, A., "Beneficios para la Salud de la Planificación Familiar", OMS, Ginebra, 1971.

[20] Puffer, R. R., Griffith, W. G., "Características de la Mortalidad Urbana", OPS, 1968.

[21] Omran, A. R., "The Health Theme in Family Planning", Monograph 16, Carolina Population Center, University of North Carolina at Chapel Hill.

mortalidad fetal, habiéndose demostrado una mayor incidencia de muertes fetales en multíparas.

La mortalidad infantil también ha merecido extensos estudios en lo que se refiere a la asociación con el orden de nacimiento del niño, la edad de la madre y la longitud de los intervalos entre nacimientos.[22 a 24] La sola reducción del número de hijos por mujer, medida indirectamente por el aumento de la proporción de nacidos vivos de órdenes menores, que puede observarse en concomitancia con programas eficientes de planificación de la familia, permite explicar importantes bajas de la mortalidad infantil.[25]

Un menor número de hijos mejor cuidados y nutridos hace presumir la baja de la mortalidad, no sólo en el menor de un año, sino también en niños mayores. Las relaciones entre el número de hijos y la incidencia de algunas enfermedades también han sido estudiadas, y se han encontrado asociaciones positivas, en especial en relación con enfermedades infecciosas.

Deben mencionarse aquí las numerosas investigaciones que se han efectuado en un sentido inverso, midiendo los efectos de la baja de mortalidad infantil sobre la aceptación de programas de planificación familiar.[26 a 28] En ellos se explora la hipótesis de la mantención de altas tasas de fecundidad en reemplazo de los niños fallecidos, cuando existen altos niveles de mortalidad infantil. Eliminado el efecto biológico de la lactancia sobre el intervalo intergenésico, la motivación del reemplazo no aparece claramente definida según los resultados de tales estudios.

[22] Puffer, R. R., Serrano, C. V., "El peso al nacer, la edad materna y el orden de nacimiento", OPS, 1975.

[23] Puffer, R. R., Serrano, C. V., "Patterns of Mortality in Childhood", PAHO, 1975.

[24] Wolfers, D., Schrimshaw, S., "Child Survival and Intervals between Pregnancies in Guayaquil, Ecuador", *Population Studies*, Vol. 29, Nº 3, nov. 1975.

[25] Jaffe, A. J., "Selected Statistical Methods for the Standardization of Population", *Handbook of Statistical Methods for Demographers*, Bureau of the Census, 1951.

[26] Chowdhury, A. K. M., Khan, A. R. and Chen, L. C., "The Effect of Child Mortality Experience on Subsequent Fertility: Pakistan and Bangladesh", *Population Studies*, Vol. 30, Nº 2, July 1976.

[27] Rutstein, S., Médica, V., "The Effect of Infant and Child Mortality on Fertility in Latin America", CELADE, Working Progress Report 18, April 1975

[28] Taylor, C. E., Newman, J. S. and Kelly, N. V., "The Child Survival Hypothesis", *Population Studies*, Vol. 30, Nº 2, July 1976.

Efectos de los programas de planificación de la familia sobre variables socioeconómicas

Al analizar las relaciones entre crecimiento demográfico y crecimiento económico se señalaron los problemas que existen para llegar a conclusiones válidas. Si se considera que los programas de planificación de la familia deben actuar a través de la reducción de la fecundidad para lograr efectos socioeconómicos, se comprenderá que esta evaluación es compleja.

Por extensión, los beneficios socioeconómicos que un menor número de hijos puede significar a nivel familiar, deberían manifestarse en la población que sigue un programa de planificación familiar. Suponiendo que los grupos menos favorecidos en lo social y lo económico pudieran limitar su fecundidad a través de los programas, ello no significaría necesariamente una mejoría importante de su nivel de vida si no se les da simultáneamente el acceso a la educación, al trabajo y a la salud. Tales efectos son de esperar a largo plazo. Difícil será apreciarlos en el breve periodo en que han estado actuando los programas de planificación de la familia en Latinoamérica.

Los programas de planificación de la familia en América Latina

Los primeros programas de planificación de la familia en América Latina se comenzaron a desarrollar en la década del 60 y desde entonces han ido aumentando en número y extensión.

El inicio de los programas de 19 países de los cuales fue posible obtener información directa en CELADE,[29, 30] se sitúa en los siguientes años:

1959	México
1961	Uruguay
1963	Chile, Honduras, Venezuela
1965	Guatemala, República Dominicana
1966	Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Haití, Panamá, Paraguay
1967	Bolivia, Perú
1968	Nicaragua

[29] Soto G. Z., "América Latina: Actividades desarrolladas por los Programas de Planificación de la Familia 1974", CELADE, Serie A, Nº 144.

[30] Soto G. Z., "América Latina: Situación de los Programas de Planificación de la Familia hasta 1973", CELADE, Serie A, Nº 130, 1975.

El origen de estos programas sigue patrones más o menos similares en los diferentes países.

En un primer período algunos grupos privilegiados de la población tienen acceso a los métodos anticonceptivos a través de la atención médica privada. En relación con el auge de las teorías neomaltusianas, surgen instituciones también de carácter privado que ofrecen servicios gratuitos con apoyo financiero de diverso origen.

La inquietud de las autoridades nacionales de salud pública ante el problema del aborto, impulsa la incorporación de las actividades de planificación familiar a los servicios estatales de salud, como parte de los programas materno-infantiles.

La transformación de aquellas actividades aisladas en programas de planificación de la familia, suele obedecer a motivos diferentes. Aparte de las razones de salud, se difunde la aceptación del principio del derecho que tiene la pareja a elegir el número y espaciamiento de sus hijos; además hay países que perciben el problema del crecimiento acelerado de su población como un impedimento al desarrollo y plantean objetivos demográficos en sus programas.

También existen países o sectores dentro de los países que se oponen a la planificación de la familia. En algunos casos ello obedece a motivos geopolíticos o a la convicción de que el crecimiento de la población, en lugar de ser un obstáculo, es una necesidad para su desarrollo. En otros se trata de una reacción comprensible a errores cometidos en el pasado por grupos que realizaron actividades anticonceptivas sin darle la adecuada información a las personas que las recibían, y sin considerar la realidad sociocultural del momento. Estos errores pasados impiden aún ahora el acceso de muchos grupos a los métodos anticonceptivos.

En la actualidad el origen de los programas existentes en América Latina se refleja en sus objetivos. En dos seminarios de enseñanza sobre métodos de evaluación de programas de planificación familiar realizados en CELADE en 1974 y 1976, se pidió a los alumnos provenientes de 16 países diferentes que informaran sobre los objetivos de sus respectivos programas. Sin excepción, los objetivos mencionados fueron la salud materna e infantil y el poner al alcance de la pareja los medios para ejercer su derecho en la decisión sobre el número de hijos. Sólo en 7 casos se mencionaba explícitamente la reducción de la fecundidad o de la tasa de crecimiento poblacional.

Una característica interesante es que la mayoría de los programas gubernamentales de planificación familiar están integrados a los programas materno-infantiles. Esto no impide, sin embargo, que en algunos países coexistan programas privados verticales.

En ningún caso conocido por nosotros se acepta el aborto como una actividad del programa.

En cuanto a la esterilización femenina, ésta parece estar bastante difundida, en especial con relación al aumento de la proporción de nacimientos por cesárea. Sin embargo no suele considerarse entre las actividades de planificación familiar y sólo se obtienen datos al respecto en algunos de los países, especialmente si además se practica la esterilización masculina.

Las diferencias entre los objetivos de los diversos programas en América Latina implican diferencias en cuanto a la población elegible y a la orientación de la evaluación. Esto no impide, como ya se dijo anteriormente, la medición de efectos demográficos que son consecuencia de actividades tendientes a evitar nacidos vivos.

Con el fin de llevar estas disquisiciones teóricas a un terreno concreto, se intentó analizar los efectos de los programas de planificación familiar en América Latina con datos disponibles de diferentes publicaciones estadísticas.

Relación entre programas de planificación de la familia y variables demográficas y socioeconómicas en América Latina

El objetivo fundamental del análisis que sigue fue determinar los efectos que los programas de planificación de la familia podrían haber tenido en algunos indicadores demográficos y socioeconómicos. Simultáneamente se explotaría la hipótesis de que el desarrollo alcanzado por los programas de planificación familiar estuviera condicionado a su vez por los niveles de esas variables al inicio de los programas. El corto tiempo de implementación que han tenido los programas no hacía esperar resultados espectaculares; sin embargo se esperaban algunas asociaciones.

El primer problema que se planteaba era encontrar un indicador que reflejara la intensidad de los programas de planificación familiar en los distintos países. Se eligió finalmente la relación entre ingresos acumulados desde el comienzo del programa hasta diciembre de 1973 y la población de MEF a la misma fecha. Este indicador aparecía en una publicación de CELADE, e incluía información sobre 19 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

El indicador no está exento de defectos. Es posible que la información obtenida de estos países no cubra todos los programas existentes en ellos y la calidad de las estadísticas de ingresos puede ser diferente entre los diversos países y los distintos programas. Tampoco puede asegurarse que las tasas de continuación en los programas sean

semejantes. Sin embargo, como magnitud a comparar, parecía más confiable que el dato sobre mujeres activas en los distintos programas, que existía para un menor número de países y que requiere un sistema estadístico más complejo que el registro de ingresos.

Decidida la forma de medir el desarrollo de los programas de planificación familiar en cada país, se enfrentó la elección de los indicadores demográficos y socioeconómicos.

Los criterios para esta elección fueron:

a) que midiera un aspecto demográfico o socioeconómico que pudiera ser afectado en plazos relativamente breves por las acciones de planificación familiar;
b) que estuviera disponible para los países considerados, y
c) que fuera de calidad aceptable.

La selección recayó en seis indicadores:

1) la tasa bruta de natalidad;
2) la tasa de mortalidad infantil;
3) la tasa de mortalidad de 1 a 4 años;
4) la esperanza de vida al nacer;
5) el producto interno bruto per cápita, y
6) el porcentaje de población en edad escolar que asiste a la enseñanza primaria.

Además, en uno de los análisis se consideró la tasa de crecimiento demográfico al inicio de los programas.

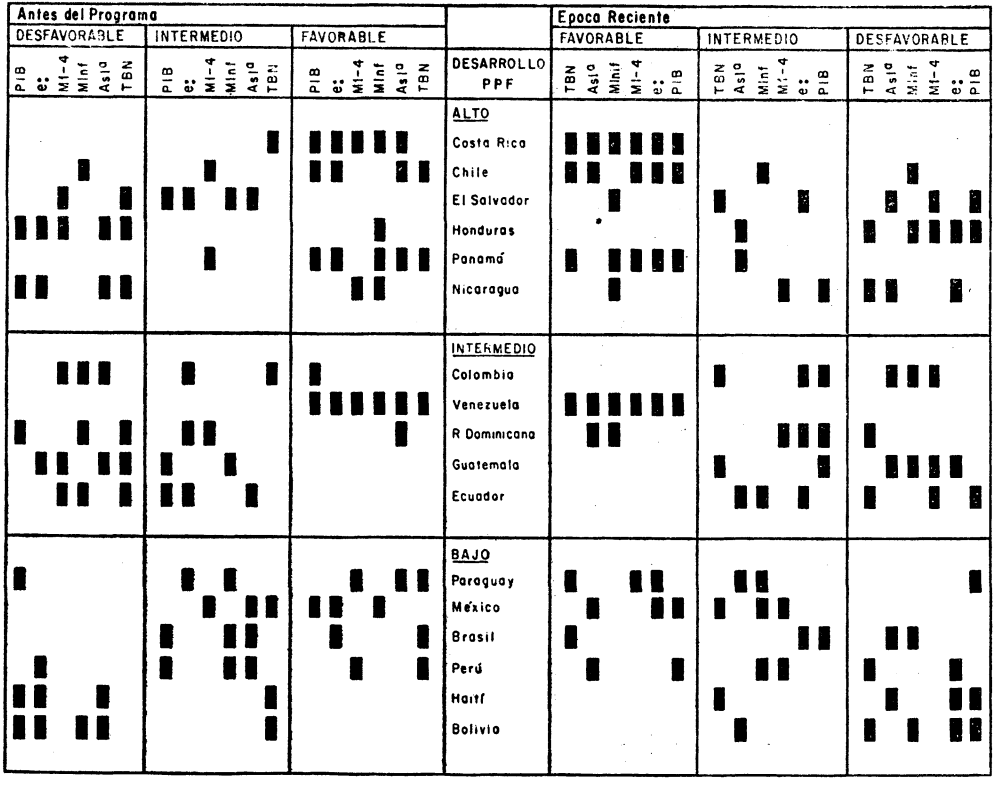
El porcentaje de población femenina económicamente activa de 20 a 24 años, que pudo ser útil, hubo de ser eliminado porque no fue posible obtenerlo para varios países.

Los valores de estos indicadores para cada país, al inicio de los programas y en fecha reciente, aparecen en las tablas del Anexo.

Por las condiciones tan particulares de Argentina y Uruguay y dado que el indicador de desarrollo del programa mostraba valores muy pequeños, con tasas de crecimiento demográfico bajas y la mayoría de los indicadores restantes muy diferentes al resto de los países latinoamericanos, se decidió eliminar a ambos países de los análisis para obtener un conjunto de países más comparables y más representativos de la realidad de la región.

El primer análisis fue un intento de relacionar el desarrollo de los programas de planificación familiar con las condiciones imperantes en los países en una época anterior a su inicio, y establecer simultáneamente los resultados de los programas en términos de los mismos indicadores.

Gráfica 1. Países latinoamericanos ordenados según desarrollo de sus programas de planificación de la familia y según los valores de indicadores demográficos y socioeconómicos

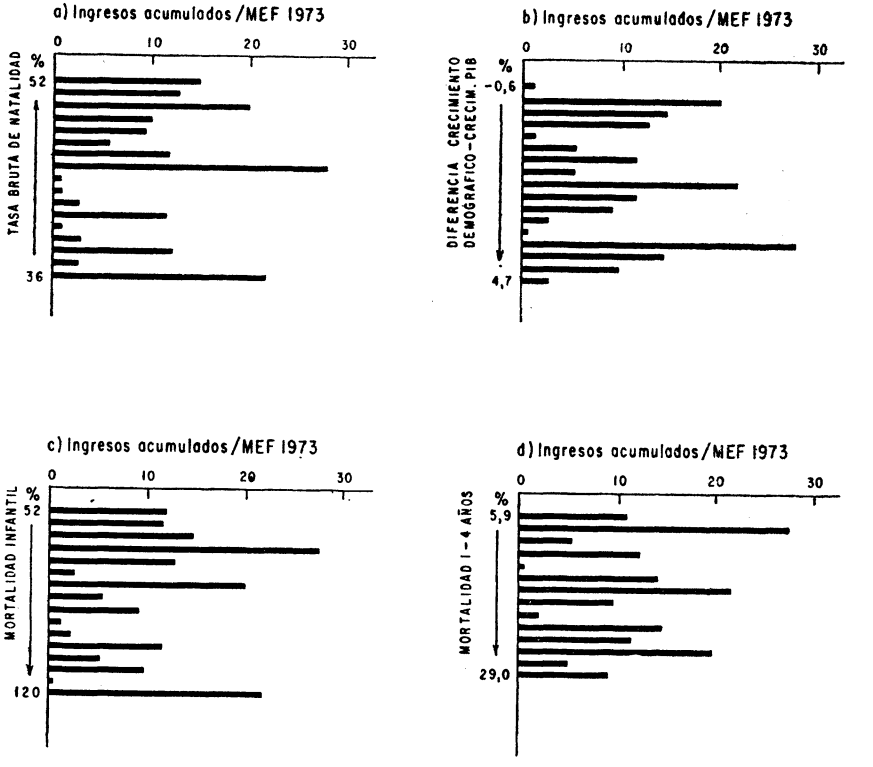


Los 17 países se ordenaron según el desarrollo de los programas de planificación familiar en tres grupos: el de los 6 países con valores más altos, el de los 5 países con valores intermedios y el de los 6 países con valores más bajos.

Luego los países se clasificaron de igual manera con respecto a cada uno de los indicadores y dieron lugar a las categorías favorables, intermedia y desfavorable. La clasificación según estos criterios puede observarse en la gráfica 1.

Si las condiciones previas al inicio de los programas hubieran influido en su desarrollo, debería advertirse una ordenación sistemática de los puntos en las diferentes celdas de la gráfica. Su distribución prácticamente aleatoria no apoya esta hipótesis. Por otra parte, se podría haber esperado que los valores recientes de las variables fue-

Gráfica 2. Relación entre ingresos acumulados del programa de planificación ne la familia y mujeres en edad fértil (en porcientos) en diecisiete países latinoamericanos ordenados según los valores de algunos indicadores antes de iniciarse los programas.



ran consecuencia del grado de desarrollo alcanzado por los programas de planificación familiar, y que los puntos se distribuyeran partiendo del centro desde los países con programas más desarrollados, y siguiendo en diagonal descendente hacia la periferia para los países con programas menos desarrollados.

Nuevamente se encontró una distribución desordenada.

Si bien el método de análisis era burdo, hacía presagiar que tampoco se encontrarían relaciones estrechas con técnicas más elaboradas.

Se exploraron luego dos aspectos: *1*) si el desarrollo de los programas de planificación de la familia podía atribuirse a una política basada en los valores de los indicadores considerados, y 2*)* si había asociación entre el cambio experimentado por los indicadores en el periodo de acción del programa y su intensidad.

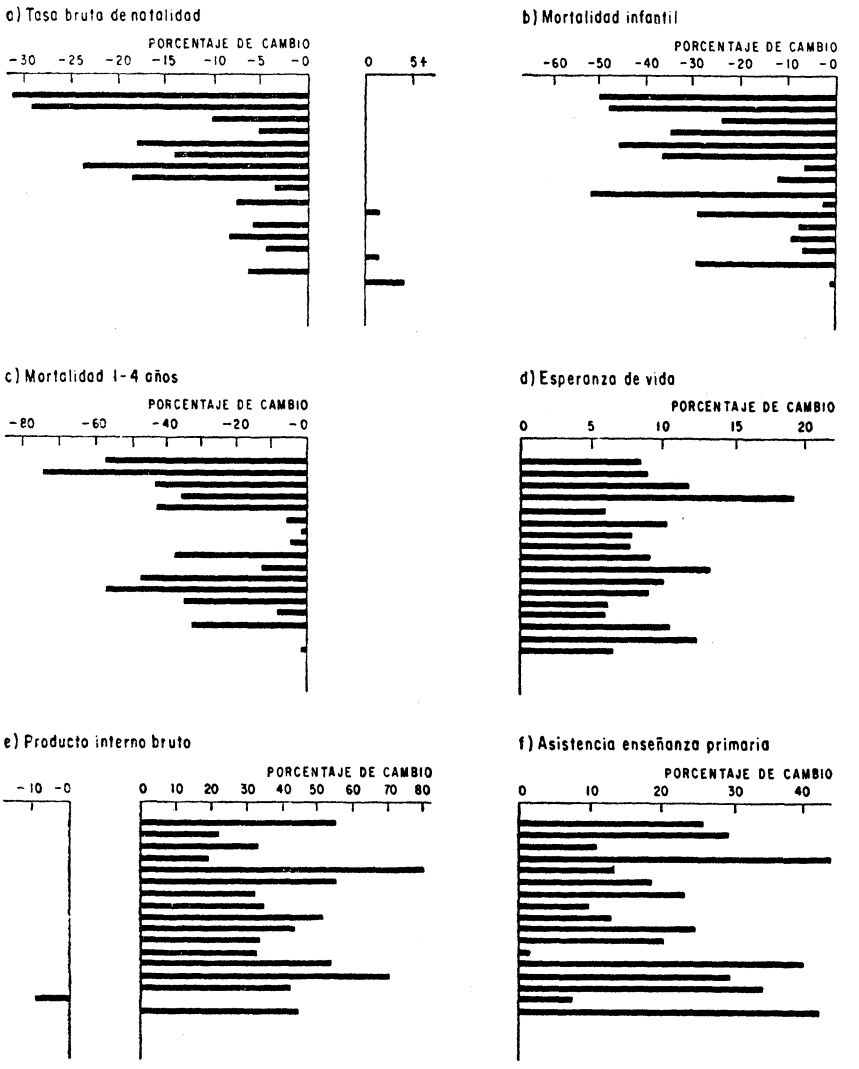
En las gráficas 2a a 2d, se muestra la respuesta a la primera incógnita. Era de esperarse que países con escasa diferencia entre el crecimiento del producto interno bruto y el crecimiento demográfico, tenderían a un mayor desarrollo de los programas de planificación de la familia. La gráfica 2b no muestra relaciones evidentes. Tampoco parecen determinantes las tasas de natalidad, si se ordena a los países de mayor a menor como en la gráfica 2a. La teoría de que las tasas de mortalidad infantil o las de 1 a 4 años deben descender previamente para que los programas de planificación de la familia sean aceptados por la población, tampoco se demuestra en las gráficas 2c a 2d. Estos resultados indicarían que el desarrollo de los programas de planificación familiar no obedece a políticas definidas frente a los problemas percibidos.

Suponiendo que los programas de planificación de la familia tienen efectos demográficos y socioeconómicos asociados a su grado de desarrollo, se establecieron las relaciones que muestran las gráficas 3a a 3f. En cada uno de ellos, los países están ordenados de mayor a menor grado de desarrollo de los programas de planificación familiar. Los porcentajes de cambio experimentados por los 6 indicadores explorados, están graficados frente a cada uno. Nuevamente se observa la falta de asociación.

Conscientes de la variabilidad individual de los valores, con cifras a veces erráticas, se intentó caracterizar a dos grupos extremos: 6 países con valores altos de desarrollo en sus programas de planificación familiar, y 6 con valores bajos. Así, se calcularon para cada grupo las medianas de los indicadores demográficos antes del programa y en fecha reciente, y se determinaron los porcentajes de cambio experimentados.

Los valores obtenidos se muestran en el Cuadro 1 y la Gráfica 4.

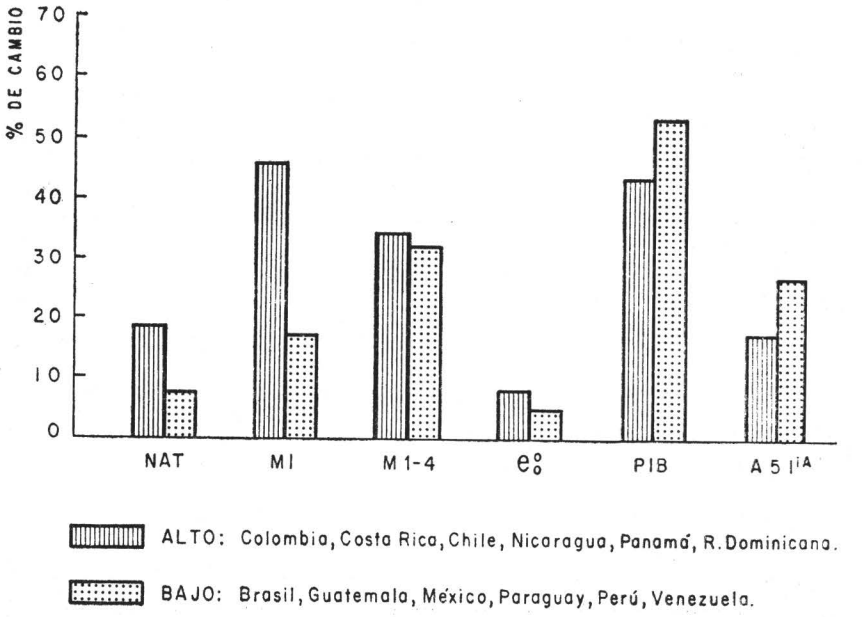
Gráfica 3. Porcentajes de cambio experimentados por algunos indicadores en los países ordenados de mayor a menor desarrollo en sus programas de planificación familiar



Cuadro 1. Medianas de los valores de los indicadores previas al inicio de los programas y en fecha reciente, diferencias y porcentajes de cambio en países con alto y bajo desarrollo de los programas de planificación de la familia

Indicadores	*Previa*		*Reciente*		*Diferencia*		*Porcentaje de cambio*	
	Alto	*Bajo*	*Alto*	*Bajo*	*Alto*	*Bajo*	*Alto*	*Bajo*
Producto interno bruto	450	372	645	569	195	197	43.3	53.3
Natalidad	44.9	43.7	37.2	40.4	7.7	3.3	17.1	7.6
Mortalidad infantil	85.0	91.3	46.8	76.1	38.1	15.1	44.9	16.6
Mortalidad de 1 a 4 años	9.6	9.1	6.4	6.2	3.2	2.9	33.7	31.9
Esperanza de vida al nacer	57.1	57.5	61.7	61.6	4.6	2.9	8.1	5.0
Asistencia a escuela primaria	56.5	51.5	66.0	65.0	9.5	13.5	16.8	26.2

Gráfica 4. Porcentaje de cambio de las medianas de algunas variables respecto al periodo anterior al programa en países con alto y bajo desarrollo de programas



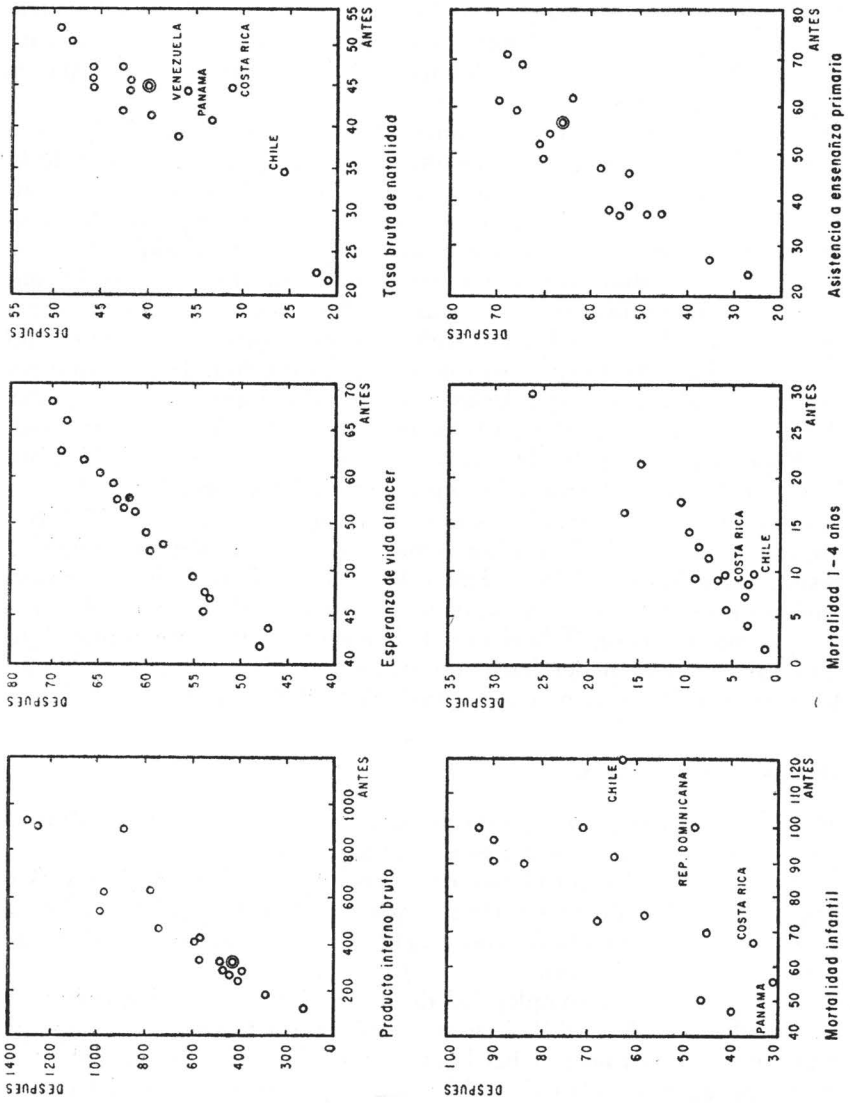
Puede verse que las tasas de natalidad y mortalidad infantil son las que experimentaron los cambios más favorables en los países con alto desarrollo de los programas de planificación familiar, con relación a los de desarrollo bajo, seguidas por el aumento en la esperanza de vida al nacer. No se aprecia una diferencia importante entre ambos grupos de países en lo referente a la mortalidad de 1 a 4 años. Paradójicamente, el producto interno bruto y la asistencia a la enseñanza primaria experimentan cambios más favorables en los países con bajo desarrollo de los programas de planificación familiar.

El último análisis que se realizó establece la relación entre los valores de los indicadores previos al programa y los de fecha reciente, que se muestran en las gráficas 5a a 5f. La disposición casi lineal de los puntos indica que existe una estrecha correlación entre ambos valores, lo que excluiría a los programas de planificación familiar como factores perturbadores o modificadores de la tendencia natural. Sin embargo es interesante detenerse en algunos puntos que se apartan de la línea, sobre todo en lo referente a la natalidad, la mortalidad infantil y la mortalidad de 1 a 4 años. Las natalidades que se apartan de la línea son las correspondientes a Costa Rica, Chile, Panamá y Venezuela. Los dos primeros países son los que encabezan el grupo con alto desarrollo de los programas de planificación familiar. Costa Rica y Chile, además, constituyen puntos que escapan a la correlación en la mortalidad infantil y en la de 1 a 4 años, acompañados en el primero de estos índices por Panamá y República Dominicana.

Los resultados obtenidos invitan a la reflexión. Sería tan incorrecto negar a través de ellos los efectos de los programas de planificación de la familia, como buscar una manera de justificarlos convencidos de la existencia de estos efectos. Hay muchos hechos que podrían analizarse, nos limitaremos a los que parecen más importantes.

En primer término debe tenerse presente la complejidad de los factores causales de cambios demográficos y socioeconómicos. Como ya se hizo ver en la introducción, los programas de planificación de la familia no pueden por sí solos resolver los problemas del desarrollo. Por una parte, deben darse condiciones especiales para la aceptación por parte de la población de tales programas; por otra, el ingreso al programa no asegura la continuación en él ni su efectividad. Además, aunque se lograra frenar el crecimiento poblacional con la planificación familiar, ello no implica que por este solo hecho mejoren las condiciones de vida, y menos aún en plazos tan cortos como los que se han observado en América Latina. Aún queda sin resolver la incógnita de si es posible esperar efectos positivos de los programas sin que previamente se dé un mínimo de condiciones favorables de desarrollo.

Gráfica 5. Correlación entre los valores de indicadores demográficos y socioeconómicos antes de iniciarse el programa de planificación de la familia y en fecha reciente posterior



Otro problema que se presenta es la disponibilidad de datos adecuados y la calidad de éstos. Estudios del tipo aquí presentado dependen de los datos publicados, los cuales pueden no ser los más específicos para explorar las hipótesis de trabajo. La calidad de las estadísticas, a su vez, varía según los países, lo cual dificulta la interpretación de las comparaciones. Datos elementales como la tasa bruta de natalidad y la tasa de mortalidad infantil son, para algunos países, meras estimaciones.

La importancia de los programas de planificación familiar difiere según el país. Si se pretende mejorar el nivel de vida a través de la limitación del número de hijos, a la postre es indiferente si ello se logra a través de un programa o de la práctica anticonceptiva por cuenta propia. Existen además otros factores que pueden adquirir importancia en tal sentido, como por ejemplo, la esterilización tanto femenina como masculina. En la mayoría de los países ésta no está considerada entre los métodos utilizados en programas de planificación de la familia aunque se practique en forma extensa. Habría que recurrir a estadísticas hospitalarias o a encuestas especiales para poder determinar su magnitud y su influencia en los niveles de fecundidad.

Suponiendo resueltos los otros problemas, aún queda sin solución la dificultad de explorar relaciones de múltiples variables en un escaso número de observaciones, como las que constituyen los 17 países analizados. Como regla rudimentaria se considera que para obtener resultados válidos,[31] debiera haber 10 veces más unidades de observación que variables por relacionar. Con 6 variables investigadas, como en nuestro caso, deberíamos haber dispuesto de un contingente de 60 países para poder hacer un análisis multivariante. Por lo tanto hubo que limitarse a relacionar variables de dos en dos.

Discusión y resumen

Los análisis motivo de esta presentación, hacen evidente que el problema que nos preocupa es de naturaleza compleja.

Por un lado, las relaciones entre crecimiento demográfico y desarrollo dependen de una serie de factores cuya importancia relativa no ha podido ser precisada con exactitud, lo cual da lugar a diversas posiciones sobre el problema.

Por otro lado, la complejidad de los fenómenos sociales, económicos y culturales, hace difícil su cuantificación a través de indicadores que muchas veces no reflejan la esencia de los aspectos que intentan medir. Se agrega a esto el problema de la calidad de los datos que sirven de base a esos indicadores.

[31] Kendall, M., *Multivariate Analysis*, Charles Groffin and Co. Ltd., 1975.

El análisis de las relaciones entre programas de planificación familiar y las variables demográficas y socioeconómicas en algunos países latinoamericanos, ejemplifica varias de las dificultades que pueden encontrarse en la práctica. Entre ellas se destacan los problemas de disponibilidad y calidad de los datos. Además se ha visto que los países, tomados como unidades de observación, no permiten el estudio de relaciones múltiples dada la escasez de su número. Por otra parte, la heterogeneidad de situaciones socioeconómicas de los diversos países que tienen respuestas probablemente diferenciales a los programas de planificación familiar, no se refleja en indicadores globales para cada país.

Ante la búsqueda de soluciones que aceleren el desarrollo, común a todos nuestros países, se hace necesario persistir en investigaciones que permitan calificar el rendimiento de distintas medidas.

Si se considera que los programas de planificación de la familia pudieran ser uno de los instrumentos que contribuya al desarrollo, debiera disponerse de los recursos necesarios para la evaluación de sus efectos. Parecería de mayor utilidad que estos estudios se hicieran en los países, comparando los resultados obtenidos en diferentes grupos de población y empleando distintas metodologías de evaluación que se complementen entre sí. Tales resultados podrían tener utilidad práctica para orientar las políticas relacionadas con los programas de planificación de la familia, en la definición de la población elegible y la formulación de metas. Al mismo tiempo, podrían compararse los resultados obtenidos en distintos países para ver en qué puntos se parecen y en cuáles difieren, y determinar las causas de tales diferencias. Esto podría dar una imagen más completa sobre los efectos de los programas de planificación familiar en Latinoamérica, cuyos países comparten problemas comunes.

APÉNDICE

Cuadro A-1. Año de inicio e ingresos acumulados al 31 de diciembre de 1973 con relación a mujeres en edad fértil de programas de planificación familiar en algunos países de América Latina

Países	*Año de inicio*	*Ingresos acumulados (porciento de* MEF*)*
Argentina	1966	1.0
Bolivia	1967	0.4
Brasil	1966	2.3
Colombia	1966	11.6
Costa Rica	1966	27.8
Chile	1963	21.8
Ecuador	1966	5.4
El Salvador	1966	20.0
Guatemala	1965	9.3
Haití	1966	0.5
Honduras	1963	14.6
México	1959	2.3
Nicaragua	1968	12.7
Panamá	1966	14.5
Paraguay	1966	5.2
Perú	1967	0.8
Rep. Dominicana	1965	9.8
Uruguay	1961	2.3
Venezuela	1963	11.5

FUENTE: Soto, Z., "América Latina: Situación de los programas de planificación de la familia hasta 1973". CELADE, Serie A, No. 130, abril, 1975.

Cuadro A-2. Tasa bruta de natalidad, tasa de mortalidad infantil y tasa de mortalidad de 1 a 4 años en algunos países de América Latina antes del inicio de los programas de planificación de la familia y en fecha reciente posterior

Países	Tasa bruta de natalidad 1960-65 (1)	Tasa bruta de natalidad 1974 (2)	Tasa mortalidad infantil 1960 (3)	Tasa mortalidad infantil 1974 (4)	Tasa mortalidad 1-4 años 1960 (5)	Tasa mortalidad 1-4 años 1972 (6)
Argentina	23.0	20.9[a]	62.4	60.1[a]	4.4	3.2[a]
Bolivia	44.8	40.0	109.5[c]	159.0	...	...
Brasil	38.8	37.3[b]	96.0[f]	90.0[a]	...	...
Colombia	44.9	34.2	99.8	93.8	16.3	8.4[h]
Costa Rica	44.9	28.5[c]	68.6	35.0	6.9	3.0
Chile	35.6	25.4	120.3	63.3	9.7	2.6
Ecuador	45.4	44.0	100.0	71.5	21.5	14.9[g]
El Salvador	47.9	42.2	76.3	58.2	17.5	10.1
Guatemala	45.5	45.0	91.9	90.0	29.0	25.9[g]
Haití	44.8	35.0[c]	...	149.1[c]	...	...
Honduras	51.8	49.3	52.0	117.6	13.9	9.1
México	44.7	44.8	74.2	68.0	12.7	8.4
Nicaragua	50.0	43.1	70.2	45.0[g]	9.1	8.7
Panamá	41.2	31.2	56.9	31.2	9.6	5.5
Paraguay	42.2	39.8	90.7[e]	84.3[c]	7.4[f]	3.2
Perú	42.7	43.6[h]	92.1	65.1[a]	9.1[h]	6.2[g]
Rep. Dominicana	47.3	45.0[a]	100.6	48.7[d]	11.8	7.3
Uruguay	22.4	20.9[e]	47.4	40.4[g]	1.8	1.1[g]
Venezuela	44.6	37.3	52.9	46.6	5.9	5.7

[a] 1970; [b] 1970-1975; [c] 1973; [d] 1972; [e] 1961; [f] 1965; [g] 1971; [h] 1969.

FUENTES: (1) Somoza, J. L., "América Latina: Situación Demográfica alrededor de 1973 y Perspectivas para el año 2000", CELADE, Serie A, No. 128, 1975; (2) y (4) Banco Interamericano de Desarrollo: *Progreso Económico y Social en América Latina.* Informe Anual 1975; (3) Organización Panamericana de la Salud: *Las Condiciones de Salud en las Américas 1961-1964;* (5) y (6) Organización Panamericana de la Salud: *Las Condiciones de Salud en las Américas* 1969-19-1972.

Cuadro A-3. Indicadores económicos y crecimiento de la población en algunos países de América Latina

Países	*Producto interno bruto por habitante* [a] *1960-70* (1)	*1973* (2)	*Crecim. del* PIB *por habitante* [b] *1960-70* (3)	*1973* (4)	*Crecim. población* [b] *1965-70* (5)	*Crecim. población* [b] *1965-70* (6)	*Diferencia (5)-(6) 1965-70* (7)
Argentina	922	1,295	2.8	5.7	4.1	1.4	2.7
Bolivia	192	278	3.1	3.1	6.3	2.4	3.9
Brasil	331	560	3.0	6.5	7.5	2.8	4.7
Colombia	426	562	1.8	2.8	5.7	3.3	2.4
Costa Rica	474	729	3.3	1.3	7.0	3.0	4.0
Chile	639	773	2.0	3.2	3.9	1.9	2.0
Ecuador	310	416	1.8	5.8	5.2	3.4	1.8
El Salvador	319	421	2.2	2.8	4.5	3.5	1.0
Guatemala	322	463	2.6	1.7	5.8	2.9	2.9
Haití	117	106	—1.7	0.4	1.8	2.4	—0.6
Honduras	250	295	1.5	—4.0	4.1	2.9	1.2
México	627	967	3.6	2.5	6.9	3.2	3.7
Nicaragua	288	441	4.1	4.3	4.2	2.9	1.3
Panamá	550	980	4.7	1.2	7.4	2.9	4.5
Paraguay	294	384	1.8	5.0	4.1	2.6	1.5
Perú	414	578	2.4	3.5	4.3	2.9	1.4
Rep. Dominicana	288	435	1.9	5.3	7.8	3.2	4.6
Uruguay	897	883	0.3	0.7	2.3	1.1	1.2
Venezuela	915	1,218	2.5	2.1	4.5	2.9	1.6

[a] En US$ de 1970; [b] Tasas anuales en porcentajes.

FUENTES: (1) a (5) Naciones Unidas, CEPAL: "Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina", E/CEPAL/981/Add. 3, Santiago de Chile, 1976; (6) Somoza, J., "América Latina: Situación demográfica alrededor de 1973 y perspectivas para el año 2000", CELADE, Serie A, No. 128, enero, 1975.

Cuadro A-4. Esperanza de vida al nacer, porcentaje de población en edad escolar que asiste a enseñanza primaria y porcentaje de población femenina de 20 a 24 años económicamente activa en algunos países de América Latina

Países	*Esperanza de vida al nacer*		*Asistencia a enseñanza primaria*		PEA *femenina de 20 a 24 años*	
	1960-65 (1)	*1970-75* (2)	*1960* (3)	*1970* (4)	*1960* (5)	*1970* (6)
Argentina	66.02	68.19	72	74	39.7	43.6
Bolivia	43.75	46.75	38	54	...	...
Brasil	57.94	61.39	40	52	22.5	28.2
Colombia	56.56	60.91	38	48	26.3	...
Costa Rica	62.81	68.18	55	69	24.4	...
Chile	57.66	62.56	62	80	32.4	32.0
Ecuador	54.23	59.63	48	58	...	...
El Salvador	52.34	59.07	47	52	23.3	42.3
Guatemala	47.52	53.76	28	35	15.0	...
Haití	41.98	47.46	25	27	...	...
Honduras	45.08	53.49	39	56	18.5	...
México	59.54	63.22	50	70	19.3	25.0
Nicaragua	47.94	52.86	38	45	23.9	25.5
Panamá	62.92	66.53	58	66	31.2	40.4
Paraguay	57.00	61.89	63	64	31.2	...
Perú	49.38	54.55	53	71	28.0	...
Rep. Dominicana	53.14	57.76	58	66	12.2	26.5
Uruguay	68.25	69.78	70	75	40.1	...
Venezuela	60.21	64.74	60	66	25.8	29.4

FUENTESS (1) y (2) CELADE, *Boletín Demográfico*, Año IX, F/18; (3) y (4) OPS, "Las Condiciones de Salud en las Américas", 1969-1972; (5) y (6) Naciones Unidas, 'Estadísticas sobre la Infancia y la Juventud en América Latina", Santiago de Chile, 1975.

EFECTOS DE LOS PROGRAMAS DE PLANIFICACIÓN DE LA FAMILIA EN EL DESARROLLO DE LOS PAÍSES DE CENTRO-AMÉRICA Y PANAMÁ

María Luisa García de Aybar
José Carvajal *

Introducción

Las estimaciones más aceptables indican que la fecundidad ha descendido de un modo continuo en la mayor parte de los países de la región después de 1965.

América Central y Panamá no han escapado a esta situación; en el Istmo existen dos países —Costa Rica y Panamá— donde este descenso ha sido significativo, especialmente en el primero de ellos.

La tasa bruta de natalidad de 45 por mil existente en Costa Rica en 1960, descendió a 28 por mil en 1976.

Simultáneamente con el cambio demográfico, se han desarrollado en estos países, desde 1965 a la fecha, programas de planificación de la familia.

Si bien es cierto que los gobiernos del área justificaron el inicio de estas acciones por razones de orden médico-social, el desarrollo alcanzado por los programas amerita la realización de estudios que orienten sobre sus posibles efectos en la salud y en el desarrollo económico-social. Con excepción de El Salvador, ningún país ha definido una política de población.

El presente informe resume los antecedentes, los objetivos, las características de las participantes y las actividades desarrolladas por los programas alrededor de 1975, según la información disponible.

Cualquier intento de realizar la evaluación de estos programas sería incompleto, debido a la falta de información aun en aquellos países en donde los sistemas estadísticos son adecuados, y a los problemas metodológicos no resueltos, lo cual no permite aislar los efectos debidos al programa de los no atribuibles a él.

* Panamá, Pá.

ANTECEDENTES

Los programas de planificación de la familia se iniciaron en los últimos diez años y, con excepción de Nicaragua, las entidades privadas filiales de la Federación Internacional de Planificación Familiar (IPPF) fueron las responsables del desarrollo de ellos. En la década del 70 la prestación de servicios se integró progresivamente a instituciones preexistentes de salud, dependientes de los Departamentos Materno-Infantiles de los Ministerios de Salud, y de las Instituciones de Seguridad Social. Recientemente, El Salvador creó un Comité Nacional de Población que coordina la política de Población con las de desarrollo económico y social. A la fecha, coexisten en los países las instituciones privadas y las gubernamentales con responsabilidades compartidas en los programas: las privadas participan fundamentalmente en el adiestramiento de personal en servicio, educadores, periodistas, líderes comunitarios, y en la educación sexual; las instituciones gubernamentales dirigen y coordinan las actividades de servicios insertos en los programas de salud de la mujer a nivel urbano y rural.

Los objetivos de salud de los programas tales como los de disminuir los riesgos de morbi-mortalidad materna asociados a la gran paridez y al aborto inducido, y los objetivos sociales como los de paternidad responsable, bienestar y planificación de la familia constituyen una parte del desarrollo. Sin embargo, ha habido poco esfuerzo por integrar tales programas dentro de los diversos sectores económicos y sociales de la planificación; por el contrario, los programas han sido dejados casi totalmente en manos del sector salud.

Costa Rica ha sido el único país que desde el inicio del programa coordinó éste con el de Educación Sexual del Ministerio de Educación. El Salvador, recientemente, al definir su política de población creó un Consejo de Población que adelanta esfuerzos para integrar el programa dentro del de desarrollo económico y social del país.

En la mayor parte de los países se evidencian esfuerzos técnicos y financieros para mejorar la calidad y oportunidad de la información estadística en relación con las características de las aceptantes, su seguimiento, su permanencia en el programa y las actividades desarrolladas por éste. Sin embargo, la calidad y oportunidad de la información aún es deficiente y faltan datos sobre aportes e investigaciones.

Los datos sobre número y proporción de las usuarias continuas de los métodos anticonceptivos, son inadecuados, no obstante que han sido realizadas en varios países de la región encuestas de seguimiento, y de conocimiento y práctica de anticonceptivos. Los datos obtenidos con ellas contribuyen a mejorar las estimaciones del nivel de

la cobertura alcanzados por los programas, así como los métodos anticonceptivos preferentemente usados por la población.

No se dispone de información que permita medir los efectos posibles de estos programas en el desarrollo económico y social de los países del área centroamericana y Panamá.

Magnitud y características de las usuarias

Cobertura

Costa Rica y Panamá tienen una cobertura de usuarias activas más elevada que el resto de los países del área; el nivel más bajo se ubica en Guatemala (cuadro 1). En general, la información sobre el uso de los métodos que ofrecen los programas, omite los datos sobre la esterilización quirúrgica femenina y masculina; por esta

Cuadro 1. Centroamérica y Panamá: Mujeres ingresadas y usuarias activas por año de ingreso a los programas de planificación de la Familia

Mes y año		*Mujeres ingresadas Total*	*Usuarias activas al 31 de diciembre del año*	*Tasa de usuarias activas por cien mujeres en edad fértil 15-49 años*
Costa Rica				
Total		206,705.00	...	...
Anterior a	1970	21,609	...	...
	1970	19,246	...	...
	1971	25,757	...	...
	1972	26,717	...	...
	1973	27,569	...	...
	1974	25,827	68,888	16.0
	1975	31,010	77,540	16.8
	1976	28,970	...	...
El Salvador				
Total		153,672	...	...
Anterior a	1970	53,548	...	...
	1970	28,898	...	...
	1971	36,775	...	...
	1972	15,892	...	...
	1973	32,532	...	...
	1974	15,367	76,836[b]	8.4[b]
Guatemala				
Total		121,157	...	...
Anterior a	1970	42,171	...	...
	1970	22,262	...	...
	1971	18,478	25,223	2.1[b]
	1972	17,920	29,815	...

Mes y año	*Mujeres ingresadas Total*	*Usuarias activas al 31 de diciembre del año*	*Tasa de usuarias activas por cien mujeres en edad fértil 15-49 años*
1973	20,326	26,485	...
1974	22,182	29,609	2.5[b]
1975[a]	12,800[a]	...	...
1976[a]	9,200	...	...
Honduras			
Total	100,669	...	...
Anterior a 1970	29,303	...	...
1970	14,383	...	...
1971	15,777	...	...
1972	22,456	...	...
1973	9,230	...	...
1974	8,520	10,201[a]	7.4[b]
Nicaragua			
Total	69,994	...	...
Anterior a 1970	7,915	...	...
1970	10,021	...	...
1971	13,722	...	...
1972	13,356	...	...
1973	15,596	...	...
1974	9,384	47,705	9.5[b]
Panamá			...
Total	80,755	...	...
Anterior a 1970	6,135	...	...
1970	5,724	...	...
1971	17,858	...	...
1972	6,447	...	...
1973	14,276	...	...
1974	10,013	...	...
1975	8,894	...	...
1976	11,408	40,105[b]	11.1[b]

[a] Información incompleta: Asociación Hondureña de Planificación Familiar y Asociación Guatemalteca de Protección de la Familia, 1974.

[b] Estimado.

FUENTE: A) Soto G. Zaida: "América Latina: Actividades desarrolladas por los Programas de Planificación de la Familia, 1974". B) *Costa Rica:* "Consolidación del Programa Nacional de Planificación Familiar y Educación Sexual de Costa Rica." Informes del Sistema de Estadísticas de Servicio de Costa Rica (SIDESCO), 1976. C) *Panamá:* Ministerio de Salud, Subprograma Maternal-Planificación Familiar. Estadísticas y Cómputos Electrónicos, 1974-1975-1976. D) *Guatemala: Anuario Estadístico Programa Nacional de Planificación Familiar, 1974.* Ministerio de Salud Pública. Dirección General de Servicios de Salud.

razón se desconoce la cobertura real de los programas. El uso de los anticonceptivos en la población a nivel nacional es considerablemente mayor que el de las aceptantes de los programas gubernamentales y/o privados, como lo demuestran los resultados de la Encuesta Nacional de Fecundidad de Costa Rica y Panamá (cuadro 2).

Cuadro 2. Mujeres casadas o unidas según su condición de fertilidad y uso de anticonceptivos. Costa Rica y Panamá, enero 1976 (en porcientos)

Condición de fertilidad y uso de anticonceptivos	*Panamá*	*Costa Rica*
Total mujeres	100.0	100.0
Esterilizadas	21.6	32.4
No esterilizadas	78.4	67.6
Total mujeres no esterilizadas	100.0	100.0
Usan anticonceptivos	52.8	51.9
No usan	47.2	48.1
Total mujeres 20-49	100.0	100.0
Controlan	57.3	72.0
No controlan	42.7	28.0

FUENTE: Panamá y Costa Rica, Encuesta Nacional de Fecundidad, 1976 (inédito).

En ambos países, el porcentaje en el año 1976 de mujeres esterilizadas, casadas o unidas de 20-49 años, es elevado: 21.6 por ciento en Panamá y 32.4 en Costa Rica.[1]

El uso de dispositivos intrauterinos, píldoras, inyecciones y otros métodos tradicionales entre las mujeres casadas y unidas fértiles, se eleva a 52.8 por ciento en Panamá y a 51.9 por ciento en Costa Rica.

La prevalencia de casadas y unidas que controlan la fecundidad por medio de la esterilización y los otros métodos mencionados, se eleva así a 57.3 por ciento en Panamá y a 72 por ciento en Costa Rica.

Características de las mujeres aceptantes de los programas

Se analizarán a continuación las características de las aceptantes de Costa Rica y Panamá.

a) *Edad:*

En el cuadro 3 se observa la distribución por edad de los ingresos en los países del área.

[1] Informe inédito, "Algunos resultados sobre planificación familiar detectados por la Encuesta Nacional de Costa Rica", Unidad de Evaluación y Planificación del Programa Nacional de Planificación Familiar y Educación Sexual de Costa Rica: 1976.

Cuadro 3. Centroamérica y Panamá: Distribución relativa de edades al ingreso de las usuarias de los programas de Planificación Familiar según países

País y año de referencia		*Distribución relativa de las edades al ingreso de las usuarias*						*Edad promedio*
		15-19	*20-24*	*25-29*	*30-34*	*35-39*	*40 y más*	
Costa Rica	(1976)	18.4	36.7	21.6	12.3	6.4	4.6	27.0
El Salvador	(1972)	20.0	28.0	22.0	17.0	9.0	4.0	26.5
Guatemala	(1974)	13.2	35.9	26.1	13.8	8.1	3.2	25.3
Honduras	(1973)	16.0	35.1	25.3	15.0	5.9	2.7	25.7
Nicaragua	(1971)	9.2	30.8	27.9	15.8	11.2	4.0	27.5
Panamá	(1976)	15.4	38.1	21.9	10.8	6.3	2.5	25.2

FUENTE: Soto, G. Zaida: *América Latina: Situación de los Programas de la Familia hasta 1974.* CELADE A: 144 junio, 1976.
—Informe Ministerio Salud Pública de Panamá, 1976.
—Informe de Progreso UPEV: Costa Rica, San José, 1976.

Alrededor de la mitad de las aceptantes tienen menos de 24 años. La mayor proporción se observa en el grupo 20-24. Nicaragua es el único país en donde los ingresos de menores de 19 años es más bajo, y también es mayor el de la mujer de 35 años y más. Aún más importante en relación con la edad, es un ingreso progresivo de mujeres cada vez más jóvenes, observado en Costa Rica y Panamá (cuadros 4 y 5).

Cuadro 4. Costa Rica: Mujeres inscritas en el programa de planificación de la familia por condición de ingreso según edad, estado civil, nivel de instrucción, número de embarazos, nacidos vivos, abortos e hijos vivos, 1974-1975

Característica	*Condición de ingreso al programa*			
	Total	*Usuarias antiguas* [a]	*Usuarias nuevas 1974*	*Usuarias nuevas 1975*
1. *Número de mujeres*	(106,379)	(55,891)	(19,478)	(31,010)
Edad	100.0	100.0	100.0	100.0
Menos de 25 años	42.6	32.6	52.5	54.0
25 a menos de 35	40.8	46.6	35.0	34.2
35 años y más	16.6	20.8	12.5	11.8
Edad mediana	26.8	29.4	24.6	24.4
2. *Estado civil*	100.0	100.0	100.0	100.0
Soltera	9.6	7.1	11.7	12.6
Casada	74.8	79.4	71.6	68.4

Cuadro 4 (Continuación)

Característica	Condición de ingreso al programa			
	Total	*Usuarias antiguas* [a]	*Usuarias nuevas 1974*	*Usuarias nuevas 1975*
Unida	13.9	11.7	15.1	17.2
Otro (viuda, divorciada)	1.7	1.8	1.6	1.8
3. *Nivel de instrucción*	100.0	100.0	100.0	100.0
1 a 3 años primaria	24.0	25.8	22.2	21.7
Ninguno	5.0	5.0	4.8	5.0
4 años y más primaria	51.2	52.4	50.5	49.5
Algún año enseñanza media	16.2	13.7	18.1	18.6
Algún año de enseñanza superior	3.6	3.1	4.4	4.2
Número medio de años estudio	5.7	5.7	5.7	5.4
4. *Embarazos*	100.0	100.0	100.0	100.0
0	4.2	1.7	6.7	7.3
1-2	42.9	37.7	47.9	49.1
3-4	23.3	25.8	20.5	20.5
5-6	12.4	14.5	10.6	10.0
7 y más	17.2	20.3	14.3	13.1
Número medio	3.9	4.3	3.6	3.4
5. *Nacidos vivos*	100.0	100.0	100.0	100.0
0	5.2	2.1	8.2	8.8
1-2	46.9	42.4	51.4	52.5
3-4	23.1	26.1	19.8	19.9
5-6	11.6	13.6	9.6	9.1
7 y más	13.2	15.8	11.0	9.7
Número medio	3.4	3.8	3.1	3.0
6. *Abortos*	100.0	100.0	100.0	100.0
0	75.1	73.0	76.5	77.9
1	16.0	17.0	15.5	14.6
2	5.2	5.9	4.7	4.4
3 y más	3.7	4.1	3.3	3.1
Número medio	0.4	0.5	0.4	0.4
7. *Hijos vivos al ingresar*	100.0	100.0	100.0	100.0
0	5.6	2.4	8.8	9.3
1-2	48.4	44.0	52.7	53.6
3-4	23.4	26.4	19.8	19.9
5-6	11.4	13.5	9.3	9.0
7 y más	11.2	13.5	9.4	8.2
Número medio	3.2	3.5	2.9	2.8

[a] Usuaria antigua es la mujer que ingresó al programa antes de la implantación del Sistema Estadístico de Costa Rica (SIDESCO) y que son usuarias activas.

FUENTE: "Consolidación del Programa Nacional de Planificación y Educación Sexual de Costa Rica, Informe de Progreso". Comité de Población UPEV: 1976 SIDESCO, Cuadros A.1-A.3 A.14: 1974-1975.

Cuadro 5. Panamá: Mujeres ingresadas al programa por edad, 1974 y 1975

Grupo de edades	Mujeres ingresadas al programa			
	1974		1975	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Total	9,005	100.0	8,894	100.0
15-19	1,055	10.5	1,240	14.0
20-24	2,730	27.3	2,851	32.0
25-29	2,061	20.6	2,109	23.6
30-34	1,206	12.0	1,220	13.7
35-39	613	6.1	664	7.5
40-44	255	2.5	232	2.6
45 y más	463	4.6	66	0.8
No informado	622	6.2	512	5.8

FUENTE: Ministerio de Salud, Sub-Programa Maternal, Planificación Familiar. Estadísticas y Cómputos Electrónicos: 1974 y 1975.

En Costa Rica en el periodo 1968-1973, el ingreso de menores de 25 años representaba el 32.6 por ciento, mientras que en 1976 esta proporción se elevó a 54.0. Un hecho familiar se observa en Panamá, aunque en forma menos evidente. Este cambio de la estructura por edad de los ingresos tiene gran importancia en la reducción de la fecundidad y posiblemente en la reducción del aborto inducido.

b) *Estado civil:*

En Costa Rica (cuadro 6), el índice de participación de las mujeres casadas, expuestas a mayor riesgo de embarazo, es ocho veces superior al de las solteras.

En Panamá, el ingreso de solteras y unidas es mayor que el de las casadas.

c) *Fecundidad:*

Embarazos tenidos: en Costa Rica se observa la reducción de un embarazo en promedio entre las mujeres antiguas usuarias del programa y las ingresadas en 1975.

En este periodo se produjo un notorio aumento del ingreso de mujeres sin hijos. La mayor proporción se observa en mujeres con uno o dos hijos.

Abortos tenidos: se observa que entre las usuarias, nueve de cada diez embarazos terminaron en nacidos vivos, y que una alta pro-

Cuadro 6. Centroamérica y Panamá. Mujeres ingresadas a los Programas de Planificación de la familia por métodos adoptados según países y periodos de desarrollo del programa

Países y periodo	*Total*		*Mujeres ingresadas*							
			Tipos de métodos							
			DIU		*Orales*		*Esterilización*		*Otros*	
	Número	*%*	*Número*	*%*	*Número*	*%*	*Número*	*%*	*Número*	*%*
Costa Rica 1966-1975	206,705	100.0	19,804	9.6	158,700	76.0	4,547	2.2	23,564	11.4
El Salvador 1968-1975	173,364	100.0	30,009	17.3	118,071	68.1	15,841	9.1	8,994	5.2
Guatemala 1965-1974	101,168	100.0	16,897	16.7	75.093	74.2	3,665	3.6	5,533	5.4
Honduras 1963-1974[a]	70,366	100.0	12,351	17.6	41,535	59.0	125	0.2	573	0.8
Nicaragua 1968-1974	62,343	100.0	20,821	33.4	39,294	63.0	25	0.4	2,203	3.2
Panamá 1966-1975	80,755[b]	100.0	16,958	21.0	53,161	65.8	4,520	5.6	5,596	7.0

[a] Honduras: No se conoce la distribución de los métodos en uso del año 1971.

[b] Panamá: Incluye 101 casos no informados.

porción (73.0 y 79.9 por ciento en 1975) declararon no haber tenido ningún aborto.

Resumen: asociado al ingreso de mujeres cada vez más jóvenes, se observa un aumento de la proporción de mujeres con dos hijos; también aumentan las que no tienen ningún hijo.

d) *Método anticonceptivo adoptado:*

En el cuadro 6 se presenta el uso de anticonceptivos en el área Centroamericana y Panamá. La mayoría de las mujeres emplearon pastillas orales, D.I.U. y otros métodos tradicionales, en este orden.

Los métodos utilizados son de alta eficacia probablemente gracias a la acción informadora efectuada por los medios de divulgación masiva.

En Costa Rica y Panamá se observa que la píldora sigue siendo prevalente (véase el cuadro 7).

Cuadro 7. Panamá y Costa Rica: Mujeres fértiles casadas o unidas según método anticonceptivo usado: 1976

Método anticonceptivo usado	*Porcientos de uso*	
	Panamá	*Costa Rica*
Total	100.0	100.0
Píldora	52.6	44.3
D.I.U.	11.4	10.2
Diafragma, tabletas, jaleas	12.0	11.0
Condón	3.9	17.0
Ritmo y abstinencia	5.0	3.3
Retiro	9.2	9.0
Inyección	2.0	3.9
Lavado y otros	3.3	1.4

FUENTE: Panamá y Costa Rica, *Encuesta Nacional de Fecundidad,* 1976.

EFECTO DE LOS PROGRAMAS DE PLANIFICACIÓN DE LA FAMILIA EN LA SALUD DE LA MADRE Y DEL NIÑO

Sobre la salud del niño:

La variación del orden de los nacimientos observada en Costa Rica en la última década, es un hecho que podemos relacionar con la implantación del Programa Nacional de Planificación Familiar. Como se muestra en la gráfica 1, el sexto hijo o más empieza a disminuir a partir de 1967 en una forma leve, tendencia que se acentúa desde 1970 hasta 1974. En este año, el nacimiento de orden seis disminuye en 31.6 por ciento con respecto a 1958.

La disminución del cuarto y quinto hijo es también muy evidente, en el mismo periodo se observa un descenso de 21.8 y 33.7 por ciento respectivamente.

El orden de nacimiento tres se mantiene casi constante en el tiempo, ya que solamente aumenta en un 5.4 por ciento. Pero en cambio el segundo hijo se incrementa en un 51.8 por ciento y el primero en un 103.6 por ciento, lo cual demuestra que las mujeres están evitando el cuarto hijo o más, pero no el primero o segundo.

En 1974, los nacimientos de orden uno y dos representaron el 51.4 por ciento del total de los nacimientos observados.

Los nacimientos de orden cinco y más se redujeron de 25 461 a 15 100 en el periodo que va de 1968 a 1974, y la mortalidad infantil disminuyó de 64.7 por mil a 37.9 por mil.

La tasa de mortalidad infantil es diferencial por orden de nacimiento, el riesgo de morir de los nacimientos es del orden de 5 y más; del doble de la mortalidad de los pertenecientes al orden uno o dos, hecho este observado en algunas investigaciones realizadas en América Latina (cuadro 8).

Cuadro 8. Mortalidad neonatal e infantil, por orden de nacimiento en tres proyectos

(tasas por mil nacidos vivos)

Orden de Nacimiento	*Proyecto Chile*		*México-Monterrey*		*E.E.U.U. Proyecto California*	
	Neonatal	*Infantil*	*Neonatal*	*Infantil*	*Neonatal*	*Infantil*
Total	26.6	55.2	26.0	60.7	12.7	17.5
1	19.9	39.4	19.5	40.5	8.9	12.8
2	22.8	47.8	18.9	48.4	12.1	16.7
3	27.7	57.8	19.4	49.7	16.1	22.0
4	32.3	67.0	23.9	50.9	21.8	26.9
5 y más	42.4	90.0	38.1	90.0	23.5	30.6

FUENTE: *Patterns of neostalily in "Childhood"*. Ruth Rice Puffer y Serrano, Carlos V.: OPS/OMS. 1975.

A continuación se presenta el procedimiento utilizado para calcular el efecto posible de la reducción de la mortalidad infantil atribuible a la disminución de los nacimientos de orden 5 y más.

Se procedió a hacer una tipificación indirecta de las tasas de mortalidad infantil por orden del nacimiento, tomando como tasas tipo las observadas para Chile en 1970 (cuadro 9).

Cuadro 9. Costa Rica: Nacimientos ocurridos y defunciones esperadas según orden del nacimiento, 1968 y 1974

Orden de Nacimiento	*1968* (1) *Tasas Tipo* [a]	(2) *Nacimientos* [b]	(3) *Defunciones esperadas* [c] *(1) × (2)*	*1974* (4) *Nacimientos* [d]	(5) *Defunciones esperadas (1) × (4)*
Total	55.2	59,213	4,003	56,769	3,366
1	39.4	11,310	446	17,769	700
2	47.0	9,356	440	11,865	558
3	57.8	7,283	421	77,266	420
4	67.0	5,803	389	4,769	320
5 y más	90.6	25,461	2,307	15,100	1,368

[a] Investigación Interamericana de mortalidad en la niñez, Santiago, Chile, 1970.
[b], [c], [d] Dirección General de Estadística y Censos: Costa Rica.

Con los datos del cuadro 9 se calcularon las tasas de mortalidad infantil esperadas en Costa Rica para 1968 y 1974. Los resultados se presentan en el cuadro 10.

Cuadro 10. Costa Rica: Tasas de mortalidad infantil tipo observadas, esperadas y tipificadas, 1968 y 1974

	1968	*1974*
Tasas tipo	55.2 °/₀₀	55.2°/₀₀
Defunciones esperadas	4,003	3,366
Nacimientos observados	59,213	56,769
TMI esperada	67.6	59.3
TMI observada	59.7	37.6
Tasa tipificada[a]	48.8 °/₀₀	35.0°/₀₀

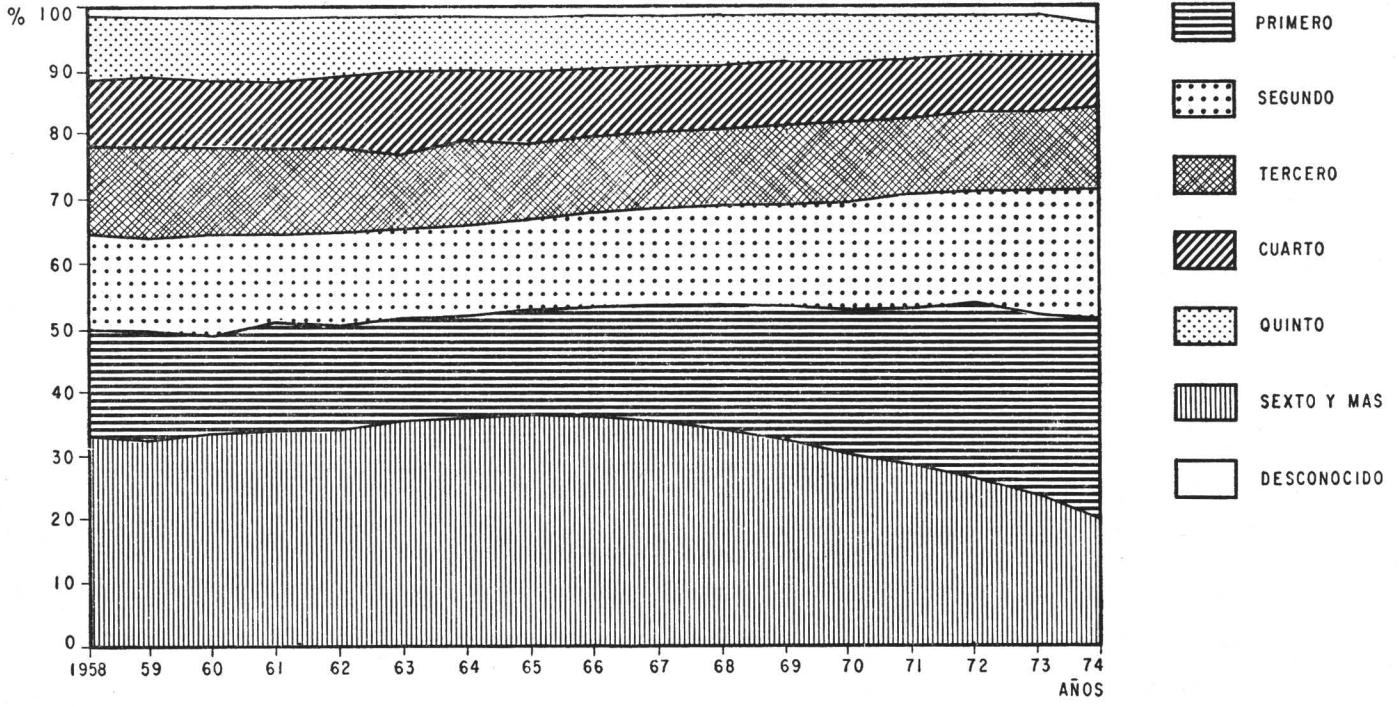
[a] Tasas tipificada: $1968: 48.8 = 55.2 \times \frac{59.7}{67.6}$

$1974: 35.0 = 55.2 \times \frac{37.6}{59.3}$

La diferencia entre tasas observadas en 1968 y 1974 es de 37.0% (59.7 — 37.6 = 22.1 = 37.0 por ciento respecto a 1968). La diferencia entre tasas tipificadas en 1968 y 1974 es de 27.5 por ciento (48.3 — 35.0 = 13.5 = 27.5 por ciento respecto a 1968).

La reducción atribuible al cambio de estructura de los nacimientos de orden 5 en el periodo es de 25.7%.

Gráfica 1. Costa Rica: Nacidos vivos según número de hijos tenidos, 1958-1974 (valores relativos)



FUENTE: Costa Rica: Dirección General de Estadísticas y Censo. Anuarios Estadísticos, 1958-1974.

— Otro efecto favorable del programa de planificación familiar sobre el descenso de la mortalidad infantil en el periodo 1968-1975. Podría ser atribuible al aumento del intervalo entre embarazos sucesivos, tal como se observara en Ecuador, en donde a medida que aumentó el intervalo entre nacimientos y la nueva concepción, se redujo notoriamente la mortalidad neonatal e infantil (cuadro 11).

Cuadro 11. Tasa de mortalidad neonatal y de mortalidad infantil, según intervalos entre nacimiento y concepción [a] *en mujeres con último hijo sobreviviente* [b]

Intervalos en	*Tasas de mortalidad neonatal*	*Tasas de mortalidad infantil*
Total	22.2	52.4
0 - 2	45.2	127.0
3 - 14	19.7	57.8
15 - 26	20.8	40.1
27 - 38	26.3	37.4
39 y más	22.8	39.6

[a] Al intervalo entre nacimientos sucesivos se le restó la duración del último embarazo.

[b] Hijo sobreviviente se definió como hijo que sobrevive hasta un año.

FUENTE: Wolfers, David and Scrimshaw, Susan, "Child Survival and Intervals between pregnancies in Guayaquil, Ecuador". *Population Studies*, Vol. 29, noviembre de 1975.

El hecho de que el programa cada vez se "rejuvenezca" más porque ingresan a él mujeres más jóvenes, es un indicador indirecto de que el propósito de éstas es el de espaciar los nacimientos e inclusive el de posponer el nacimiento del primer hijo (el 12% de los ingresos de 1976 se da esn mujeres sin hijos).

Esta hipótesis deberá ser verificada.

Sobre la salud de la mujer:

— Hemos mencionado anteriormente (gráfica 1) que en el periodo 1967-1974 se produce una disminución del 31.6 por ciento de los nacimientos del orden 6, y de 33.7 por ciento en los del orden 5 y de 21.8 de los del orden 4.

Como la morbilidad y la mortalidad asociada al embarazo, parto y puerperio es mayor en las grandes multíparas, el efecto de la disminución de los nacimientos de orden 5 y más, deberá ser el de producir una disminución de este tipo de patología asociada a la gran paridez. Actualmente, se dispone de datos sobre morbilidad y mor-

talidad por causa y paridez que permitan medir este efecto y su relación con el programa.

— *Sobre el aborto:* se observa un descenso de los egresos hospitalarios por aborto en el periodo 1970-1974. Esta relación, sin embargo, no se produce en las mujeres jóvenes de 15-19 en las cuales, por el contrario, hay un leve aumento. Es probable que la reducción de los egresos por aborto puedan ser atribuidos en parte al programa, pero no se dispone de la información adecuada que permita demostrarlo. Es sugestivo el hecho de que antes de ingresar las mujeres al programa, el promedio de aborto por mujer era bajo (0.40), si se compara con los de *Sermena-Valparaíso, Chile* (cuadro 12). Además, varía por edad en un rango de 0.10 a *1.70* entre las mujeres de 15-19, y de 45-49 años.

Cuadro 12. Promedio de abortos tenidos por mujeres antes de su ingreso al programa de planificación de la familia

Grupo de edades	*Sidesco-Costa Rica Aborto por mujer*	*Sermena-Valparaíso (Chile) Aborto por mujer 1968-1972*
15-19	0.10	0.14
20-24	0.20	0.30
25-29	0.40	0.60
30-34	0.60	1.00
35-39	0.80	1.68
40-44	1.20	1.98
45-49	1.70	3.47
15-19	0.4	0.74

FUENTE: Costa Rica. SIDESCO: Cuadro A-5 1974-1975.
SERMENA-Chile: Programa Materno Infantil y Planificación Familiar 1968-1972, Cuadro Nº 7.

En Valparaíso-Chile, donde el nivel de aborto es relativamente alto, se observa que el promedio de aborto por mujeres antes de ingresar al programa de planificción familiar variaba de *0.14* en los 15-19 años a 3.47 abortos por mujeres en las de 45-49 años.

Si la captación progresiva de mujeres jóvenes se mantiene en el programa nacional, se podría evitar que el promedio de abortos por mujer llegara a los niveles de las mujeres de Chile al final de la vida reproductiva (3.47), y el efecto del programa sería entonces el de prevenir el aborto y no el de *sustituirlo* por anticonceptivos. Esta hipótesis debería probarse, para lo cual podrían utilizarse, en parte, los datos de la encuesta nacional de fecundidad (en procesamiento).

COMENTARIOS

Los programas de planificación de la familia en el área centroamericana y Panamá han alcanzado diversos grados de cobertura geográfica. Algunos están en proceso de expansión y otros evaluando sus posibles efectos.

Los programas gubernamentales y privados han contribuido a aumentar el conocimiento de la población sobre los métodos anticonceptivos de alta eficacia.

El efecto que la regulación de la fecundidad podría tener en la disminución de la morbi-mortalidad materna e infantil se debe, en parte, a que han cambiado algunos patrones reproductivos y a que ha disminuido el nacimiento de niños de orden 5 y más (Costa Rica y Panamá). Estos niños son los que tienen mayor probabilidad de morir antes de los dos meses en cualquier medio social, aun cuando el nivel de mortalidad es más alto en los niños de bajo nivel socioeconómico. Este hecho también está asociado a la edad de la madre. El ingreso creciente de mujeres jóvenes a los programas ha contribuido a disminuir los nacimientos de orden 5 y más.

Sin embargo, independientemente del grado de asociación existente entre la mortalidad infantil y materna y el orden de nacimiento, y el programa de planificación de la familia, ninguna de estas relaciones es tan estable como la existente entre la mortalidad y la clase social.

El grado de desarrollo socioeconómico determina un conjunto de circunstancias y factores que condicionan el estado nutricional, el consumo de agua potable, el acceso a la atención médica oportuna, la vivienda adecuada, etc.

Estos factores interactúan con los biológicos de una manera tan compleja que en definitiva sólo se logrará reducir la mortalidad materna e infantil cuando realmente se eleven los niveles de vida de los habitantes de esta área y se disponga además de calificada atención médica para toda la población.

Si el nivel socioeconómico del área permanece bajo, ningún programa de planificación podrá por sí solo cambiar la situación.

Los programas de planificación de la familia de Costa Rica y Panamá han contribuido al descenso de la fecundidad observada en estos países en el periodo 1960-1974. Deberá cuantificarse este efecto.

Efecto de los programas sobre el desarrollo económico y social

En el Istmo Centroamericano y Panamá se están invirtiendo recursos humanos, técnicos y financieros para acelerar el proceso del

despegue económico. Es indudable que algunos indicadores revelarán mejoramientos en varios países. Sin embargo, aun en el caso de Costa Rica y Panamá, donde los programas tienen cobertura elevada, no es posible establecer ningún tipo de correlación o de relación de causa-efecto. ¿Cómo explicar que la desnutrición aumenta con mayor densidad en algunas zonas aisladas geográficamente, o en grupos indígenas, o en obreros marginalizados de algunas ciudades, y que simultáneamente aumenta la cobertura de los programas de planificación familiar? Sin dejar, por supuesto, de perfeccionar estos programas de salud materno-infantil y de planificación familiar, las perspectivas y los esfuerzos tienen que acelerarse en otros cambios que favorezcan el desarrollo.

TENDENCIAS RECIENTES DE LA FECUNDIDAD EN COLOMBIA: ALGUNAS DE SUS IMPLICACIONES

Juan B. Londoño *

Al inicio de los programas de planificación familiar en América Latina, los profesionales de las ciencias sociales en general y muy especialmente los economistas, sostenían que la reducción de la fecundidad era una función del desarrollo y que por lo tanto no debían establecerse este tipo de programas sino intensificar el desarrollo económico y social, y que la fecundidad se acomodaría a la nueva situación.

Unos pocos profesionales, entre ellos médicos y sociólogos, pensaron que era posible aceptar la planificación familiar antes de llegar a un desarrollo avanzado del país.[5] Pero había un pequeño problema, habría que crear una serie de condiciones previas que hicieran posible esta aceptación según los teóricos de la planificación familiar, quienes derivaron sus conclusiones de los primeros hallazgos en diversos estudios y en registros de las primeras usuarias de los incipientes programas establecidos.

Se observó, en efecto, que para aceptar el uso de métodos anticonceptivos las primeras usuarias reunían características muy especiales.[2] En general, éstas incluían una educación por lo menos no inferior al segundo año de primaria, un nivel de ingreso por encima del promedio en su grupo, un conocimiento de algún anticonceptivo, y a veces un uso previo de ellos.

Se establecieron también algunos parámetros a nivel de país que indicaban el posible éxito de los programas que se establecieran en él. Tales parámetros hacían referencia también a niveles de educación, de ingreso, grado de distribución del mismo, participación de la mujer en la fuerza laboral, niveles de salud, tipo de religión y grado de religiosidad, grado de urbanización y otros factores socioeconómicos.

* Embajada Americana (USAID), Bogotá, Colombia.

Tras este enunciado de condiciones previas se pueden hacer ciertas consideraciones, pues si bien es cierto que el desarrollo económico y social consiste en elevar el nivel de ciertos parámetros de los habitantes de una región, la mayoría de tales parámetros no excluye a ninguno de los habitantes ni siquiera a la práctica anticonceptiva cuando se quiere obtener un desarrollo verdaderamente armonioso. Si existen estímulos a la inversión en la agricultura y en la industria, no hay razón valedera para que se deje de hacer esto en otros campos. A veces existe la tendencia de confundir los logros que se esperan en una sociedad a largo plazo y los que se pueden obtener mediante el uso de campañas orientadas a la obtención de un cambio determinado a corto plazo. Los primeros son obviamente fruto del desarrollo económico y social y pueden no deberse a un solo factor sino a la interacción de muchos; los segundos pueden obtenerse en gran medida a través de la introducción de campañas bien orientadas en la obtención de un cambio en patrones socioculturales.

En este sentido, la presentación de este trabajo tratará de mostrar un caso, el colombiano, que dentro de un contexto económico y social no muy distante del de otros países de la América Latina, ha logrado en muy corto tiempo reducir las tasas de fecundidad en proporciones extraordinarias, sin precedentes conocidos hasta el momento.

Aunque la idea inicial para presentar aquí era la de relacionar la reducción de la fecundidad y su impacto en las variables socioeconómicas, nos desviamos un poco de este tema por la imposibilidad de detectar cambios en el corto tiempo en que se ha presentado la reducción fuerte de las tasas de fecundidad en Colombia. Aun en el caso de que se hubiese presentado un notorio y desusado cambio en algunas de ellas, sería prematuro atribuírselo a las reducciones en la fecundidad, y menos aún a los programas organizados de planificación familiar. Hay un largo camino que recorrer, consistente en la interacción de factores económicos y sociales, desde la acción de estos programas hasta el efecto observado en una característica demográfica o social de un país. Aislar el efecto de un solo factor sobre los demás es labor casi imposible.[19] En segundo término haremos una incursión en el futuro para abrir campos de investigación y avenidas teóricas sobre el tema.

Tendencias recientes de la fecundidad

A continuación tratamos de mostrar con base en la evidencia disponible que la fecundidad, y por ende la tasa de nacimientos, había

venido disminuyendo desde antes de la aparición de programas de planificación familiar (hasta 1964) pero a un ritmo muy lento, que fue acelerado en forma muy notoria después de 1964 y con mayor intensidad en el lapso 1970-1975.

Los registros vitales en Colombia adolecen de varios defectos que no es del caso discutir aquí pero que proporcionan informaciones poco confiables de nacimientos y muertes (el subregistro llega a superar el 40% de nacimientos y de muertes). Por este motivo las tasas de natalidad han tenido que ser estimadas mediante otros sistemas, tales como análisis de datos censales y resultados de encuestas de fecundidad. Aunque adolecen de muchos defectos, los tres últimos censos, 1951, 1964 y 1973, son los mejores que se han hecho en el país. El de 1973, que incluyó por primera vez la pregunta sobre

Cuadro 1 Tasa bruta de natalidad 1950-1976
(Por mil)

Año[a]	*Dane* [9]	*Celade*	*OEA* [15]	*Elkins*	*Camisa*	*Collver*	*Londoño Bogue Ochoa*	*Otros*
1950	36.7							
1952						44.0		
1953		46.4						
1955	38.8							
1957						45.1		López 47.2
1958		45.7						Arévalo 45.4
1960	38.8							
1962				48.0				
1963		45.0	39.3		44.9			
1964			38.6				43.7	
1965	36.7		36.7	44.5			42.9	
1966			35.6				42.1	
1967	34.8		34.9				41.3	
1968		43.5		41.3	44.6		40.5	
1969							39.8	
1970							39.0	
1971							37.0	
1972							35.5	Potter
1973	33.0	40.6					33.9	Ordóñez 32.0
1974							32.4	
1975							30.7	Prada Bailey 31.1
1976								

[a] Las estimaciones para periodos mayores de un año se colocaron aproximadamente en el punto medio.

FUENTE: Ver bibliografía [1, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 15, 16 y 18].

la fecha del último nacido, permite estimar la fecundidad reciente. Más de diez instituciones y personas han intentado determinar en los últimos tiempos, desde comienzos de la década 1960, los niveles de nacimientos. Los resultados han sido tan disímiles que algunas de las estimaciones resultantes tienen diferencias de hasta 10 puntos por mil en las tasas de natalidad para un año determinado.

En el cuadro 1 se aprecia que las tasas de natalidad calculadas por el DANE y la OEA son las que se apartan más de las tendencias indicadas por los otros demógrafos. Las estimaciones hechas por Elkins con base en la Encuesta Nacional de Fecundidad 1969, que es la información más socorrida hasta el momento por los estudiosos de la materia, parece tener una desviación considerable introducida por la técnica misma de historia de embarazos, que puede estar inflando las tasas para el periodo 1960-64, mientras que para los otros periodos (1964-1966 y 1966-1968) puede ser más confiable.[18]

Al tratar de conciliar estas cifras notamos que tres de las tendencias resultantes de estimaciones independientes convergen hacia la mitad del año 1957,[1, 7 y 8], en un valor cercano a 45 nacimientos por mil habitantes. Luego, hacia 1964, otras tres estimaciones [6, 7 y 10] se acercan a 44 nacimientos por mil. El hecho de coincidir no da a estas estimaciones una validez, pero su convergencia se presenta precisamente en la época en la que una mayor y más sólida evidencia estaba disponible. En efecto, el año 1957 es el punto medio del lapso intercensal 1951-1964 donde se sitúan las estimaciones hechas con los datos censales, como son las resultantes del cálculo de tasas promedio para el periodo. Ya hemos dicho que los últimos censos son la información más confiable de que disponemos y cómo han sido objeto de variados análisis que han arrojado una mayor aceptación de los datos. De otro lado, el año 1964 es la época del levantamiento de uno de los mejores censos, según López,[14] además, es una fecha relativamente cercana a la ejecución de la primera Encuesta Nacional de Fecundidad (1969), lo que permite hacer estimaciones bastante confiables con base en los datos recogidos en ella.

Un tercer punto en la serie es el dato dado por Potter y Ordóñez como resultado de la pregunta hecha en el último censo y que sitúa la tasa de natalidad en 32 para 1973. Este censo fue objeto de un análisis muy riguroso para confirmar la validez de sus resultados y se consideró, en efecto, que su error no es muy grande en términos de población global (7% de subenumeración).[16] La nueva Encuesta Nacional de Fecundidad (1976) da una tasa para junio de 1975-junio 1976, de 31.1, lo que indica un nivel más alto de lo esperado según el ritmo de decrecimiento que se tenía en 1973: de casi dos puntos por mil y por año, inmediatamente antes de 1973, se pasa a un punto de descenso en dos años y medio.[18]

Cuatro supuestos son posibles en relación con estas dos últimas cifras: *a*) que el dato censal está situado en un punto anormalmente bajo; *b)* que el de la encuesta está alto; *c)* ambas cosas al tiempo, y *d*) que realmente existió una desaceleración en el ritmo de disminución de la tasa de natalidad. El último supuesto no parece muy válido pues aunque no se ha efectuado una conciliación de las tasas y considerado los implicados en ambas muestras (la censal y la de la encuesta) más otras consideraciones técnicas y de inconsistencia interna de los datos, aunados al hecho de que no se dispone todavía de mayores análisis de la encuesta 1976 que pueden arrojar resultados un poco diferentes, podemos pensar que la anticoncepción provista por los programas de planificación familiar y por los otros sectores, ha venido en aumento y a un ritmo mayor que el crecimiento de las mujeres en edad reproductiva (13.8% de las mujeres entre 15 y 50 años estaban protegidas por anticonceptivos en 1973; en 1975 estaban protegidas el 17.2%).[13] No es probable que las mujeres protegidas adicionalmente en los últimos años hayan sido selectivas y sean de una fecundidad menor a las demás.

La hipótesis que parece estar más de acuerdo con la cantidad de anticoncepción prevista tanto por los programas de planificación familiar como fuera de ellos, consiste en poner cifras intermedias a las obtenidas por el censo, que fueron de 32 (colocando la tasa un poco más alta), y por la encuesta de 1976, que fueron de 31.1, de junio de 1975 a junio de 1976 (poniéndola más baja). Los valores de la natalidad pueden estar entonces en los niveles de 34 para 1973 y de 31 para 1975 (ver gráfica 1).[18]

Aceptando lo anterior y agregando a la información la tasa calculada por López, que colocamos en 1957, podemos establecer como máximo descenso de la tasa de natalidad durante el primer periodo de descenso lento desde el nivel de 47.5 en 1957 hasta 44 en 1964, o sea, 3 puntos y medio por mil en tres años; o podemos también establecer como descenso *mínimo* desde el nivel de 45 en 1957 (punto de convergencia de las estimaciones de Collver, Arévalo y CELADE) hasta 44 en 1964 o sea una reducción de un punto por mil en siete años. A partir de 1964 la natalidad prosigue una pendiente mayor hasta 1970, en donde su valor es de 39; es decir, casi un punto por mil y por año de reducción. De esta fecha en adelante se precipita en una caída muy acentuada hasta el nivel de 31 en 1975, equivalente a casi dos puntos por mil anualmente.

El porqué del cambio

Hay en la actualidad varias posiciones que intentan explicar la reducción de la fecundidad en Colombia; por un lado están los que

atribuyen este hecho al desarrollo que ha tenido el país en los últimos años, representado principalmente en el aumento del ingreso, la urbanización, la mayor educación y más participación de la mujer en la fuerza de trabajo.[12 y 17] Otros dan mayor importancia a los programas organizados le planificación familiar en este proceso de cambio demográfico.

Cuadro 2. Algunos indicadores del desarrollo en Colombia

Cambios	*1951-1964* *% Cambio*	*Indice* [a]	*1964-1975* *% Cambio*	*Indice* [a]
Fecundidad (—)	7.5		22.24	
Educación				
(+) Formal MEF [b]	16.1	2.15	18.1	0.81
(+) Secundaria MEF	50.0	6.67	86.7	3.90
(—) Analfabetas MEF	54.9	7.32	40.0	1.80
INGRESO NACIONAL (+)	100	13.34	95	4.27
URBANIZACIÓN (+)				
MEF en Cabeceras (+)	23.4	3.12	20.7	0.93
PARTICIPACIÓN MEF			22.72	
FUERZA DE TRABAJO (+)				1.02
Anticoncepción Total (+)	45.8	6.11	332.8	14.97
Programas Organizados (+)	...	...	211.9	9.53
Otros sectores (sobre misma base 1964) (+)	45.8	6.11	120.9	5.44

[a] *Indice:* % cambio en factor
% cambio en fecundidad
[b] MEF: *Mujeres entre* 15 y 50 años de edad.
(—) Significa disminución.
(+) Significa aumento.
FUENTE: Ver referencias 16 y 17 para variables económicas.

Lo que podría explicar más fácilmente este hecho es una combinación de ambos; por un lado el avance económico y social, y por el otro, la información y los servicios proporcionados por los programas de planificación familiar. En efecto, ambos cambios se presentaron a un mismo tiempo en el país, aunque el incremento en los indicadores económicos y sociales venía operándose desde antes de la aparición de los programas de planificación familiar. El cuadro 2 presenta la evolución de algunos indicadores del desarrollo durante los periodos 1951-1964 y 1964-1973, que al compararlos con la fecundidad nos ayudan a distinguir varios hechos. Una forma de ver comparativamente estos indicadores para los periodos la proporciona el índice que hemos construido y que nos indica los cambios relativos en cada variable cuando se presenta un descenso de la fecundidad del uno por ciento (1%); en otras palabras, se trata de una especie de esfuerzo que ha hecho el país en determinadas variables para

lograr una reducción marginal de la fecundidad. Si admitimos una relación causal entre el conjunto de todas las variables socioeconómicas y el comportamiento de la fecundidad —al observar la muestra de variables en dicha tabla, y al comparar los dos periodos en cuestión—, nos damos cuenta de que el único incremento en el índice se da en el total de anticoncepción que pasa de 6 a 15 de un periodo al siguiente. Además se observa que ese aumento se debe precisamente a la organización y funcionamiento de los programas de planificación familiar a partir de 1965. El esfuerzo de estos programas ,representado en el índice, muestra un cambio entre los periodos que va de un valor cero entre 1951-64, a 9.53 en 1964-73.[17]

Se podría pensar que la gente que practica la anticoncepción en estos programas hubiera hecho tal cosa de todas maneras y que lo que ha pasado es que los programas han protegido una población que por sus características especiales de bajos ingresos y baja educación, no hubiera alcanzado los servicios de planificación familiar a través de médicos privados o del sector comercial.[13] Es decir, que la anticoncepción ofrecida por estos programas fue adicional a la que hubiera sido posible implementar mediante el avance económico y social observado.

Quiere decir que mientras, en relación al descenso de la fecundidad, los otros sectores tuvieron que hacer un esfuerzo relativo menor en el último periodo, la planificación familiar puso un esfuerzo en términos de anticoncepción que es más de dos veces el propiciado durante el periodo anterior.

Los programas de planificación familiar

Para comprender un poco mejor lo anterior describimos en forma muy sucinta la actividad de planificación familiar desarrollada en Colombia.

Con una experiencia de más de doce años, los servicios de planificación familiar se ofrecen en el momento actual básicamente a través de dos instituciones: el programa materno-infantil del Ministerio de Salud Pública, en donde fueron incorporados tales servicios oficialmente desde 1970, aunque algunos centros ya venían operando desde 1965. En el mismo año, la Asociación Pro-Bienestar de la Familia Colombiana PROFAMILIA inició la prestación de este servicio en Bogotá. Antes de esta fecha se habían hecho otros esfuerzos a título experimental en distintas regiones del país y por organizaciones diversas.

Los programas de planificación familiar se iniciaron por medio de una fuerte dosis de información al público a través de todos los medios de comunicación disponibles. Al principio no fueron campañas

organizadas sino informaciones que se diseminaban para contrarrestar la oposición que se levantó en contra de esta actividad, la cual suponía ciertos cambios de mentalidad en las gentes antes de ser adoptados y que en cierta forma chocaban con valores preexistentes, especialmente los religiosos.[11]

Así fue como los grandes debates públicos —radio y prensa principalmente— tuvieron lugar en los primeros tiempos de la planificación familiar, y lograron que la gente se enterara de alguna manera que ella existía y que era posible practicarla. Más tarde siguió una etapa más organizada de información orientada principalmente a grupos especiales, tales como médicos, profesionales de las ciencias sociales, líderes comunitarios, etc. Aunque nunca ha existido una verdadera campaña informativa de carácter nacional, pues sólo se ha organizado a nivel de ciudad (Bogotá), sí han existido esfuerzos de otro tipo que incluyen como componente cierta información en relación con la planificación familiar, como han sido las encuestas nacionales de fecundidad, la amplia divulgación que han tenido los resultados de diferentes estudios en la materia, y la inclusión de algunas preguntas relacionadas con el tamaño de la familia, el uso de la anticoncepción, etc., en varias encuestas de otra índole. Por otro lado, se realizaron infinidad de cursos y seminarios nacionales e internacionales sobre la materia, que además de proveer la correspondiente información a los grupos participantes, fueron cubiertos por la prensa local y nacional, así que su contenido era ampliamente conocido por la gente. En contraste con esta actividad de los programas, el sector comercial no ha dado información ni ha hecho propaganda anunciando los productos anticonceptivos que vende. Sólo la información privada, de persona a persona, se suministra a quien la solicita en farmacias y supermercados.

Todo esto fue introduciendo un cambio en los conocimientos de la población hasta el punto en que en 1969 el 50% de las mujeres conocía algún método anticonceptivo y en 1976 prácticamente ninguna mujer en edad reproductiva desconocía los métodos anticonceptivos ya que esta proporción era de más del 90% en la encuesta hecha en ese año.[3]

Los servicios prestados por los programas organizados representan la mitad de toda la anticoncepción que fue suministrada durante 1975, como se desprende del Cuadro 3, e indica un crecimiento sorprendente desde 1965, cuando era casi despreciable su participación (en 1966 era de 1%). Los métodos más usados fueron los gestágenos orales y el DIU. Especialmente el énfasis puesto en este último tuvo un efecto decisivo en la reducción de la fecundidad, pues la protección medida en años mujer, dada durante el periodo 1965-1975 fue un 30% mayor para DIU que para la píldora, que es la que le sigue

en importancia pues como se sabe hay una mayor persistencia en el uso de DIU que de la píldora.[13]

Cuadro 3. Práctica anticonceptiva en Colombia, 1964-1975 (en miles de años-mujer)

Año	*Total*	*Provista por Programas de Planificación Familiar* %	*Provista por otros sectores* %
1964	228.4	...	100.0
1965	257.1	...	100.0
1966	287.4	1.0	99.0
1967	319.4	5.9	94.1
1968	353.3	13.3	86.7
1969	389.2	24.6	75.4
1970	427.5	37.2	62.8
1971	525.6	42.6	57.4
1972	629.9	46.7	53.3
1973	741.2	46.0	54.0
1974	860.5	46.8	53.2
1975	988.6	48.9	51.1

FUENTE: Ver referencia 10.

ALGUNAS IMPLICACIONES

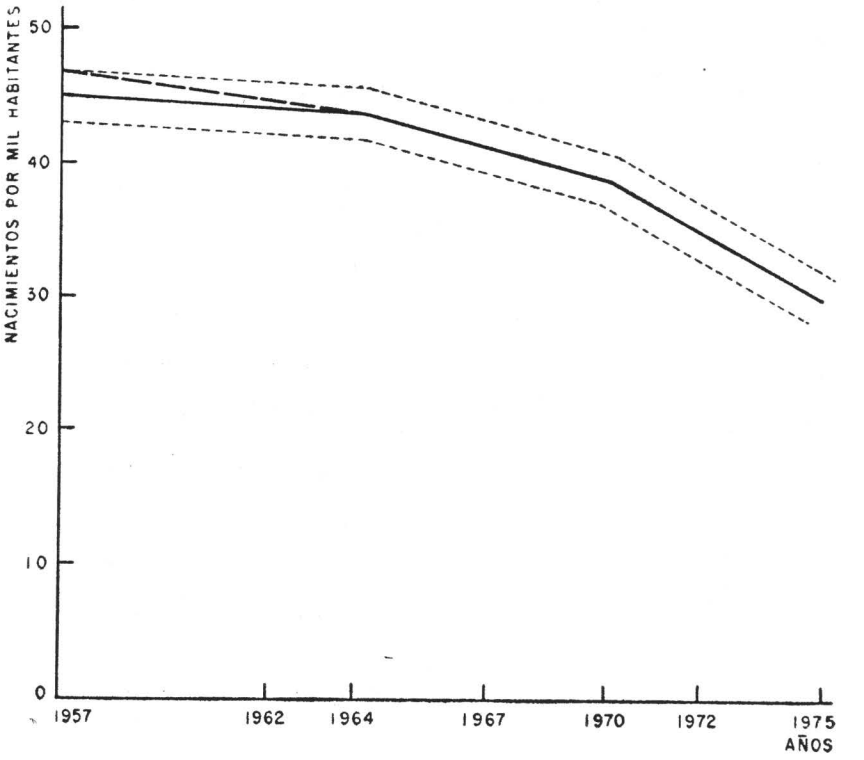
Si bien es cierto que la fecundidad ha descendido en forma considerable, los niveles siguen siendo muy altos, pues con tasas de mortalidad cercanas a 10 por mil, que además sufrirán cambios considerables en el futuro, se obtiene un crecimiento natural de la población bastante acelerado, cerca de dos por ciento anual. Por otro lado, no es de temer que se llegue en plazo muy corto (posiblemente no se llegue nunca) a poblaciones decrecientes como las que tienen algunos pocos países de Europa. La práctica anticonceptiva ha llegado a niveles tan altos que el número de las nuevas parejas que entran cada año a limitar los nacimientos por este concepto se está acercando al nivel de reemplazo, tal como se desprende de las cifras más recientes de registro de usuarias; en poco tiempo, el incremento será suficiente sólo para cubrir el aumento neto de mujeres en edad reproductiva. Es natural que al ser reprimida la demanda durante muchos años haya creado una aceptación de la planificación familiar que durante la primera década ha ido en aumento muy acelerado; sin embargo parece que se está alcanzando un tope que sólo podrá sobrepasarse con mucha dificultad, pues van quedándose atrás las poblaciones de difícil acceso o que están a la zaga en el proceso de adopción de esta nueva práctica. Es posible que la proporción de

mujeres en unión marital siga disminuyendo, como lo ha hecho en la última década, a causa del retardo en la edad del matrimonio y su consecuente reducción de la fecundidad, pero este fenómeno puede ser parcialmente compensado por una mayor exposición al riesgo de concebir, debido a la creciente práctica de relaciones extra y prematrimoniales. No es posible predecir tampoco cuál va a ser la práctica futura del aborto, ni siquiera se conocen los niveles actuales o sus patrones de comportamiento. Es posible entonces que la fecundidad siga su ritmo de descenso por un tiempo tal vez corto y luego se amortigüe este efecto hasta conseguirse su estabilización a niveles bajos.

El hecho de continuar la desaceleración de la fecundidad puede traer consecuencias de importancia que desde ahora no podemos prever, en los aspectos económicos y sociales y aun en los mismos factores demográficos. Hay un hecho que requiere mayor estudio: no sabemos la influencia futura que puede alcanzar la alta aceptación de la práctica anticonceptiva alcanzada. Éste consiste en el cambio de valores éticos y morales que se ha operado en la población colombiana. Hay una verdadera revolución en marcha de tipo sexual, una nueva concepción del "para qué" de estas relaciones que ha puesto en conflicto los puntos de vista del moralista, el sociólogo y el sicólogo. Hay también un cambio de percepción de la familia y de su rol social. Esto, posiblemente más que otros cambios externos al individuo, como pueden ser las variaciones puramente económicas, es lo que debe preocuparnos en términos de cuánto y en qué sentido va a ser afectada la sociedad por tales cambios que, a no dudarlo, se han introducido, en parte, por un movimiento universal, y en parte también por las acciones específicas de las campañas de planificación familiar. El estudio de estos temas podría arrojar mucha luz sobre el comportamiento futuro de la fecundidad y su incidencia sobre las variables socioeconómicas en un contexto social que posiblemente sea diferente en los años venideros, y cuyas consecuencias en cuanto a bienestar a los asociados no son predecibles.

Mirando las cosas desde otro ángulo, podemos pensar que los efectos que pueda acarrear una baja de la fecundidad como la que se está viendo en Colombia sobre factores tales como la oferta de trabajo y nivel de empleo, es algo que no será apreciable antes de diez años, cuando el grupo de cero a cinco años alcance las edades de trabajo. No conocemos los niveles actuales de desempleo y se piensa que son altos, especialmente en las grandes ciudades; en el ambiente rural, aunque se ha experimentado una gran migración interna hacia las ciudades, todavía quedan sitios donde hay una gran subocupación del factor humano. Si el ritmo de la fecundidad continúa bajando es posible que influya en forma favorable en el desempleo

Gráfica 1. Tendencias de las tasas de natalidad. Colombia, 1957-1975



futuro, pero no antes de diez años. Sin embargo, la velocidad con que hay que crear empleos en la actualidad y a corto plazo, causará una acumulación de las necesidades para cuando los efectos de un crecimiento de población bajo se puedan sentir, a menos que se haga un esfuerzo muy apreciable en la inversión, muy particularmente, en aquella que requiere una mayor ocupación de mano de obra.

Comentario final

Se ha operado un cambio de gran magnitud en las variables demográficas de Colombia; en especial es notorio el hecho de que la fecundidad haya descendido a una velocidad muy apreciable durante los últimos cinco años. Este descenso ha ocurrido simultáneamente con grandes cambios sociales y económicos en el país.

Los cambios en las variables demográficas se asocian a modificaciones en las otras variables de la comunidad, y en el caso de Colombia parecen estar asociados principalmente al advenimiento de programas de planificación familiar que produjeron cambios en el comportamiento de la población.

Es de gran interés observar el desenvolvimiento y la dirección que tome la sociedad tras las profundas transformaciones que en materia de valores se están operando.

BIBLIOGRAFÍA

[1] ARÉVALO, Jorge, *Colombia. Ajuste del censo de población 1964.* CELADE, serie An. No. 89, 1968.

[2] ASCOFAME, varios estudios en *Regulación de la Fecundidad,* Vol. 1 y Vol. 2, 1968.

[3] ASCOFAME, *Encuesta nacional de la fecundidad. Resultados generales,* Publicación No. 1, 1972.

[4] BERRY, A., Miguel URRUTIA. *Income Distribution in Colombia;* Yale University Press, 1976.

[5] BOGUE, Donald J., *Inventory, Explanation and Evaluation by Interview of Family Planning.* University of Chicago, August 1965.

[6] CAMISA, Zulma, *Las Medidas Tradicionales de la Fecundidad.* CELADE, serie BS, No. 1, 1970.

[7] CELADE, "América Latina, Tasas de Fecundidad según Edad: Medias de la región y tasas altas y más bajas en los países que la integran, 1965-1970". *Boletín Demográfico,* Año IX, No. 17, 1976.

[8] COLLVER, Andrew, *Birth Rates in Latin America. New Estimates of Historical Trends and Fluctuations.* Berkeley: University of California, Institute of International Studies, Research series No. 7, 1965.

[9] DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística), 1970. *Boletín Demográfico de Estadística,* No. 227; 1974, *XIV Censo Nacional de Población y Vivienda, Resultados Provisionales;* 1975, *XIV Censo Nacional de Población y Vivienda,* Muestra de Avance.

[10] ELKIN, Henry J., "Cambios de Fecundidad", *La Fecundidad en: Colombia.* En Encuesta Nacional de Fecundidad, Rodolfo Heredia y Helena Prada, Editores, Publicación No. 5, 1973.

[11] ESTRADA, Alcides, "Análisis de los Programas de Planificación Familiar" Villa de Leyva, Trabajo presentado al Seminario sobre "Impacto de los Programas de Población en Colombia, Dic. 1975.

[12] HEREDIA, Rodolfo y Edgar BALDÓN, "Componentes del Cambio de la Fecundidad en Colombia" en *Descenso de la fecundidad y planificación familiar en Colombia 1964-1975,* Bogotá, 1976.

[13] LONDOÑO, Juan, Donald BOGUE y Luis A. OCHOA, "Estimación del Impacto Director de los Programas de Planificación Familiar", en *Descenso de la Fecundidad y Planificación Familiar en Colombia 1964-1975,* Bogotá, 1976.

[14] LÓPEZ, Álvaro, *Análisis demográfico de los censos colombianos 1951 y 1964,* Estudios de Desarrollo Económico. Universidad de los Andes, 1968.

[15] OEA, *América en cifras.* Washington, 1972.

[16] POTTER, Joseph y Myriam ORDÓÑEZ, *The Completenes of Enumeration in the 1973 Census of the Population of Colombia*, Population Index, Vol. 43, No. 3, 1973.

[17] POTTER, Joseph, Myriam ORDÓÑEZ, Antony MEASHAM, "The Rapid Decline in Colombian Fertility", in *Population and Development*, Vol. 2, No. 3 and 4. Set./Dec. 1976.

[18] PRADA, Helena y Bailey JERALD, "Fertility Trends in Colombia". Trabajo presentado en la reunión de Abril, 1977 de Population Association of America.

[19] REYNOLDS, Jack, "Evaluation of Family Planning Program Performance: A Critical Review" *Demography*, Vol. 9, No. 1, 1972.

EFECTOS DEMOGRÁFICOS Y SOCIOECONÓMICOS DEL PROGRAMA DE PLANIFICACION FAMILIAR EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Aníbal Faúndez
Ellen Hardy *

Introducción

Intentar una evaluación de los efectos demográficos de los programas de planificación familiar (PPF) es ya un desafío, pero pretender encontrar datos que permitan documentar con seriedad efectos socioeconómicos de esos programas nos pareció, desde el comienzo, prácticamente imposible.

Aceptamos el desafío sólo con el fin de intentar una discusión en profundidad de los posibles efectos de los PPF sobre algunas variables demográficas, aprovechando nuestra experiencia personal en la República Dominicana y la riqueza de datos recientes, tanto demográficos como de planificación familiar para ese país.

Por otra parte entendemos que los PPF sólo pueden tener efectos socioeconómicos a través de posibles efectos demográficos, o más específicamente, como resultado de una reducción en la tasa de crecimiento poblacional. Se puede postular que la adopción de procedimientos que le permitan al individuo planear su propia capacidad reproductiva significa un cambio cultural importante en sí mismo, el cual pudiera tener repercusiones sociales y aun económicas directas, independientes de cambios demográficos. Sin embargo, nos resulta imposible imaginar un procedimiento válido que permita documentar un efecto de este tipo.

Nos concentraremos, por lo tanto, en revisar y discutir los PPF en la República Dominicana y sus posibles efectos demográficos, aprovechando la riqueza de datos disponibles, lo que nos parece más útil que especular sobre otros países de la región sin tener nuevos datos que ofrecer para la discusión del tema.

* Universidad Estatal de Campiñas, São Paulo, Brasil.

Algunos antecedentes sobre la República Dominicana y su programa nacional de planificación familiar

La evolución demográfica de la República Dominicana en los últimos decenios ha seguido el modelo de la mayor parte de los países de Centroamérica y el Caribe, esto es, fecundidad muy alta y mantenida en contraste con una mortalidad en continuo descenso a partir del quinquenio 1920-25.

La tasa bruta de natalidad se ha estimado entre 45 y 50 por mil desde comienzos del siglo. Hasta el censo de 1970 inclusive, no había indicios de que se hubiera iniciado un descenso sensible; sin embargo ya había evidencias de menor fecundidad en mujeres con mayor nivel de instrucción y de procedencia urbana.

La mortalidad, en cambio, comenzó a descender desde tasas de 30 a 35 por mil en 1920, hasta alrededor de 13 por mil en el quinquenio 1970-1975. De ahí que la tasa de crecimiento natural de la población ha ido en continuo aumento, y pasado de 1.9% en 1920 a 3.4% en 1970.

Como resultado de las tendencias de la fecundidad y mortalidad la población dominicana se ha cuadruplicado en sólo 50 años, con lo que cuenta con poco más de 4 000 000 de habitantes según el censo de 1970.

Consecuencia de la alta natalidad prevaleciente en el país es una estructura etaria muy poven de la población, con un 47.5% por debajo de los 15 años.

Por otra parte, aunque todavía persiste un predominio de población rural, se ha venido observando un rápido proceso de urbanización, de tal modo que la población de áreas urbanas pasó de un 16.6% del total en 1920, a aproximadamente un 40% en 1970.

A todas estas características hay que agregar la condición isleña del país y su reducida superficie territorial de sólo 48 442 km cuadrados. Con una población estimada en 4 904 000 en 1975, la densidad de población llega a 101 habitantes por km cuadrado.

El gobierno dominicano comenzó a mostrar su preocupación por las características demográficas del país desde abril de 1967, en ocasión de la Reunión de Jefes de Estado de las Américas celebrada en Punta del Este, Uruguay, y reiteró esta preocupación en la Reunión sobre Políticas de Población en Relación al Desarrollo en América Latina, celebrada en Caracas, Venezuela, en septiembre de ese mismo año.

En febrero del año siguiente se promulgó el Decreto nº 2091, por medio del cual se creó el Consejo Nacional de Población y Familia (CONAPOFA), con el fin de estudiar todos los aspectos relativos al cre-

cimiento de población, sus causas y consecuencias. El CONAPOFA quedó adscrito a la Secretaría de Estado de Salud Pública (SESPAS), y el Reglamento nº 4476 le encargó estudiar una política de población que se coordinará con los programas de planificación familiar, que CONAPOFA sería responsable de implementar.

Ese mismo año, CONAPOFA inicia un programa de planificación familiar que se fija como meta reducir la tasa de natalidad de 47 por mil a 37 por mil en 5 años, lo que se conseguiría alcanzando un total de 200 000 "usuarias", de anticonceptivos entre 1969 y 1973.

La meta fijada para el PPF de CONAPOFA era extremadamente ambiciosas, sobre todo partiendo de una situación de carencias de estructura física y recursos humanos preparados para dar servicio de planificación familiar, y una población con escasos conocimientos sobre métodos anticonceptivos.

El Programa Nacional de Planificación Familiar debió por lo tanto comenzar con extensas campañas educativas y repetidos cursos para el adiestramiento de médicos y enfermeras, actividades que se han mantenido durante toda la vigencia del programa.

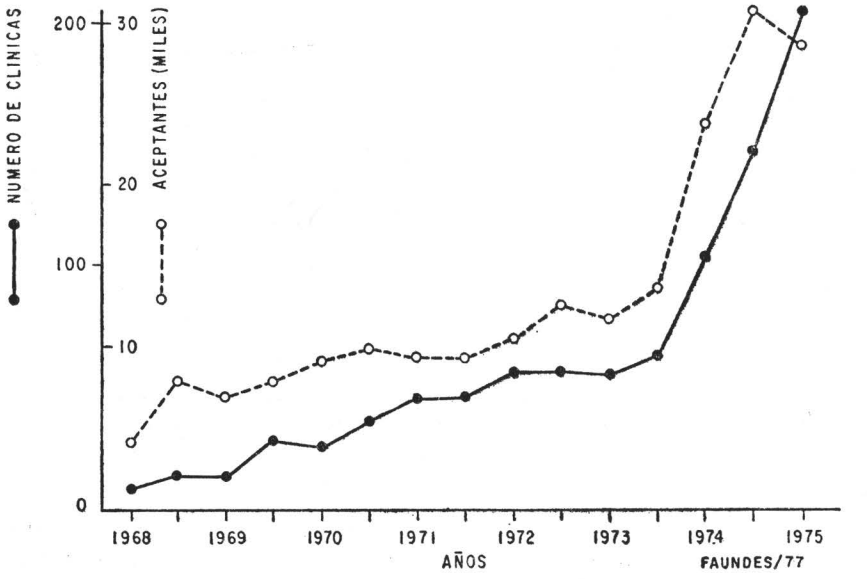
Cuadro 1. Número de clínicas y de nuevas aceptantes del programa familiar de la República Dominicana entre julio de 1968 y diciembre de 1975

Periodo		*Clínicas*	*Aceptantes*
Julio-diciembre	1968	8	4 203
Enero-junio	1969	14	8 050
Julio-diciembre	1969	15	7 440
Enero-junio	1970	30	7 811
Julio-diciembre	1970	28	9 380
Enero-junio	1971	38	10 183
Julio-diciembre	1971	47	9 552
Enero-junio	1972	48	9 525
Julio-diciembre	1972	57	10 746
Enero-junio	1973	60	12 758
Julio-diciembre	1973	58	12 274
Enero-junio	1974	66	12 670
Julio-diciembre	1974	106	24 670
Enero-junio	1975	154	30 104
Julio-diciembre	1975	204	28 147

FUENTE: *Consejo Nacional de Población y Familia.* República Dominicana.

En el cuadro 1 y la gráfica 1 puede observarse la evolución seguida por el programa desde julio de 1968 hasta diciembre de 1975 en cuanto al número de clínicas en funcionamiento y el total de aceptantes de anticonceptivos por semestre.

Gráfica 1. Nuevas aceptantes de anticonceptivos por semestre y número de clínicas al final de cada semestre. República Dominicana

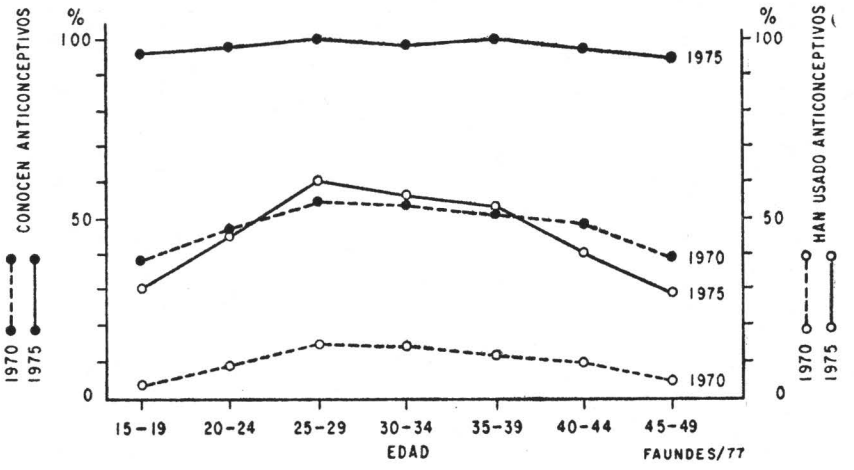


El progreso del programa es relativamente lento entre 1968 y 1973, y se acelera en el periodo 1974-1975. En este último periodo se pudo contar con mayores recursos, proporcionados por el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población (UNFPA), lo que permitió la apertura de un mayor número de clínicas, especialmente en áreas rurales y en la periferia de las ciudades más grandes.

La gráfica 1 permite advertir el notable paralelismo entre el número de clínicas y el número de aceptantes, y muestra que cuando los servicios se hacen accesibles, existe una clientela potencial que se transforma en usuaria de anticonceptivos.

El cuadro 2 muestra el número de usuarias efectivas de anticonceptivos a través del programa oficial, y el porcentaje que representan sobre el total de mujeres de 15 a 49 años. Las cifras no incluyen esterilizaciones quirúrgicas realizadas en algunos hospitales del Estado, ya que, aunque se realizaron en cantidad no despreciable, no constituyeron actividades oficiales de planificación familiar. Tampoco se incluyó la utilización de medios reversibles e irreversibles a través de médicos privados, o comprados directamente en las farmacias, donde las píldoras anticonceptivas, espermicidas vaginales y condones son vendidos sin requerir prescripción médica.

Gráfica 2. Porcentaje de esposas o compañeras del jefe de hogar (en 1970) y de mujeres alguna vez casadas o unidas (en 1975) que conocen y que han usado anticonceptivos, según grupos de edad.



Cuadro 2. Usuarias de anticonceptivos, en números absolutos y como porcentaje del total de mujeres en edad fértil, del Programa Nacional de Planificación Familiar de la República Dominicana. Diciembre de 1973 a diciembre de 1975

Periodo		*Número de usuarias (en miles)*[a]	*Mujeres de 15-49 años (miles)*[b] *total*	*% usuarias*
Diciembre	1973	30.0	1,024	2.9
Junio	1974	34.3	1,040	3.3
Diciembre	1974	48.3	1,065	4.5
Junio	1975	69.0	1,081	6.4
Diciembre	1975	88.3	1,097	8.0

FUENTE: [a] *Consejo Nacional de Población y Familia;* [b] Nelson Ramírez: *Proyecciones de la Población de la República Dominicana, 1970-79.* Seminario sobre Problemas de Población en la República Dominicana. Editora de la UASD, Sto. Domingo, 1975.

Las cifras de cobertura del programa premiten esperar un efecto sobre la fecundidad, aunque tal efecto no se advirtió en el censo de 1970, realizado mucho después de iniciado el PPF. Afortunadamente el gobierno dominicano se interesó en participar en la Encuesta Mundial de Fecundidad, lo que permitió realizar la Encuesta Nacional de Fecundidad (ENF) a mediados de 1975. Esta Encuesta propor-

cionó datos muy valiosos que por sí mismos, o comparados con los de la Encuesta Demográfica Nacional (EDN) —realizada contemporáneamente con el Censo de 1970—, permiten documentar mejor los cambios ocurridos en cuanto a conocimiento y uso de anticonceptivos, y a los niveles de fecundidad que podrían estar asociados a los Programas de Planificación Familiar.

Cambios recientes en cuanto a conocimientos y uso de métodos anticonceptivos por mujeres casadas o unidas

Tanto la EDN realizada en 1970 como la ENF efectuada en 1975 proporcionan datos sobre el conocimiento y el uso de métodos anticonceptivos.

La Encuesta de 1970, sin embargo, se practicó sobre una muestra de esposas o compañeras del jefe de hogar, mientras que la Encuesta de 1975 ofrece datos para mujeres alguna vez casadas o unidas. Esa diferencia obliga a interpretar los datos comparativos con algunas salvedades.

Los cambios observados en el periodo son, sin embargo, de tal magnitud que no se pueden explicar por la diferencia en el tipo de mujer entrevistada.

Cuadro 3. Porcentaje de esposas o compañeras del jefe de hogar (en 1970) y de mujeres alguna vez casadas o unidas (en 1975) que conocen anticonceptivos, según grupo de edad

	1970			*1975*		
		Conocen			*Conocen*	
	Total	*No.*	*%*	*Total*	*No.*	*%*
Total	6582	3252	49.4	2256	2199	97.5
15-19	438	170	38.8	232	223	96.1
20-24	1166	540	46.3	488	475	97.3
25-29	1262	693	54.9	415	412	99.3
30-34	1135	608	53.6	315	310	98.4
35-39	1173	608	51.8	348	348	100.0
40-44	877	423	48.2	233	226	97.0
45-49	531	210	39.5	225	215	95.6

Fuente: EDN, diciembre, 1969-marzo, 1970, Oficina Nacional de Estadísticas, Sto. Domingo, diciembre, 1973. ENF: *Informe General Consejo Nacional de Población y Familia.* Sto. Domingo, octubre, 1976.

Los cuadros 3 y 4 muestran, según grupo de edad y nivel de instrucción, el porcentaje de mujeres casadas o unidas en 1970 y alguna vez casadas o unidas en 1975 que conocían algún método anticonceptivo.

Cuadro 4. Porcentaje de esposas o compañeras del jefe de hogar (en 1970) y de mujeres alguna vez casadas o unidas (en 1975) que conocen anticonceptivos, según nivel de instrucción

	1970			1975		
	Total	*Conocen* No.	%	*Total*	*Conocen* No.	%
Total	6582	3252	49.4	2256	2199	97.5
Ningún nivel	2032	726	35.7	161	146	90.7
Primario	3495	1907	54.6	1876	1835	97.8
Secundario	555	385	69.4	180	180	100.0
Universitario	23	22	95.6	39	39	100.0
Ignorado	477	212				

FUENTE: EDN, diciembre, 1969-marzo, 1970, Oficina Nacional de Estadísticas, Sto. Domingo, diciembre, 1973. ENF: *Informe General. Consejo Nacional de Población y Familia.* Sto. Domingo, octubre, 1976.

El conocimiento de por lo menos un método anticonceptivo aumentó de 49.4 en 1970, a 97.5 por ciento en 1975 en el total de las mujeres de cada grupo.

Cuando se analizan los datos por nivel de instrucción, se nota mejor la nivelación del conocimiento sobre anticonceptivos ocurrida en esos 5 años. En 1970, el 96% de las mujeres universitarias y el 70% de las que tenían educación secundaria conocían anticonceptivos; comparadas con sólo el 36% de las que no tenían instrucción. En cambio, en 1975, aun las mujeres alguna vez casadas o unidas sin ningún nivel de educación conocían de anticonceptivos en un 90%, en comparación con el 98% de las que contaban con educación primaria y el 100% de las que tenían educación secundaria o universitaria.

Por otra parte, los cuadros 5 y 6 y la gráfica 3 muestran que los métodos más conocidos son justamente los más eficaces: píldoras, dispositivos intrauterinos (DIUS) y esterilización femenina. En el total de cada muestra el porcentaje de conocimiento de estos métodos subió de 34, 10 y 17 por ciento respectivamente, en 1970, a 92, 78 y 95 por ciento en 1975.

Cuadro 5. Métodos anticonceptivos conocidos por esposas o compañeras del jefe del hogar, según grupo de edad. Encuesta demográfica de la República Dominicana, 1970

	Total	Píldoras		DIU		Condón		Otros femeninos		Esterilización		Ritmo	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Total	6582	2267	34.4	633	9.6	191	2.9	287	4.4	1090	16.6	173	2.6
15-19	438	120	27.4	26	5.9	9	2.1	13	3.0	60	13.7	6	1.4
20-24	1166	414	35.5	127	10.9	46	3.9	63	5.4	152	13.0	32	2.7
25-29	1262	499	39.5	154	12.2	48	3.8	63	5.0	191	15.1	32	2.5
30-34	1135	415	36.6	132	11.6	33	2.9	49	4.3	229	20.2	31	2.7
35-39	1173	389	33.2	90	7.8	19	1.6	46	3.9	237	20.2	31	2.6
40-44	877	285	32.5	75	8.6	28	3.2	36	4.1	154	17.6	30	3.4
45-49	531	145	27.3	29	5.5	8	1.5	17	3.2	67	12.6	11	2.1

Cuadro 6. Métodos antconceptivos conocidos por las mujeres alguna vez casadas o unidas en 1975

	Total	Píldoras		DIU		Condón		Otros femeninos		Esterilización		Ritmo	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Total	2256	2084	92.4	1751	77.6	1616	71.6	1578	69.9	2138	94.8	977	43.3
15-19	232	206	88.8	148	63.8	139	59.9	131	56.5	217	93.5	62	26.7
20-24	488	465	95.3	394	80.7	357	73.2	362	74.2	467	95.7	206	42.2
25-29	415	404	97.3	347	83.6	331	79.8	332	80.0	400	96.4	202	48.7
30-34	315	295	83.7	261	82.9	229	72.7	235	74.6	303	96.2	147	46.7
35-39	348	316	90.8	275	79.0	263	75.6	252	72.4	331	95.1	165	47.4
40-44	233	209	89.7	176	75.5	162	69.5	147	63.1	216	92.7	105	45.1
45-49	225	189	84.0	150	66.7	135	60.0	119	52.9	204	90.7	90	40.0

FUENTE: Encuesta Nacional de Fecundidad. *Informe General.* Sto. Domingo, octubre de 1976.

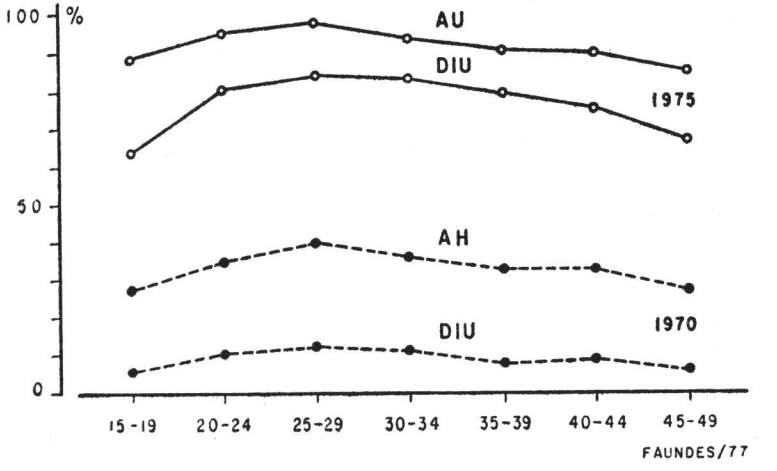
Cuadro 7. Porcentaje de mujeres casadas o unidas (en 1970) y de mujeres alguna vez casadas o unidas (en 1975) que han usado anticonceptivos, según grupo de edad

	1970			1975		
	Total	*Han usado*		*Total*	*Han usado*	
		No.	*%*		*No.*	*%*
Total	6582	732	11.1	2256	1067	47.3
15-19	438	14	3.2	232	70	30.2
20-24	1166	111	9.5	488	226	46.3
25-29	1262	184	14.6	415	250	60.2
30-34	1135	167	14.7	315	176	55.9
35-39	1173	142	12.1	348	184	52.9
40-44	877	86	9.8	233	95	40.8
45-49	531	28	5.3	225	66	29.3

FUENTE: EDN, diciembre, 1969-marzo, 1970, Oficina Nacional de Estadísticas, Sto. Domingo, diciembre, 1973. ENF: *Informe General. Consejo Nacional de Población y Familia.* Sto. Domingo, octubre, 1976.

Conocer métodos anticonceptivos es una etapa previa al uso de ellos. El cuadro 7 y la gráfica 3 muestran cómo el aumento en el uso de anticonceptivos entre 1970 y 1975 es paralelo al mayor conocimiento sobre los métodos. Mientras en 1970 sólo un 11 por ciento de las mujeres habían usado anticonceptivos, en 1975 esa proporción ascendió a 47 por ciento.

Gráfica 3. Porcentaje de mujeres casadas y convivientes que conocían métodos anticonceptivos hormonales (AH) y dispositivos intrauterinos (DIU) en 1970 y 1975, según grupo de edad.



El aumento en el uso de anticonceptivos no sólo está documentado por la comparación de las encuestas de 1970 y 1975. La ENF ofrece además dos grupos de datos que permiten identificar cambios en el uso de anticonceptivos.

Uno es la comparación entre uso actual de anticonceptivos y uso en el último intervalo cerrado entre dos embarazos. Se excluyen las mujeres esterilizadas y las actualmente estériles o grávidas.

En el último intervalo cerrado, un 20% de las mujeres estudiadas usaban anticonceptivos, mientras que un 31% de las mujeres expuestas en el momento de la entrevista usaban algún método, lo que representa un incremento del 55%.

Vale hacer notar que para 2/3 de las mujeres, el intervalo cerrado en referencia terminó en los 3 años anteriores a la entrevista, lo que significa que este aumento en el uso de anticonceptivos es un fenómeno muy rápido y reciente.

Como puede argüirse que el menor uso en el intervalo cerrado puede estar influido porque las mujeres tenían un hijo menos, se comparó el uso de anticonceptivos controlando por número de hijos. Para las mujeres con 3 hijos o menos, el porcentaje de las que usaban algún método fue de 24 en el intervalo cerrado, y de 31 en el momento de la entrevista, lo que representa un aumento de 29%. Entre las mujeres con 4 o más hijos, los respectivos porcentajes fueron 15% y 30%, lo que corresponde a un 100% de aumento (cuadro 8).

Cuadro 8. Porcentaje de mujeres expuestas a embarazo que usaban anticonceptivos durante el último intervalo intergenésico y en el momento de la entrevista, según número de hijos vivos. Encuesta Nacional de Fecundidad, 1975

Número de hijos vivos	*Uso de anticonceptivos*		*Porcentaje de aumento*
	Último intervalo	*Momento de la entrevista*	
0-3	24	31	29%
4 o más	15	30	100%

FUENTE: "The Dominican Republic Fertility Survey: A Summary of Findings." *World Fertility Survey*. Nº 2, February, 1977.

Si se consideran sólo los métodos más efectivos, el uso por mujeres con 3 hijos o menos en el intervalo cerrado fue de 11%, mientras que en el momento de la entrevista 19% usaban algún método, lo que equivale a un aumento del 73%. Para las mujeres con 4 o más hijos, las cifras son de 4% y 14% respectivamente, lo que indica un aumento en el uso de anticonceptivos de 250% para ese grupo de mayor paridad (cuadro 9).

Cuadro 9. Porcentaje de mujeres expuestas a embarazo que usaban anticonceptivos más eficaces durante el último intervalo intergenésico y en el momento de la entrevista según número de hijos vivos. Encuesta Nacional de Fecundidad, 1975

Número de hijos vivos	*Último intervalo*	*Uso de anticonceptivos* *Momento de la entrevista*	*Porcentaje de aumento*
0-3	11	19	73%
4 o más	4	14	250%

FUENTE: "The Dominican Republic Fertility Survey: A Summary of Findings." *World Fertility Survey.* Nº 2, February, 1977.

Se plantea, sin embargo, que la comparación de uso actual con uso en el último intervalo cerrado, puede estar sesgada por las mujeres que usan anticonceptivos sólo con fines terminales y no de espaciamiento. Para ellas el uso actual debe ser obviamente mayor que el uso en el último intervalo cerrado. (The Dominican Republic Fertility Survey: Summary of Findings.) El valor real de esta posible fuente de sesgo es imposible de medir con los datos disponibles.

El otro grupo de datos sobre uso de anticonceptivos proviene de la sección llamada Historia Sexual del Último Año, que registra mes a mes el uso de anticonceptivos y la exposición al embarazo. Un análisis preliminar de estos datos, solicitado por nosotros, arrojó los resultados que se muestran en el cuadro 10.

Cuadro 10. Cambios de uso de anticonceptivos en los doce meses anteriores a la entrevista según la historia de vida sexual del último año

No. de meses antes de la entrevista	*Meses mujer de exposición*	*Meses con AC eficaces*	*Meses con AC menos eficaces*	*Meses sin uso de AC*
10-12	4165	1078	391	2696
	100%	26%	9%	65%
6-7	2625	759	278	1588
	100%	29%	11%	60%
1-7	3987	1265	458	2264
	100%	32%	11%	57%

FUENTE: *Encuesta Nacional de Fecundidad de la República Dominicana, 1975:* Sección 4, Tarjeta 20.

Diez o doce meses antes de la entrevista, se registró uso de métodos anticonceptivos en el 35% de los meses, mientras que 1 a 3 meses antes de la entrevista las mismas mujeres usaron anticoncep-

tivos en el 43% de los meses. Esta diferencia representa un aumento del 23% en el uso de anticonceptivos en un periodo de nueve meses. Vale la pena recordar que ese periodo coincide con un rápido incremento, registrado por las estadísticas del Programa Nacional de Planificación Familiar (cuadro 2), en la proporción de usuarias de anticonceptivos.

La comparación de la EDN de 1970 y la ENF de 1975 permite además observar cambios en el uso según el nivel de instrucción de las mujeres. En 1970, el 96 por ciento de las esposas de jefes de hogar, con educación universitaria, habían usado anticonceptivos, pero el porcentaje bajaba a 27, 12 y 2 por ciento para las mujeres con educación secundaria, primaria y sin educación, respectivamente (cuadro 11). En 1975 los desniveles en uso de anticonceptivos por educación habían disminuido pero no desaparecido. Los porcentajes correspondientes eran de 77% para universitarias, 68% para las mujeres con educación secundaria, 47% para las que tenían educación primaria y 23% para las que no tenían instrucción.

Cuadro 11. Porcentaje de mujeres casadas o unidas (en 1970) y de mujeres alguna vez casadas o unidas (en 1975) que han usado anticonceptivos según nivel de instrucción

	1970[a]			1975[b]		
	Total	*Han usado*		*Total*	*Han usado*	
		nº	*%*		*nº*	*%*
Total	6582	732	11.1	2256	1067	47.3
Ningún nivel	2032	40	2.0	161	37	23.0
Primario	3495	445	12.7	1876	876	46.7
Secundario	555	149	26.8	180	123	68.3
Universitario	23	22	95.7	39	30	76.9
Ignorado	477	76	15.9	...	...	...

FUENTE: [a] EDN (1970). Oficina Nacional de Estadísticas. Sto. Domingo, marzo, 1972. [b] ENF. *Informe General.* Sto. Domingo, octubre, 1976.

Tales resultados pueden explicarse desde dos perspectivas: el deseo de tener hijos o la accesibilidad a los métodos anticonceptivos. La ENF puede contestarnos parcialmente esta pregunta a través de sus datos sobre deseo de más hijos y número ideal de hijos deseados.

Al revisar el porcentaje de mujeres fértiles, actualmente casadas o unidas que no desean más hijos, encontramos que éste es sustancialmente mayor en las mujeres sin instrucción que en las que tienen más educación. Mientras que el 53% de las mujeres sin instrucción y el 46% de las que tienen educación primaria no desean más hijos, sólo el 24 y el 28% de las que cuentan con educación secundaria y universitaria declaran no querer más hijos (cuadro 12).

Cuadro 12. Porcentaje de mujeres fértiles actualmente casadas o unidas que no desean más hijos según nivel de instrucción y número de hijos sobrevivientes

	Número de hijos sobrevivientes			
	Total mujeres	*0 a 2*	*3 o más*	*Total no desean más hijos*
Total	1456	18	65	45
Sin instrucción	96	38	60	53
Primaria	1213	18	66	46
Secundaria	118	9	61	24
Universitaria	29	11	60	28

FUENTE: Encuesta Nacional de Fecundidad. *Informe General.* Sto. Domingo, octubre de 1976.

Esa falta de correlación negativa entre nivel de instrucción y deseo de más hijos se confirma al estudiar otras variables, tales como el promedio de hijos adicionales deseados.

El cuadro 13 muestra que el número adicional de hijos deseados no es mayor para las mujeres con menos educación, aun si se toma en cuenta el número de hijos actualmente vivos. Estos datos confirman un cuadro de gran uniformidad respecto al tamaño ideal de la familia.

En otras palabras, no hay ninguna evidencia de que las mujeres menos instruidas usen menos anticonceptivos porque desean más hijos; por el contrario, parece que una mayor proporción de las menos instruidas no deseara más hijos, lo que tal vez deriva de una desfavorable experiencia familiar y personal con familias numerosas.

Pareciera, por lo tanto, que el gran factor que provoca las diferencias en uso de anticonceptivos por educación, sería la distinta accesibilidad a los métodos y servicios de planificación familiar que tienen los diversos estratos socioeconómicos.

Cuadro 13. Promedio de hijos adicionales deseados según nivel de instrucción y número de hijos actualmente vivos

Nivel de instrucción	*Número de hijos actualmente vivos*			
	0	*1-2*	*3-4*	*5 o más*
Ninguno	3.7	1.2	0.9	0.6
Primario	2.6	1.7	0.7	0.4
Secundario	3.5	1.6	0.5	0.3
Universitario	3.2	1.8	0.7	0.0

FUENTE: Encuesta Nacional de Fecundidad. *Informe General.* Sto. Domingo, octubre de 1976.

El PPF pretende justamente hacer igualmente accesible el uso de anticonceptivos a todos los grupos sociales del país. La disminución de los desniveles de uso por educación sería una buena medida de su éxito relativo.

Cambios recientes en la fecundidad en la República Dominicana

La comparación entre los resultados de la EDN de 1970 y la ENF de 1975, además del estudio de la historia de embarazos de esta última encuesta, permite documentar cambios muy evidentes en la fecundidad, en los últimos 5 a 10 años.

La comparación en el promedio de hijos nacidos vivos por grupos de edad entre las dos encuestas, revela un descenso en todas las edades, más marcado en las más jóvenes. Cerca de 29 por ciento de reducción en las edades entre 15 y 24 años, y descensos menores de 10% en las mujeres de 35 años o mayores (cuadro 14). Estas diferencias según la edad pueden ser resultado de que el indicador empleado, fecundidad acumulada, se ve menos afectado por cambios recientes de la fecundidad en los grupos de mayor edad, que ya tienen un mayor número de hijos.

Cuadro 14. Número medio de hijos nacidos vivos por grupo de edad, para esposas o compañeras del jefe del hogar (en 1970) y para mujeres casadas y unidas (en 1975), y porcentaje de cambio en el periodo

	Promedio hijos nacidos vivos		
Edad	*1970*	*1975*	*dif. 70-75*
15-19	1.4	0.8	28.6%
20-24	2.8	2.0	28.6%
25-29	4.5	3.4	24.4%
30-34	5.9	4.9	16.9%
35-39	7.3	6.8	6.8%
40-44	7.8	7.1	9.0%
45-49	8.0	7.4	7.5%
	N = 8559	N = 1808	

La historia de embarazos de la ENF de 1975 permite comparar la fecundidad por edad en 1969 y 1974 (cuadro 15). Con estos datos se encuentra una disminución más homogénea en los distintos grupos de edad, que fluctúan en alrededor de un 30% de reducción.

Cuadro 15. Tasas de fecundidad por edad de la madre para los años de 1969 y 1974, y porcentaje de cambio en el periodo

Edad de la madre	*1969*	*1974*	*Porcentaje de disminución en el periodo*
15-19	154	103	33.1
20-24	323	258	20.1
25-29	317	236	25.6
30-34	277	173	37.5
35-39	163	141	13.5
40-44	94	40	57.4

FUENTE: Historia de Embarazos, Encuesta Nacional de Fecundidad. *Informe General.* Sto. Domingo, octubre de 1976.

La tendencia se mantiene si en lugar de comparar años aislados se analizan promedios de tasas de fecundidad de varios años sucesivos, como en el cuadro 16. La fecundidad disminuye en todos los grupos de edad, con una reducción en general del orden del 25% entre el periodo 1962-64 y 1972-74.

Cuadro 16. Promedios de las tasas de fecundidad por edad para tres periodos seleccionados entre 1962 y 1974

	Tasas promedio 1962-1964	*Tasas promedio 1967-1969*	*Tasas promedio 1972-1974*	*% de descenso en decenio*
15-19	179	152	119	34
20-24	359	327	286	20
25-29	367	334	262	29
30-34	283	284	214	25
35-39	204	195	175	14
Acumulado hasta los 39 años	6.96	6.46	5.28	24

FUENTE: "The Dominican Republic Fertility Survey: A summary of Findings." *World Fertility Survey,* 2 February, 1977.

Otra forma de verificar cambios recientes en la fecundidad es comparar los promedios de hijos acumulados con la fecundidad del último año. Si no hubiera cambios la fecundidad de los últimos 12 meses debería ser igual o mayor que la acumulada, debido a que la posibilidad de olvidar nacidos vivos en los años pretéritos, es mayor que para los últimos 12 meses. Cualquier disminución de la fecundidad reciente con respecto a la acumulada puede interpretarse como un descenso real reciente de la fecundidad.

El cuadro 17 resume datos de una tabulación manual de la ENF, que sin embargo se han ido confirmando en las tabulaciones posteriores.

Cuadro 17. Promedio de hijos nacidos vivos calculado por la historia completa de fecundidad y por los nacidos vivos del último año, para distintas zonas de la República Dominicana

Zona	Promedio de hijos nacidos vivos		
	Promedio hijos acumulados	*Nacidos vivos en último año*	*Diferencia en porcentaje*
Santo Domingo	5.65	3.61	36.1
Resto Urbano	5.82	3.34	42.6
Total Urbano	5.75	3.48	39.5
Rural	7.85	7.02	10.6
Total país	6.78	5.13	24.3

FUENTE: Nelson Ramírez, "Tabulación Manual de Datos de la ENF."

En 1975 se mantienen, sin embargo, las grandes diferencias en fecundidad según nivel de instrucción, sobre todo en mujeres de residencia urbana. Para el grupo total, el promedio de nacidos vivos disminuye de 5.5 en las que no tienen instrucción, a 2.2 y 2.3 en las mujeres de educación secundaria y universitaria respectivamente (cuadro 18). Estas diferencias, todavía bastante marcadas, significan sin embargo un gran progreso respecto a los hallazgos de la EDN de 1970, que demostró un número medio de hijos nacidos vivos de las esposas o compañeras del jefe de hogar de 45 a 49 años, de 9.1 en las mujeres sin instrucción, en comparación a 3.6 y 3.0 en las que tenían educación secundaria y universitaria respectivamente.

Cuadro 18. Número medio de hijos nacidos vivos de las mujeres al guna vez casadas o unidas de 15-49 años de edad, según nivel de instrucción y zona de residencia

Zona de Residencia	Nivel de instrucción			
	Sin Educación	*Primaria*	*Secundaria*	*Universitaria*
Zona Urbana	5.5	3.7	2.0	2.1
Zona Rural	5.5	4.7	3.1	4.0

N = 2.256.

FUENTE: Encuesta Nacional de Fecundidad. *Informe General.*

La reducción de la fecundidad en República Dominicana, el Programa de Planificación Familiar. Efectos demográficos del Programa

La reciente y rápida reducción en la fecundidad de la República Dominicana parece muy claramente documentada para ser discutible. La discusión se centra en el rol posible del PPF en instrumentar ese descenso de la fecundidad.

No cabe duda de que durante los años 60 el país sufrió un fuerte impacto cultural, al pasar de un régimen que controlaba rígidamente los medios de comunicación social de muy limitado alcance y que impedía casi totalmente los viajes al exterior, a un sistema en que proliferaron las radioemisoras, principalmente, pero también otros medios de comunicación de masas, con lo cual se abrió un mundo casi desconocido para la gran mayoría de los dominicanos.

Un fenómeno muy particular de este país es la masiva migración hacia los Estados Unidos, particularmente hacia Nueva York, en la década del 60. Esta migración tiene dos peculiaridades importantes: una es que una gran proporción de los migrantes provienen de aldeas típicamente rurales que se trasladan directamente a la gran metrópoli a vivir con familiares que viajaron antes; la otra es el retorno masivo en determinadas épocas del año, el cual trae consigo toda una vivencia diferente que se transmite por relación interpersonal hasta los rincones más alejados del país.

Caben pocas dudas de que estos mecanismos, medios de comunicación en explosiva expansión, y masivo intercambio de experiencias personales con Nueva York, han provocado un enorme cambio en las expectativas de nivel de vida y en los modelos culturales a seguir, sobre todo en los más jóvenes.

Ésos son seguramente los factores fundamentales que han llevado a esa extraordinaria uniformidad en las expectativas de tamaño de la familia, número ideal de hijos y número de hijos adicionales deseados. Evidentemente éste es un cambio indispensable para que pueda ocurrir un descenso de la fecundidad y es un fenómeno independiente de los programas de planificación familiar.

La pregunta que surge es: ¿existiendo la motivación para reducir el número de hijos por familia, no habría ocurrido el mismo descenso en la fecundidad aun en ausencia del PPF?

No cabe duda de que esa motivación es una condición necesaria para que se reduzca la fecundidad, pero no nos parece que sea suficiente. La mejor demostración de que no es así es la disparidad entre una gran homogeneidad en el número de hijos deseados en los distintos niveles sociales, y una coincidencia con grandes diferencias

en el uso de métodos anticonceptivos y, paralelamente, en la fecundidad.

Desde luego que todos esos cambios culturales no consiguieron crear un adecuado conocimiento acerca de los medios para regular la fecundidad, ni un nivel de uso de anticonceptivos paralelo al deseo de limitar el tamaño de la familia. La EDN de 1970, una década después de la muerte de Trujillo, todavía encuentra que apenas el 49.4% de las esposas o compañeras del jefe del hogar, ha oído hablar de algún método anticonceptivo, y sólo un 11% ha usado algún método.

El impresionante aumento en el conocimiento y uso de métodos anticonceptivos que se advierte en el quinquenio 1970-1975, parece muy evidentemente el resultado del Programa Nacional de Planificación Familiar, iniciado en la segunda mitad de 1968, pero que alcanzó verdadero impulso a partir de 1969.

Entre 1970 y 1975 se consiguió casi universalizar el conocimiento sobre métodos anticonceptivos, y se hicieron desaparecer las diferencias por niveles sociales de acuerdo a educación y lugar de residencia. El uso de anticonceptivos aumentó globalmente y disminuyeron proporcionalmente las diferencias por nivel de instrucción.

Recordando las etapas que sigue el proceso de adopción de métodos anticonceptivos, tenemos que las primeras etapas —de motivación y decisión de planificar la familia— se han cumplido en la República Dominicana durante los últimos 15 años, con casi total independencia del PPF. La etapa siguiente, de conocimiento de los medios para regular la fertilidad, se realizó sólo parcialmente y en las capas más altas de la sociedad hasta 1970, y fue durante los primeros 5 años de la década del 70 cuando se consiguió alcanzar a casi la totalidad de las mujeres expuestas a embarazos.

Este cambio más rápido y reciente parece ser el resultado de los PPF, independientemente de cambios culturales o socioeconómicos.

La última etapa en el proceso de adopción, el uso actual de métodos anticonceptivos, estaba limitada, hasta 1970, a una baja proporción de las mujeres en grupos sociales reducidos que no eran el objetivo de los PPF. Entre 1970 y 1975 hubo un rápido aumento en la proporción de mujeres que empleaban anticonceptivos, y ese aumento fue mucho más marcado en los grupos de menor educación, que son el principal objetivo del PPF al no tener otros medios de practicar la anticoncepción fuera de él (cuadro 11).

La posibilidad de que el PPF esté provocando un descenso de la fecundidad depende de la proporción en que el reciente y rápido aumento en el uso de anticonceptivos sea el resultado directo del programa oficial, y no de otros cambios socioeconómicos y culturales.

La comparación de datos de la ENF con las Estadísticas de Ser-

vicios Clínicos del CONAPOFA, proporciona algunos datos que permiten aproximarse a una respuesta.

Un análisis manual realizado por Pablo Tactuk, de los datos de la ENF sobre uso de métodos anticonceptivos y lugar donde éstos se obtienen o donde se insertó el DIU, encontró que el 5.6% de las mujeres en edad fértil usaban anticonceptivos a través del programa oficial. Esta cifra coincide exactamente con la cobertura estimada por el programa en el mes de mayo de 1975, que fue el mes central del trabajo de campo. Esta coincidencia de las cifras demuestra la buena calidad de las Estadísticas de Servicios, después de la revisión total realizada durante 1974.

El mismo análisis de Pablo Tactuk encontró que del total de usuarias de anticonceptivos en el momento de la Encuesta, el 46.5% lo hacía a través del programa oficial y el 53.5% por otros medios.

Vimos anteriormente que el análisis de la Historia de Vida Sexual del Último Año permitió calcular un incremento del 23% en el uso de anticonceptivos en los nueve meses previos a la entrevista (cuadro 10).

Las Estadísticas de Servicio, por su parte, muestran un incremento en la cobertura de sus programas de un 3.3% a 6.4% de las mujeres en edad fértil, entre junio de 1974 a junio de 1975 (cuadro 2). Para poder comparar estos datos con los de la Historia de Vida Sexual del Último Año, calculamos el cambio ocurrido entre junio-agosto de 1974 y marzo-mayo de 1975, que equivaldrían a 10-12 meses y 1-3 meses antes de la entrevista respectivamente. Las coberturas promedio del programa oficial para esos periodos fueron de 3.5% y 5.3%, lo que representa un aumento de 51.4% en los 9 meses anteriores a la ENF.

Como acabamos de señalar que el programa oficial representaba sólo el 46.5% de aumento en las usuarias en el momento de la encuesta, un 51.4% de aumento de las usuarias oficiales representaría un incremento de 51.4 x 0.465=23.9% en el total de usuarias.

Este 23.9%, calculado en base a los progresos alcanzados por el PPF exclusivamente, coincide casi exactamente con el incremento en el uso de anticonceptivos calculado con los datos de la Historia de Vida Sexual del Último Año para el mismo periodo (cualro 19).

Si estos cálculos son correctos, podríamos aceptar que el PPF, por sí mismo, es suficiente para explicar el rápido incremento en el uso de anticonceptivos, al menos para el año anterior a la EFN.

Como en el país se han observado cambios en otras variables intermedias de la fecundidad, tenemos que aceptar que si el PPF es el responsable principal del rápido aumento en el uso de anticonceptivos, también lo es del descenso de la fecundidad. Por lo tanto tendríamos que aceptar que el PPF de la República Dominicana está

obteniendo resultados demográficos independientemente de otros cambios culturales, al hacer accesible el uso de anticonceptivos a grupos sociales que desean regular su fecundidad pero que estaban marginados de esa posibilidad en ausencia del programa oficial.

Cuadro 19. Aumento en el uso de anticonceptivos en los doce meses antes de la entrevista, según la historia sexual del último año de la ENF y según las estadísticas de servicios de PPF

Meses antes de entrevista	*Porcentaje de cobertura con Anticonceptivos*	
	Meses de uso / *Meses expuestas ENF* × 100 [a]	*Usuarias* / *Mujeres 15-49 a estadísticas de servicios* × 100 [b]
10-12	35	3.5
6-7	40	
1-3	43	5.3
Diferencia porcentual (1-3) - (10-12):	22.9%	51.4 × 0.45 = 23.9%

0.45 = Proporción de usuarias del Programa Oficial sobre el total de usuarias.

FUENTE: [a] ENF: Sección 4, Tarjeta 20. [b] Informes Mensuales de Estadísticas de Servicio. Consejo Nacional de Población y Familia, Sto. Domingo.

IMPACTO DEMOGRÁFICO DE LOS PROGRAMAS DE PLANIFICACIÓN FAMILIAR: EL CASO DE MÉXICO, 1973-1975

Agustín Porras M. *

Introducción

En años recientes, al adoptarse una nueva legislación en materia de población, México ha visto crecer en forma notable el volumen de mujeres que se han incorporado a la planificación familiar. De ellas solamente una quinta parte había tenido experiencia previa en contracepción moderna. Por otro lado, una quinta parte de ellas se incorporó a los programas por razones de espaciamiento de su prole; el resto acudió a los programas manifestando haber alcanzado el tamaño de familia deseado y no queriendo por lo tanto ni un hijo más.

Ante estos desarrollos, los organismos gubernamentales y privados han mostrado interés en estimar el impacto demográfico o los efectos que un número creciente de parejas en programas de planificación familiar han tenido sobre los niveles de natalidad de la población mexicana. Sabemos ya que las variaciones en la frecuencia de nacimientos anuales durante periodos cortos no necesariamente son indicativas de cambios reales en los niveles de fecundidad de una población. Las razones para enfatizar los cambios operados en la natalidad obedecen a que dichos cambios se pueden traducir directamente en cambios en la tasa de crecimiento natural de la población.

Sabemos además que los cambios reales en los niveles de fecundidad obedecen a cambios en las cohortes de edades reproductivas de la población, de este modo el tiempo de espera mínimo para observar un cambio de esta naturaleza es el tiempo intercensal que permitirá hacer las comparaciones correspondientes (10 años para México).

Frente a esta problemática se han desarrollado metodologías de

* Centro de Estudios Económicos y Demográficos (CEED), El Colegio de México.

estimación que ayudan a evaluar el impacto demográfico que un determinado nivel de contracepción puede producir en los niveles de natalidad y, por ende, de la fecundidad de la población.

Para comprender dichas metodologías se hace necesario saber de antemano el proceso de reproducción de una población humana cualquiera, ya que los niveles de fecundidad sufren modificaciones fundamentales a partir de diversos factores entre los que se cuentan la contracepción, el aborto, la esterilidad, la edad al contraer matrimonio, el nivel de mortalidad, etc. Aislar el efecto de uno de los factores cuando se da la concurrencia de varios al mismo tiempo se torna una tarea difícil, a menos que el problema sea enfocado desde una referencia teórico-metodológica adecuada. Esta referencia no es otra que el marco de análisis de la fecundidad natural de una población.

Si la preocupación básica, como habíamos dicho antes, está puesta en conocer los efectos sobre la natalidad, más que en los cambios que se puedan estimar en los patrones reproductivos de las diferentes cohortes de edad que inician su vida marital, entonces la metodología que se ha desarrollado trata de estimar el número de nacimientos evitados anualmente, y que obedece a que un subgrupo de la población total femenina en edades reproductivas evita la contracepción o interrumpe esta última a través del aborto inducido, con lo cual pasa a un estado de esterilidad permanente por el resto de su periodo fértil. O sea, que practica cada uno de los factores que inhiben la natalidad sin que por ello haya abstinencia en las relaciones sexuales.

Las medidas estadísticas para evaluar el peso de cada factor no son nada sencillas en su planteamiento y requieren, por otro lado, de una información bastante sofisticada. En relación a lo anterior, los programas de planificación familiar que aún son jóvenes (en el sentido de que tienen poco tiempo de haber ampliado la escala de sus actividades) no cuentan con esos sistemas de información, ya que hay elementos de costo monetario y experiencia en relación a la mayor eficiencia de dichos sistemas.

Para el caso de México lo anterior es relativamente cierto y los organismos e instituciones interesados en contar con una primera estimación de los nacimientos evitados por la acción de los programas de planificación familiar realizaron incluso encuestas para obtener la información que sirviera de base para tales fines.

En este trabajo se maneja la información existente para México en los últimos 3 años, para establecer las primeras estimaciones, sujetas a revisión, que den cuenta de los posibles efectos que en los niveles de la natalidad del país haya tenido el aumento notable en el nivel de contracepción causado por la acción de los programas de planificación familiar.

En un primer apartado establecemos los elementos del marco de análisis de la fecundidad natural para poder sentar las bases de comprensión del concepto que se ha manejado en los últimos años y que es el de *nacimientos evitados*. Iniciamos a continuación una breve discusión sobre la metodología que se usa para estimar estadísticamente dicho concepto, para luego pasar a revisar la información existente para el caso de México y poder mostrar, como habíamos dicho, las primeras estimaciones de los *nacimientos evitados*. Finalmente, acotamos algunas limitaciones existentes en dicha estimación, y apuntamos algunas sugerencias para que en el futuro cercano se tome conciencia de la necesidad de contar con registros que capten en forma eficiente la información requerida y permitan efectuar estimaciones estadístico-demográficas del tipo planteado en este trabajo.

Marco de análisis de la fecundidad natural

Nos interesa establecer a través de esta discusión el tiempo promedio que la pareja promedio de una población humana cualquiera invierte en la producción de cada niño *nacido vivo*. Esto es así porque cada nacimiento evitado estará en relación a este tiempo, debido a que es el periodo en que una mujer necesita practicar el control de su natalidad a través de los mecanismos disponibles: contracepción, aborto y esterilidad. Nos interesa dejar claro, además, que los niveles de fecundidad varían de una población a otra y que por lo tanto esos lapsos varían y son inversamente proporcionales al nivel de la fecundidad. A mayor nivel de fecundidad menor tiempo promedio invertido para cada niño; y viceversa, a menor nivel de fecundidad mayor tiempo promedio.

Una pareja fértil en la que viven juntos los cónyuges, donde la madre amamanta a sus hijos, y que no hubiera hecho intentos deliberados por prevenir los nacimientos, habría producido, en promedio, cuando la mujer hubiese llegado a la menopausia, 0.4 hijos nacidos vivos por año; esto es, dos y medio años de intervalo entre cada nacimiento. Este ejemplo supone una edad a la menarca de 15 años y una edad a la menopausia de 45. Por lo tanto esta pareja promedio habría tenido 12 hijos promedio. Los factores que intervienen en la determinación del promedio anotado varían de comunidad a comunidad y son entre otros: periodos de obstinencia en las relaciones sexuales por diferentes causas (tabúes, migración temporal, etc.); nivel de mortalidad (costumbres de casamiento de las viudas, mortalidad fetal); edad al matrimonio; edad a la menarca y a la menopausia; nivel de morbilidad de la comunidad. No habiendo propósitos deliberados en una población para prevenir los nacimientos vivos, el nivel

de *fecundidad natural* puede variar de 8 a 12 hijos promedio según el peso de los factores anotados, con lo cual variarían los intervalos entre nacimientos en una población y en otra. *Habría entonces una relación entre las tasas de fecundidad marital por edad de la población y la duración del intervalo promedio entre los nacimientos.* Después de pocos años posteriores al casamiento, el intervalo promedio tendería a ser inversamente proporcional a las tasas de fecundidad marital por edad de las mujeres. Esto es cierto para las mujeres en edades de 20 a 35 ños de edad; el análisis se complica para cohortes de edad mayores de 35 años.[1] Por consiguiente esto complica las estimaciones sobre nacimientos evitados con base en análisis de intervalos promedio entre nacimientos, debido a que un porcentaje importante de mujeres se encuentra en edades mayores a los 35 años.

La edad a la que se inicia la menarca influye menos en la determinación del intervalo promedio, ya que es más bien la edad a la que se inician las relaciones sexuales, que generalmente es a una edad posterior a la menarca o cuando menos coincide con ella. Sin embargo, la edad a la menopausia sí es determinante en la estimación de los intervalos promedio entre nacimientos. En general, existe una relación inversa entre desarrollo socioeconómico y edad a la menarca. En Francia por ejemplo, la edad promedio a la pubertad se estima alrededor de 13 años, en tanto que para el Punjab (región de la India) está entre los 14 y 15 años. La edad a la menopausia tiene una relación positiva con el desarrollo: en países de Europa occidental la edad es entre los 48 y 50 años; en India en cambio, se estima a los 44 años de edad.[2]

Entre otros factores importantes a considerar se señalan: *1*) la duración del ciclo ovulatorio y el porcentaje de ciclos anovulatorios que ocurren durante el periodo fértil; 2) la duración de la gestación del producto (varía de 7 a 10 meses); 3) los componentes de la fecundidad: fecundabilidad, probabilidad de concebir durante un ciclo ovulatorio, mortalidad intrauterina, periodo anovulatorio de postparto, periodos de esterilidad voluntaria e involuntaria y periodos de lactancia.[3]

Factores socieconómicos y culturales se ven reflejados en los sistemas de *fecundidad natural* en tanto que alteran aquellos aspectos fisiológicos involucrados en la reproducción humana. De ahí que el nivel de fecundidad natural varía de una sociedad a otra, y dentro de una misma sociedad varía de un estrato social a otro. Por lo

[1] Véase por ejemplo *Measuring the Effect of Family Planning Programs on Fertility*, editado por C. Chandrasekaran, Ordina Editions (IUSSP), 1975, pp. 96-98.

[2] *Ibid.*, pp. 99-100.

[3] *Ibid.*, pp. 101-102.

tanto, varían los intervalos medios entre nacimientos de un estrato social a otro y también con la edad.

Lo antes expuesto nos permite advertir las limitaciones que tiene el enfoque de "nacimientos evitados", cuando al ampliarse considerablemente la escala de la contracepción y el aborto en una población queremos estimar su impacto sobre la natalidad, si no se cuenta con sistemas de información que permitan calcular las tasas de fecundidad marital por edad y otros parámetros que intervienen en las estimaciones.

Nacimientos evitados

El concepto de "nacimientos evitados" se refiere a un enfoque metodológico que estima el impacto que determinado nivel de contracepción produce en los niveles de natalidad de una población.[4]

La estimación de los "nacimientos evitados" es una medida que se basa en la fecundidad potencial esperada por una cohorte de mujeres de determinada edad que usa algún método de planificación familiar por un cierto tiempo.

Existen diferentes enfoques para estimar el número de nacimientos evitados debido a un aumento en el nivel de contracepción.

Berelson [5] desarrolló un modelo donde el nivel de contracepción [6] se relaciona con la tasa bruta de natalidad. A un 30% de nivel de contracepción corresponde una tasa bruta de natalidad de treinta al millar; a un nivel de contracepción de 25% corresponde una tasa de 34 al millar, y a un 15% de contracepción corresponde una tasa de natalidad de 36 al millar.[7] Comparando dos niveles de natalidad en los tiempos en que se produce el cambio en la contracepción, se puede calcular el volumen de nacimientos evitados.

Otro enfoque consiste en calcular los nacimientos evitados por medio de las tasas específicas de fecundidad por edad. Sabiendo el número de mujeres distribuidas según su edad, que han usado algún método en forma continua durante un año, se supone que dichas mujeres representan una muestra al azar de la población, y que por lo tanto si multiplicamos las tasas específicas por los grupos de las mu-

[4] Entendiéndose por ello que los efectos producidos son indicativos de cambios permanentes en el nivel general de fecundidad de la población.

[5] Berelson and Friedman, "Studies in Family Planning", Vol. 7, Nº 1, enero de 1976.

[6] Expresado como el (%) de mujeres en edades reproductivas que usan permanentemente cualquier medio para prevenir los nacimientos respecto a la población total de mujeres en edades reproductivas.

[7] Las relaciones anteriores se refieren a una población que comienza a elevar su nivel de contracepción, a partir de un nivel de natalidad de 40 al millar.

jeres según su edad, obtendremos directamente los nacimientos que se evitan por el uso continuo de la contracepción.

Este enfoque adolece de las limitaciones siguientes:

1º Las mujeres que acuden a los programas de planificación familiar no son una muestra al azar de la población. Esto queda demostrado si se observa que la estructura por edad de las mujeres que están en los programas es diferente de la estructura por edad de la población total de la cual provienen las mujeres.

2º Los niveles de fecundidad son diferentes en la población que hace contracepción si se comparan con los niveles de fecundidad de la población total. Por lo tanto no constituyen una muestra al azar.

3º Se supone que los efectos que tiene la planificación familiar, y que se miden a través de las tasas específicas de fecundidad por edad, se experimentan en el mismo año que ocurre la contracepción. Es cierto que el efecto que produce la contracepción consiste en disminuir las tasas de fecundidad por edad con año; lo que no sabemos es la intensidad con la que dicha disminución ocurre. De ahí que no podemos estimar los nacimientos evitados a partir de un efecto automático medido por las tasas específicas de fecundidad por edad.

Lo que sí estaríamos en posibilidad de hacer es estimar los nacimientos evitados a partir de una comparación de los niveles de fecundidad esperados por las mujeres en ausencia de planificación familiar, con los niveles observados después de cierto tiempo de contracepción.[8]

El enfoque que propone Wolfers [9] es más adecuado al problema que nos ocupa, debido a que considera el efecto proporcional que cada mujer produce, en promedio, en el nivel general de fecundidad debido al uso efectivo de la contracepción en un mes determinado. Sumando los efectos mensuales se obtiene el efecto anual. Ese efecto se evalúa en función de la fecundidad marital esperada por una cohorte de mujeres de cierta edad, que practica la contracepción durante un periodo determinado.

El problema que se plantea en este enfoque consiste en determinar el tiempo que una pareja promedio de la población necesita practicar la contracepción en forma efectiva y continuada para evitar un nacimiento del total que esa pareja esperaría al final de su periodo reproductivo.

Como habíamos dicho antes, este tiempo es el intervalo promedio

[8] Véase por ejemplo, Donald J. Bogue, "Techniques of Pregnancy History Analisys", *Family Planning Research and Evaluation Manual,* Number 4, University of Chicago, 1971, Cap. 1.

[9] D. Wolfers, "Some Problems in Calculating Births Averted", International Population Conference, Liege, 1973, Vol. 2, pp. 233-245.

entre cada nacimiento, dado un cierto nivel de fecundidad marital de la población.

En el ejemplo que propusimos, el número promedio de hijos nacidos vivos por pareja que no practica la contracepción era de 12, y el intervalo promedio entre cada nacimiento era de 2 años y medio. Este intervalo es la división del total de años que dura el periodo reproductivo (periodo total de riesgo de concepción) entre el número total de hijos nacidos vivos; o sea, treinta entre 12. Así, la frecuencia anual de nacimientos para este caso sería de .4 por mujer, o de 400 nacimientos por cada mil mujeres. En este caso el intervalo entre cada nacimiento es pequeño debido a que la fecundidad es muy alta. En niveles de fecundidad menores el intervalo tiende a ser mayor.

En el caso que nos ocupa, una pareja promedio tendría que usar la contracepción en forma continuada y eficiente durante dos años y medio para evitar un hijo en el total de doce. Esto no quiere decir que la probabilidad de concepción es igual durante todo el periodo fértil de la mujer.

La duración promedio en meses por cada nacimiento quedaría expresada entonces como sigue:

$$Dj = \frac{12000}{bj}$$

en donde Dj es la duración promedio, en meses, por cada nacimiento, y bj es la tasa de nacimientos por cada 1 000 mujeres de edad j en un año determinado.

En nuestro ejemplo se tendría lo siguiente:

$$Dj = \frac{12}{.4} = 30 \text{ meses} = \text{dos años y medio.}$$

Así queda expresada la relación inversa por unidad de tiempo entre la duración promedio por cada nacimiento y el nivel de fecundidad.

Esta relación no queda fija para cada nacimiento debido a que el nivel de fecundidad varía con la edad.

La duración promedio por nacimiento incluye entonces fenómenos tales como la mortalidad fetal, la duración del periodo anovolutorio postparto, periodos de esterilidad voluntaria, lactancia, periodo de embarazo, probabilidad de concepción, etc. que no son independientes de la edad.

El problema consiste entonces en manipular las tasas de fecundidad por edad (bj) para obtener una estimación adecuada de Dj,

de tal modo que lo podamos traducir en tiempo de uso continuado y efectivo de la contracepción para evitar un nacimiento por pareja.[10]

El caso de México, 1973-1975

De acuerdo con la información que se ha obtenido sobre las mujeres que acuden a programas de planificación familiar —tanto privados como gubernamentales—, se han elaborado dos estudios en los que se estima el número de *nacimientos evitados* y, consecuentemente, el impacto demográfico en los niveles de natalidad del país durante 1973-1975.[11]

En el ejercicio de El Colegio de México se presenta una estimación que sigue el enfoque segun el cual las tasas de fecundidad por edad se multiplican por la estructura por edad de las mujeres en programas de planificación familiar y el resultado constituye los nacimientos evitados. Se hizo el supuesto de que las mujeres activas en los programas son una muestra al azar de la población total, y que por tanto, evitarían tantos nacimientos como los porcentajes vigentes de los nacimientos que se producen en la población total de mujeres en edades reproductivas. Se adoptaron los porcentajes vigentes en 1970 para la población total del país; es decir, que de la población total de mujeres en edades reproductivas, sólo el 20.56% produce todos los nacimientos cada año; de las mujeres entre 15 y 34 años de edad el 23.46%, y de aquellas entre 35 y 49 años el 13.48%. De acuerdo a esos porcentajes y las mujeres activas en programas, se calcularon los nacimientos evitados:

De 15 a 34 años: (.2346) (417.000) = 97 800 nacimientos evitados.

De 35 a 49 años: (.1348) (1350.000) = 181 900 nacimientos evitados.

En total se evitaron 279 700 nacimientos.

Se supone que el efecto que produce este número ocurre entre 1970 y 1975; de este modo la tasa de natalidad del país estimada en 45 nacimientos por cada 1000 h. en 1970, habría descendido a 40 nacimientos en 1975.

Como habíamos mencionado antes, este enfoque tiene limitaciones en varios aspectos: *1)* el supuesto en el que se basa no necesariamente corresponde a la realidad; *2)* las mujeres en programas de planificación familiar no son una muestra al azar de la población total.

[10] Para una discusión al respecto véase Wolfers, *ibid.*, pp. 237-238.

[11] Gallegos, A.; García, J.; Solís, J. y Keller, A., "Recent Trends in Contraceptive Use in Mexico", mimeografiado, 1977. El Colegio de México, "Impacto Demográfico de la Planificación Familiar y Cobertura de Programas para 1982", 1976, mimeografiado.

Observemos primero la estructura por edad de las mujeres en programas de planificación familiar y comparémosla con la estructura por edad de las mujeres en el D. F.

Grupo de edad	*IMSS* [a] *1973-1975*	*D. F.* [b] *1964*
15—19	3	16
20—24	19	21
25—29	29	20
30—34	24	17
35—39	25	14
40+		11
Total	100%	100%

[a] Mujeres en programas de planificación familiar del Instituto Mexicano del Seguro Social.
[b] Mujeres en algún tipo de unión marital de la Ciudad de México.
FUENTE: Gallegos *et al., op. cit.*, p. 15 y *Dinámica de la Población de México*, El Colegio de México, 1970, México, p. 67.

Por otra parte, los niveles de fecundidad de la población total son diferentes a los niveles de la población de aceptantes a los programas.

El número promedio de hijos nacidos vivos que se calculó para las aceptantes del Seguro Social en 1973-1975, según el estudio de Gallegos, fue de 4.4 hijos nacidos vivos. Para la Ciudad de México, según la encuesta de 1964, fue de 4.14 para mujeres en algún tipo de unión. Para la población mexicana en su conjunto, el promedio de hijos nacidos vivos en 1970 fue de 5.3 hijos; y para la población urbana del país, de 4.8 hijos.[12]

Aparte de los efectos que produce la estructura por edad diferente de las mujeres aceptantes y los niveles de fecundidad supuestos más elevados, queda la limitación del periodo de referencia durante el cual se evalúa el efecto y a partir del cual se supone que se evitaron los nacimientos y que fue, según el ejercicio, entre 1970 y 1975.

En el estudio de Gallegos se hace el mismo supuesto con un nivel de fecundidad general de México en 1970 de 200 al millar anual; o sea, que el 20% de las mujeres producen los nacimientos totales anualmente. Entonces, suponiendo esa tasa y un total de 886 000 mujeres en contracepción a mediados de 1976, se evitarían tantos nacimientos como:

[12] Véase, *Dinámica de la...*, *op. cit.*, p. 68 y *Censo de Población*, 1970, Dirección General de Estadística, SIC, 1970.

(.2) (886,000) = 177 200 nacimientos evitados, lo cual produce un efecto en la tasa bruta de natalidad del país de un 6.5% de disminución; es decir, una tasa de natalidad de 40.5 nacimientos anuales por cada mil habitantes.[13] Como puede apreciarse, los cálculos de Gallegos *et al.* y de El Colegio de México no difieren sustancialmente en su enfoque y aunque llegan a resultados similares parten de volúmenes de mujeres distintos y periodos de referencia de los efectos también diferentes. En todo caso ambos enfoques no ofrecen solidez en los supuestos en los que basan sus estimaciones.

No es el objetivo del estudio de Gallegos *et al.* calcular nacimientos evitados, esto se hace marginalmente. El objetivo lo constituye la presentación sistematizada de la información disponible sobre las mujeres aceptantes a los programas de planificación familiar, tanto privados como gubernamentales, así como la venta privada de anticonceptivos.

Básicamente, el estudio se centra en la estimación del nivel de contracepción alcanzado en 1976 y algunas características fundamentales de las aceptantes a los programas, tales como uso de métodos, estructura por edad y niveles de fecundidad, uso previo de anticonceptivos, tasas de continuidad, etc.

Como habíamos anotado antes, el objetivo del presente ejercicio es presentar un nuevo cálculo de nacimientos evitados; para ese fin, las estimaciones se basan en la información presentada por Gallegos *et al.*

Siguiendo el enfoque de Wolfers,[14] tendríamos que contar con la información adecuada para efectuar dos estimaciones: una, referida al nivel de contracepción en forma efectiva y continuada por un periodo suficientemente largo y, otra, el cálculo de la fecundidad potencial de esas mujeres, es decir, el número de hijos que esperarían tener hasta la menopausia de no haber practicado la planificación familiar; ese número de hijos esperado se traduce en el tiempo promedio que cada uno de ellos llevaría en materializarse en nacido vivo.[15] Esto quiere decir que, por un lado, se tendría el tiempo de uso de la contracepción, o tiempo que se inhibe la concepción; y que por el otro tendríamos estimado el tiempo *necesario* que cada mujer en promedio debe usar la contracepción para evitar exactamente un nacimiento. Así, una mujer que emplee un anticonceptivo efectivo un mes, evita la parte proporcional de un nacimiento correspondiente a ese mes. En nuestro ejemplo hipotético discutido en páginas anteriores,

[13] Véase Gallegos *et al.*, "Recent Trends...", *op. cit.*, p. 29.

[14] Véase la nota 10 y pp. 10-11 de este trabajo.

[15] Este tiempo no necesariamente coincide con el tiempo de gestación, más bien se refiere al tiempo entre un hijo y el siguiente.

para *evitar un nacimiento* se necesita practicar la contracepción en forma efectiva y permanente durante dos años y medio.

La duración promedio en meses para producir un nacimiento se estimaba a partir de su relación inversa con las tasas maritales de fecundidad por unidad de tiempo.

$$Dj = \frac{12}{bj},$$

donde Dj es la duración promedio en meses por cada nacimiento y bj es la tasa de nacimientos por cada mujer de edad j en un año determinado.

Según Wolfers,[16] esta estimación es bastante aproximada debido a que se basa en ciertos supuestos: homogeneidad en las probabilidades de concepción para todas las mujeres, en la mortalidad fetal y en el tiempo postparto anovulatorio. Por lo tanto, se propone una estimación alternativa que incluya las modificaciones pertinentes.

La información existente para México no permite incorporar las sugerencias de Wolfers. Ni siquiera contamos con una estimación de las tasas de fecundidad marital para las mujeres aceptantes a los programas de planificación familiar.

En referencia al tiempo de uso de la contracepción, sólo se cuenta con tasas de continuidad para un reducido grupo de mujeres. Se tienen estimaciones de niveles de contracepción y algunas características demográficas de las aceptantes.

A partir de las estimaciones del nivel de contracepción presentado por Gallegos se puede inferir el volumen de mujeres que han practicado la planificación familiar entre 1973 y 1975.

Según el informe de Gallegos, a principios de 1974 [17] había en los programas de planificación familiar —gubernamentales y privados— 468 mil mujeres; para mediados de 1976, el volumen había aumentado a 1 139 000 mujeres. En ese periodo, el sector comercial (venta de anticonceptivos) aumentó en 171 mil mujeres. Así, el volumen total a mediados de 1976 fue de 1 310 000 mujeres.

Para efectos del cálculo de los nacimientos evitados se ajustó la información: primero, se descontó el 20%, tanto al volumen inicial como al final;[18] y segundo, se hizo una interpolación mensual entre los dos volúmenes resultantes. Así, hubo 374 mil mujeres al principio de 1974 y 1 050 000 a mediados de 1976.

[16] Véase Wolfers, *op. cit.*, ... p. 234.

[17] Gallegos *et al.*, p. 10, cuadernos 2, 3 y 4.

[18] Debido a que solamente se tiene información sobre tasas de continuidad para el 30% del universo total de mujeres, supusimos que el 20% de las mujeres que declararon que ocurrían a los programas por razones de espaciamiento no habían practicado la contracepción en forma permanente. Véase Gallegos *et al.*, cuadros 6 y 7, p. 16 y cuadro 11.

Con la interpolación obtenemos el volumen de mujeres que practican la contracepción mes con mes; pero de ellas no todas tienen la misma probalidad de evitar nacimientos en un periodo fijado de antemano, debido a que el volumen en un mes determinado se compone de las mujeres que sobreviven en el programa desde el inicio de 1974, más aquellas nuevas aceptantes que se van incorporando mes con mes.

Cuadro 1. Nacimientos evitados por las nuevas aceptantes a los programas. México, 1974-1975.

		1975 [a]		1974 [a]	
Mes ordinal	*Nuevas aceptantes*	*Probabilidades*	*Nac. evitados*	*Probabilidades*	*Nac. evitados*
1	12800	.36963	4731	.12952	1658
2	13600	.34088	4635	.10913	1484
3	14400	.33131	4771	.08922	1285
4	14400	.31269	4502	.07001	1008
5	15200	.29836	4535	.05340	812
6	15200	.27391	4136	.05083	773
7	16000	.25267	4042	.02632	421
8	16800	.23903	4016	.01691	284
9	17600	.21350	3757	.00958	169
10	17600	.19341	3404	.00504	54
11	18400	.17183	3161	.00196	36
12	19200	.15083	2895	.00085	16
13	20000	.12952	2590	Suma:	8 000
14	20000	.10913	2182		
15	21600	.08922	1927		
16	21600	.07001	1512		
17	23200	.05340	1239		
18	23200	.05083	1179		
19	24800	.02632	653		
20	24800	.01691	419		
21	26400	.00958	253		
22	27200	.00504	137		
23	27200	.00196	53		
24	29600	.00085	25		
25	29600	Suma	60 754		
26	31200				
27	32000				
28	32800				
29	34400				
30	35200				

[a] Las probabilidades de evitar nacimientos se tomaron de la experiencia de una cohorte de mujeres chinas de 25-29 años en Singapur. Véase *Measuring the Effect...*, *op. cit.*, pp. 198-199. En este cálculo se emplea el método de Wolgers que discutimos anteriormente.

En el cuadro 1 se presenta el cálculo de nacimientos evitados por las nuevas aceptantes suponiendo que siguen la experiencia de una cohorte de 100 000 mujeres chinas de 25-29 años con residencia en Singapur. En esta experiencia se calculó un intervalo medio por nacimiento (fecundidad potencial) de 25 meses. Eso supone un nivel de fecundidad alto para esas mujeres y mayor que el nivel de la fecundidad de las mujeres mexicanas en programas de planificación familiar. El efecto es sobreestimar el volumen total de nacimientos evitados por las mujeres mexicanas cuando aplicamos la experiencia del grupo de mujeres chinas.

Por otro lado, de las 374 mil mujeres al principio de 1974, sobrevivieron probablemente en el programa a mediados de 1976 sólo 163 mil, que evitaron aproximadamente 172 000 nacimientos durante los treinta meses considerados (1974, 1975 y mediados de 1976).

Esas mismas mujeres evitaron al final de 1975, 134 000 nacimientos, y al final de 1974 evitaron 47 000 nacimientos. Durante 1975 evitaron entonces (134 000—47 000) 87 000 nacimientos.

Las nuevas aceptantes evitaron durante 1975 (61 000—8 000) 53 000 nacimientos. Esto quiere decir que durante 1975 se evitaron en total aproximadamente 140 000 nacimientos.

Suponiendo que la tendencia de crecimiento en los programas haya continuado en 1976 con la misma intensidad que en los años anteriores durante 1976 se evitaron aproximadamente 225 000 nacimientos.[19]

En 1975, suponiendo una población de 59.3 millones y una tasa bruta de natalidad de 45 al millar anual, el efecto de los nacimientos evitados durante 1975 (140 000) sobre la tasa bruta de natalidad fue reducirla a 42.7% anual.

En 1976, suponiendo una tasa de crecimiento de 3.37% anual se hubiera llegado a una población de 61.3 millones. Aplicando la nueva tasa de natalidad y considerando los nacimientos evitados durante 1976 el efecto hubiera sido reducir la tasa bruta de natalidad a 39.2 al millar anual, con lo cual se hubiera reducido la tasa de crecimiento natural de la población (39.2-9%) 3.02% aproximadamente. Suponiendo que sobreestimamos el efecto en un 30%, entonces la tasa de crecimiento natural de la población habría descendido de 3.5% a 3.1% anual. En otras palabras, la tasa bruta de natalidad habría descendido de 45% anual a 40.9 al millar anual.

El propósito de este ejercicio fue corroborar, por un camino di-

[19] Para todo el cálculo supusimos la experiencia del grupo de mujeres chinas de 25-29 años de edad. Se utilizó esta experiencia debido al cálculo refinado que se hizo de los nacimientos evitados siguiendo el enfoque de Wolfers. Véase *Measuring The Effect...*, *op. cit.*, pp. 195-206.

ferente al seguido por El Colegio de México y por Gallegos, el impacto del nivel estimado de contracepción en México durante 1975 y 1976 sobre los niveles de natalidad del país.

En todo caso, si se afinaran las estimaciones con información para México sobre tasas de continuidad, eficiencia de los métodos tasas de fecundidad marital por edad de las mujeres aceptantes, etc., se tendría un cálculo más cercano a la realidad. Con la información actual y con los resultados de los ejercicios presentados en este trabajo, no estamos en posibilidades de afirmar que el impacto sobre la natalidad presentado hasta ahora sea, en realidad, mayor o menor. Lo que sí podemos decir es que no va a ser significativamente menor.

Es preciso ampliar la investigación en este campo en México, sobre todo para poder orientar adecuadamente la recolección de información que se hace en los programas de planificación familiar y que vive de base para evaluar el impacto demográfico de dichos programas.

COMENTARIO AL TRABAJO "TENDENCIAS RECIENTES DE LA FECUNDIDAD EN COLOMBIA: ALGUNAS IMPLICACIONES", DE JUAN B. LONDOÑO

Mariano Requena *

Me corresponde en esta sesión comentar el trabajo del doctor Londoño relativo a las tendencias de la fecundidad en Colombia en la última década y media. El autor intenta en su trabajo establecer cuál es la tendencia real de la fecundidad en los años recientes, al mismo tiempo que mostrar cómo se han comportado otras variables socioeconómicas en el mismo periodo. Ha tratado así de establecer cierta interrelación de las variables suponiendo una asociación derivada de la evolución concomitante de tales variables. Pensamos que la tarea cumplida por el Dr. Londoño ha sido satisfactoria dadas las limitaciones existentes en cuanto a la calidad de la información, elementos estos que no permiten ir más allá de la deducción de conclusiones probables. Es por ello que los aspectos que comentaremos deben interpretarse a la luz de esta realidad.

El primer esfuerzo del autor se centra en aclarar, en base a la información disponible, cuál ha sido la evolución de la fecundidad en Colombia en los últimos 18 años, para lo cual recurre a la tasa bruta de natalidad. Su fuente de información son los estudios sobre los censos colombianos en 1951, 1964 y 1973, y el resultado de las encuestas de fecundidad realizadas durante ese periodo. Descartó el uso de registros vitales por tener un nivel de subregistro del orden del 40%.

Aun cuando se puede aceptar la tasa bruta de natalidad como un útil indicador general del impacto sobre la fecundidad, su uso implica limitaciones propias de este tipo de tasas, las cuales reflejan no sólo la fecundidad sino también otras variables demográficas, con lo cual pierden su sensibilidad como reflejo de la fecundidad. Sin embargo, como lo que interesa es una idea gruesa de la tendencia y de su magnitud en general, creemos que su uso es adecuado al enfoque del trabajo dado por el autor.

Con esta salvedad, creemos que el doctor Londoño nos muestra que desde 1964 a 1975 se ha producido en Colombia una muy importante disminución de la fecundidad. Él la califica de reducción de proporciones extraordinarias y "sin precedentes conocidos hasta el momento". Tal vez

* Santiago, Chile.

quiera referirse a América Latina, porque la experiencia asiática en la década de 1950-1959 muestra reducciones semejantes y aun mayores. El caso de Taiwan, por ejemplo, muestra que en un lapso de tiempo semejante al de Colombia, se produjo un descenso casi igual. Colombia tenía en 1964 una tasa de fecundidad de 44 por mil y Taiwan una de 45.3 por mil en 1955. Colombia bajó diez años después, en 1975, a 31 por mil, y Taiwán en igual lapso a 32.5 por mil. Singapur, en igual lapso que el de Taiwan, disminuyó su tasa de 44.0 a 29.9 por mil. Por ello la calificación de "sin precedentes" no es enteramente justa. Pero al mismo tiempo es necesario hacer resaltar que estos casos tenderían a apoyar la tesis que el mismo doctor Londoño plantea sobre la importancia de los programas específicos para acelerar tendencias decrecientes de fecundidad. A pesar de diferencias sociales, culturales y económicas indudables entre estos países asiáticos y Colombia, en ambos casos lo común es la existencia de programas de planificación familiar de fuerte promoción. Reconociendo que en América Latina la motivación explícita ha sido la salud materno-infantil, y en Asia la disminución del crecimiento, el uso de medios semejantes, en este caso la promoción de los anticonceptivos, se ha traducido en efectos calcados. Pienso que la experiencia colombiana es un caso que debe agregarse y compararse con otras experiencias para obtener conclusiones de validez general.

Después de establecer que en 10 años ha habido una disminución importante e impactante de la fecundidad en Colombia, el autor se pregunta el porqué de tal cambio, e intenta responder diciendo que el éxito parece deberse a "una combinación de ambos: por un lado el avance económico y social, y por otro, la información y servicios dados por los programas de planificación familiar". Trata de demostrar esta hipótesis en base a la variación concomitante de las variables sociales y económicas respecto de la fecundidad, y así legitimizar una relación de causa-efecto. Las variables elegidas, además de la tasa bruta de natalidad, se detallan en el cuadro 2. Como expresión de estos factores usa su variación porcentual en los periodos de 1951-64 y 1964-75, además de un índice que expresa la magnitud relativa de variación de cada variable cuando la fecundidad disminuye en un 1% (% cambio en factor/% cambio en fecundidad).

Quisiera comentar el uso de la variación concomitante como base de una relación de causa-efecto. Es verdad que en ciencias sociales y en demografía la variación concomitante es uno de los elementos que apoyan una relación causal, pero también es cierto que debe cumplir además otras condiciones adicionales. Lo que se considera como causa, en este caso las variables sociales y económicas, deben preceder al efecto, en este caso la fecundidad. Además es necesario descartar cualquier otro "tercer factor" que haya hecho variar simultánea e independientemente la pretendida causa y su efecto. Esto no invalida el esfuerzo hecho por reunir antecedentes que permitan aclarar los elementos que se supone están de alguna manera relacionados con la fecundidad. Pienso que sería necesario profundizar en estas relaciones y llevarlas un poco más allá de la simple

relación temporal. Los fenómenos sociales son complejos y las relaciones lineales no son las propias de la realidad social; hay influencias mutuas, al mismo tiempo que relaciones múltiples entre las variables.

Pienso que los esfuerzos de investigación y evaluación de los cambios en variables como la fecundidad han padecido debido al defecto del enfoque "empirista" en ciencia social. La evaluación y los efectos de los programas de planificación familiar se han abordado con la misma orientación que la física le ha dado al uso del método científico. La física relaciona hechos aislados entre sí y observa su efecto. Se trata del estudio de variables que pueden aislarse y cuyas relaciones permanecen constantes e independientes; sus relaciones causales son lineales. A nivel social este razonamiento causal lineal encuentra problemas que hacen aparecer la realidad como contradictoria; entra a jugar la multicausalidad y el trueque permanente entre causa y efecto, todo ello en un contexto histórico que determina y condiciona cualquier relación. Al conjunto de las relaciones directas hay que agregar los condicionantes propios de la época histórica en que el programa se desarrolla. Las relaciones sociales, las vinculaciones económicas, la estratificación social, la distribución del ingreso, los valores culturales, constituyen un sistema propio de cada país que impide mirar las relaciones aisladamente.

El enfoque empírico ha tenido éxito en los estudios de mercado y en las encuestas electorales, donde no interesaba explicar los fenómenos sino sólo establecer opiniones o preferencias. Pero cuando se trata de acciones que tienden a cambiar los valores, la conducta y las actitudes, es necesario ahondar en interpretaciones causales donde el empirismo es insuficiente.

Es ésta una buena oportunidad para insistir en la necesidad de buscar métodos de análisis que permitan superar este mundo de hipótesis nunca suficientemente demostradas. Pienso que el concepto de la realidad como *sistema* es el camino que permitirá avanzar en una comprensión más integral e histórica de nuestras realidades latinoamericanas.

El trabajo del doctor Londoño, adecuado para los elementos analíticos disponibles, es un ejemplo de las limitaciones de nuestra realidad científica.

COMENTARIO AL TRABAJO "EFECTOS DEMOGRÁFICOS Y SOCIOECONÓMICOS DE LA PLANIFICACIÓN FAMILIAR EN LA REPÚBLICA DOMINICANA", DE ANÍBAL FAÚNDEZ Y ELLEN HARDY

George Roberts *

Los autores del trabajo comentado consideran acertadamente que la evaluación de las consecuencias demográficas y socioeconómicas de los programas de planeación familiar es un reto que, incluso dado el volumen considerable de materiales demográficos disponible, debe ser abordado con gran precaución.

Basar el análisis de los efectos de los programas de planeación familiar en la experiencia de un país —la República Dominicana— es plenamente justificable, pues la más amplia experiencia que se obtendría si se extendiera el análisis a varios países, no necesariamente daría como resultado un tratamiento más convincente del tema. De nuevo, hay suficientes similitudes entre este país y el resto del Caribe como para hacerlo representativo de la región. En términos de estructura social, desarrollo demográfico y prácticas anticonceptivas, su experiencia es muy parecida a los modelos correspondientes en otros de los principales países de la región. Aunque su fecundidad ha sido siempre un tanto mayor que la del grupo anglohablante, este último comparte con la República Dominicana un periodo común de iniciación en el descenso de mortalidad, a principios de los años 20. Otro sorprendente paralelismo es la considerable migración experimentada en años recientes, que ha dado como resultado un número considerable de asentamientos en los Estados Unidos y Canadá, y aumentado grandemente los vínculos entre el Caribe y Norteamérica. Otro factor en favor de elegir a la República Dominicana como base para la evaluación, es que existen y están disponibles los resultados de dos encuestas, con un intervalo de separación de 5 años, que hacen posible una evaluación de los cambios en la fecundidad y en la práctica anticonceptiva durante un periodo más o menos cubierto por la operación del Programa Nacional de Planificación Familiar de aquel país.

Se puede concluir que los modelos descritos por el trabajo de los doctores Fernández y Hardy para la República Dominicana ofrecen un indicador confiable del desarrollo que se espera en el futuro en otros países de la región que tienen programas similares de planeación familiar.

* Departamento de Sociología, Universidad de West Indies, Jamaica.

La expansión del control de la fecundidad

El éxito de un programa nacional de planeación familiar depende de dos factores básicos: primero, el suministro de los artículos y los servicios anticonceptivos necesarios, y segundo un programa orientado a motivar a la sociedad a usar anticonceptivos como medio para controlar el tamaño de la familia. Son estos dos factores los que determinan en gran parte el grado en que la población hace realmente uso de los servicios de planeación familiar disponibles.

Faúndez y Hardy cuentan con materiales que demuestran aumentos considerables en el número de clínicas, durante un periodo de siete años, que va de 8 en 1968 a 60 en 1973 y a 204 en 1975. Simultáneamente con lo anterior se realizaron campañas extensivas de educación y entrenamiento de personal. Lo que demuestra que la campaña fue exitosa es el apreciable aumento en el número de nuevas aceptantes: un aumento de 7 veces entre 1968 y 1975. Los datos complementarios sobre la proporción real de mujeres que adoptaron la anticoncepción, representa un índice más significativo del progreso logrado. Sin embargo, llegará el tiempo en que este número se estabilice, cosa que ocurrirá cuando el número de las nuevas aceptantes se acerque al número de sobrevivientes de las cohortes de nacimiento apropiadas. Esto puede ser ilustrado, por ejemplo, por la experiencia de Jamaica, donde las nuevas aceptantes a las clínicas del Consejo Nacional de Planeación Familiar se han estabilizado en años recientes a razón de 23 000 anualmente. Tal cifra iguala más o menos el número de sobrevivientes de las cohortes de nacimiento de aproximadamente 25 años antes. Tal nivel de recepción ha dado como resultado, hasta 1970, la siguiente situación en Jamaica (S. A. Sinclair, 1874):

Intervalo de edad	*Total estimado de aceptantes hasta 1970*	*Censo poblacional (mujeres) 1970*	*Porcentaje del total de aceptantes mujeres*
15-19	5 500	86 000	6
20-24	18 400	68 500	27
25-29	19 800	54 500	36
30-34	14 000	43 700	32
35-39	8 900	44 300	20
40-44	4 200	41 500	10

Por lo tanto, cerca de una quinta parte de las mujeres en edad fértil habían asistido, para 1970, a las clínicas; la mayor proporción de asistencia, 36%, se encontró en el grupo de edad 25-29. Además, se estima que una recepción continuada de unas 23 000 mujeres significará, para 1977, que el total de aceptantes dentro del periodo de edad fértil comprenderá el 75% de todas aquellas mujeres en edad fértil.

Naturalmente los registros de las clínicas están sujetos a dos formas de limitación que sin embargo tienden a cancelarse mutuamente, con lo

que quizá se asegura que el panorama que presentan pueda ser tomado como un indicador adecuado de la expansión de la anticoncepción. La primera limitación se suscita debido a que una mujer puede primero asistir a una clínica dada y luego presentarse a una o dos más, sin que el sistema de registro esté preparado para eliminar estas dos últimas veces para no contarlas como nuevas aceptantes, lo cual conduciría a una sobreestimación del número de nuevas aceptantes. La segunda limitación es que no todas las mujeres que aceptan la anticoncepción asisten a clínicas; el efecto de esto es que los registros de las clínicas tienden a subestimar el número de nuevas aceptantes.

¿Qué significa "conocimiento" y "uso" de contraceptivos?

Un rasgo sobresaliente de este estudio es el dramático incremento en los niveles de conocimiento sobre anticonceptivos revelado para el periodo 1970-1975. De acuerdo a la encuesta de 1975, casi toda mujer en edad fértil en la República Dominicana informó tener algún conocimiento sobre la anticoncepción, lo cual es el doble del nivel obtenido cinco años antes.

Tal parece que sería necesario efectuar una investigación sobre el concepto de "conocimiento" en el contexto de los estudios de anticoncepción. En primera instancia es importante considerar más cercanamente qué está implicado cuando una mujer dice que "conoce acerca" de uno o más métodos de anticoncepción. ¿Quiere esto decir meramente que ha oído algo sobre tales métodos, o que comprende cómo funcionan? Inevitablemente somos llevados a considerar otro aspecto del "conocimiento" que complementa el primero y que se centra alrededor de lo que realmente sabe, quien responde, sobre el sistema reproductivo. Pues una comprensión de la manera en que funcionan los anticonceptivos modernos requiere una cierta apreciación de cómo intervienen éstos en la secuencia de sucesos que comienzan con la relación sexual. Ciertamente en la medida en que sostengamos que el conocimiento constituye una base necesaria para la acción, su evaluación en el contexto presente parece ser un requisito para analizar la adopción de la anticoncepción.

En el contexto de la anticoncepción, se han efectuado recientemente algunos estudios en Jamaica en los que se ha tomado nota sobre algunos aspectos del "conocimiento". Nuestro punto de partida fue una investigación sobre el nivel de comprensión mostrado por las mujeres acerca del proceso de reproducción en general y el ciclo menstrual en particular. El razonamiento base de este acercamiento es que, puesto que la mayoría de los anticonceptivos modernos involucran alguna disrupción del ciclo menstrual, una adecuada comprensión del proceso reproductivo parecería ser una preparación esencial para las mujeres a las que les recomienda emplear tales artefactos. Una vez que saben el cambio probable en su ciclo menstrual que podría acompañar el empleo de tales métodos, su aparición no daría como resultado un cese en la confianza sobre estas medidas.

En una encuesta efectuada en Jamaica en 1975, se les pidió a las mu-

jeres involucradas que declararan con sus propias palabras cómo pensaban que sucedía el embarazo; la encuesta incluía una pregunta suplementaria diseñada a averiguar si estaban conscientes del significado de la ovulación en el esquema global de la reproducción. Otra pregunta por separado les pedía que expresaran, también con sus propias palabras, lo que entendían por el término menstruación. En alguna medida las curiosas respuestas obtenidas podrían ser una función de la incapacidad de las respondentes para expresarse adecuadamente sobre este tema relativamente complejo. Pero es igualmente posible que el pintoresco lenguaje al que recurrieron la mayoría de las respondentes enmascare una falta de conocimiento básico de los procesos involucrados. Además, un número importante de mujeres que no están seguras del terreno que pisan no se atreven a aventurar una respuesta y se contentan con replicar que "no saben".

En base a esta encuesta, parece que sólo el 10% de la muestra de mujeres mostró un conocimiento adecuado del proceso reproductivo, en tanto que la proporción correspondiente en el caso del ciclo menstrual fue aún menor: 5%. Es interesante señalar el mucho mayor nivel de conocimiento que revelaron las usuarias de anticonceptivos. Sus niveles de conocimiento yacen entre 5 y 8 veces el de las no usuarias. Además, las mujeres que recurren a la anticoncepción tempranamente en el ciclo familiar, son aquellas que tienen los más altos niveles de conocimiento del proceso reproductivo (G. W. Roberts y S. A. Sinclair). Naturalmente que podría argumentarse que tal conocimiento fue adquirido después de que las mujeres empezaron a usar anticonceptivos, pero en base a otras evidencias de la encuesta tal cosa parece poco probable.

La incertidumbre en lo que se refiere a lo que se quiere decir por "conocimiento" de la anticoncepción suscita una pregunta complementaria relacionada con lo que las respondentes quieren decir cuando afirman que usan la anticoncepción. Así, las preguntas de esta naturaleza en una encuesta anterior, también en Jamaica, obtuvieron respuestas tales como "empleo ocasional" o "de vez en cuando", y frases similares que sugieren un uso inefectivo del método implicado. Ante esto se suscitan dos problemas. En el primer caso tenemos que investigar cómo se usan los anticonceptivos antes de que podamos aceptar confiadamente respuestas a preguntas de sí/no como evidencia sastifactoria de uso. En segundo lugar tenemos que considerar si las respondentes tienen una idea clara sobre la manera en que los anticonceptivos en cuestión inhiben la fecundidad. Ambas cosas están siendo investigadas por medio de una encuesta que se está efectuando en Jamaica. Lo que puede inferirse del material disponible hasta el momento es que muy pocas mujeres entienden cómo funcionan los anticonceptivos que están empleando. Y la consecuencia de esto podría muy bien ser que los métodos no están siendo empleados tan efectivamente como sería posible si las mujeres se dieran cuenta de cómo se previene la concepción.

Nuestros argumentos no tienen la intención de suscitar dudas sobre la validez de los datos presentados para la República Dominicana sino solamente dirigir la atención hacia la relevancia de acercamientos más rigurosos al tema del "conocimiento".

Algunos efectos de la anticoncepción en la fecundidad

Al discutir el problema de los efectos de la práctica anticonceptiva, los autores arguyen correctamente que los cambios en los niveles de fecundidad entre las fechas de las dos encuestas dan una indicación satisfactoria de tales efectos. No obstante, en base a los datos presentados, no pueden darse resultados conclusivos sobre las reducciones que han tomado lugar. No queda claro si la ambiciosa meta determinada por el gobierno —una reducción en el porcentaje de nacimientos de 47 a 37 en cinco años— podrá cumplirse. Pero de acuerdo con ambos conjuntos de datos, como se ve en la tabla 15, las tasas de fecundidad de una edad específica se reducen marcadamente entre 1969 y 1970. De hecho las reducciones de entre el 14% y el 37% en estas tasas son extremadamente altas e implican una caída del 28% en el tamaño indicado de la familia: de 6.64 a 4.76. Esto, de hecho, excede la disminución fijada como meta oficial, que es del 21%. Sin embargo, las reducciones presentadas de los datos mundiales de fecundidad, en la tabla 16, son mucho más modestas que las reducciones en tasas específicas de edad.

Otra línea de evidencias relevante para las discusiones sobre reducción de la fecundidad se centra alrededor de las diferenciales encontradas entre varios grupos de la población. Las principales entre éstas son los diferenciales por nivel de educación. Los datos disponibles muestran claramente una cercana asociación entre el nivel de educación y la fecundidad. Otra diferencial importante es la que existe entre las poblaciones rurales y las urbanas. Los materiales citados enfatizan que estas dos se refuerzan una a la otra, que las diferenciales entre la fecundidad urbana y la rural son muy marcadas entre las mujeres con educación universitaria, y que tienden a desaparecer cuando consideramos a mujeres que no tienen educación. Esto subraya el papel muy considerable que puede esperarse del mejoramiento en educación como agente para lograr una reducción de la fecundidad.

Las marcadas diferenciales de fecundidad del tipo citado arriba son fenómenos mundiales y aparecen en todas las poblaciones del Caribe. Ambas apuntan hacia reducciones continuas de fecundidad en la región.

Implicaciones del uso de ciertos tipos de anticoncepción

Lo que falta en este estudio es una discusión sobre los principales tipos de anticoncepción empleados en la República Dominicana. Se menciona el considerable incremento en el conocimiento de los diferentes métodos, pero no se dice nada sobre cuáles han sido los principales métodos a los que se ha recurrido, y también si ha habido algún cambio pronunciado en la popularidad de alguno de ellos durante el periodo de cinco años. Seguramente se suscitarían varios temas importantes en lo que se refiere a la adopción de los principales métodos empleados.

La píldora ha sido el mayor auxilio en todos los programas oficiales

y hasta hace algunos años era considerada como la respuesta al control de la fecundidad en todas las sociedades. Sin embargo, ha habido algún debilitamiento en el apoyo a este método debido a su impacto sobre el ciclo menstrual y a sus efectos laterales en general. Asociados con su uso, se han reportado frecuentemente disturbios circulatorios, al menos entre las mujeres de los grupos de más años, y algunas opiniones médicas señalan que tal método no debe ser administrado en caso de que las mujeres estén sujetas a desórdenes circulatorios. El rígido régimen de ingestión de píldoras que se asocia a esta forma de anticoncepción, es también un factor que tiende a reducir su popularidad. Es probable que estas consideraciones hayan sido las responsables de la reciente contracción en el uso de tal método.

En alguna medida, las inyecciones también alteran el ciclo menstrual y por tal razón pueden ser consideradas desfavorablemente por las mujeres. Empero, el hecho de que obvian un régimen continuo de medicación y sólo precisan inyecciones a intervalos de varios meses, las favorece mucho entre ciertos grupos. En el caso de Jamaica también se ha precisado que la aceptación general de la inyección como tratamiento médico hace a esta forma de anticoncepción altamente aceptable.

El DIU, considerado por algún tiempo como el anticonceptivo ideal que cubriría las necesidades de las sociedades en desarrollo, no ha mantenido su temprana popularidad. Desafortunados efectos laterales y la oposición masculina, han causado cierta declinación en su uso, aunque algunos círculos médicos continúan defendiéndolo firmemente.

Otros métodos tales como el diafragma continúan hallando el favor de las usuarias, en tanto que el principal método masculino, el condón, ha incrementado su popularidad y es especialmente empleado por los grupos socioeconómicos más altos de la sociedad.

Dos acercamientos al control de la fecundidad que difieren fundamentalmente de los discutidos arriba demandan atención especial en todas las sociedades y deben ser mencionados. El primero de éstos es la esterilización, el conocimiento de la cual se ha elevado dramáticamente en la República Dominicana entre 1970 y 1975. También es bien conocida su gran popularidad en Puerto Rico; la demanda en Jamaica y otros países de habla inglesa de la región se ha incrementado grandemente en años recientes. Con las técnicas modernas tal operación es desempeñada fácilmente y es totalmente efectiva. Al mismo tiempo el hecho de su irreversibilidad lleva a algunas autoridades a recomendar tal método renuentemente para mujeres jóvenes o de baja gravidez. Además de la esterilización efectuada con el propósito de controlar la fecundidad, otros procedimientos quirúrgicos emprendidos por razones distintas tienen el mismo efecto. Tales son las histerectomías parciales o completas, necesarias en estas poblaciones como consecuencia de la alta incidencia de fibromas. Una encuesta efectuada en Jamaica en 1975, indica que cerca del 4% de todas las mujeres en edad fértil han sido esterilizadas directamente como medida de control de la fecundidad, o lo han sido a través de la histerectomía.

En contraste, la esterilización masculina sigue siendo impopular en las

sociedades del Caribe. En Jamaica, por ejemplo, a pesar de la existencia de facilidades para efectuarla, se ha informado de muy pocos casos.

El último método de control de la fecundidad es el aborto, el cual no es mencionado en el estudio. Los aspectos legales, éticos, religiosos y médicos involucrados en su práctica son muchos y complejos. Algunas autoridades lo han recomendado ampliamente como un método que pueda utilizarse cuando otros hayan fallado sin que exista una falta por parte de las usuarias. Las mujeres que se embarazan, aunque han estado usando continua y correctamente un anticonceptivo particular, se dice, deberían tener a su disposición facilidades para abortar. Sobre otras bases médicas se recomienda decididamente cuando la continuación del embarazo puede poner en peligro la salud de la madre. En la mayoría de las sociedades del Caribe el aborto es técnicamente contra la ley, aunque en muchos casos existen medios de ignorar esto. Aquí, sin embargo, la implicación importante es que el resultado es la recurrencia al aborto ilegal, desempeñado por personas no preparadas para ello, cosa que implica secuelas médicas desafortunadas que le crean serios problemas a los servicios médicos.

Otro desarrollo actual en el campo de la anticoncepción que también debemos comentar es la distribución de anticonceptivos sin referencia a consideraciones médicas. Estas distribuciones libres y directas han sido recomendadas porque son maneras económicas de cumplir con la demanda y porque, se dice, son un modo conveniente por medio del cual las usuarias preservan una cierta confidencialidad y además no es necesaria la asistencia a una clínica. Por otra parte se arguye que tal distribución implica algunos peligros, como el caso de algunas mujeres que pueden conseguir la píldora aun cuando es médicamente inadecuada para ellas, lo cual iría en detrimento de su salud. Que este nuevo sistema asegure un incremento en el empleo de anticonceptivos es discutible, pero el hecho es que evitar que las usuarias estén totalmente informadas sobre sus efectos contribuye probablemente a la práctica ineficiente del empleo de anticonceptivos.

Efectos de los programas de planificación familiar

Dos importantes temas suscitados en este estudio son el papel que desempeña el cambio cultural para inducir reducciones en la fecundidad, y si las reducciones de fecundidad hubieran tomado lugar sin la intervención de los programas nacionales de control de la fecundidad.

La emigración masiva a los Estados Unidos y el regreso periódico de emigrantes a la República Dominicana han significado una expansión, en todos los ámbitos del país, de nuevos estándares y aspiraciones de vida que ayudan a hacer más aceptables las normas de la pequeña familia. Éstos son los rasgos que caracterizan a todas las sociedades de la región. La fuerte emigración hacia los Estados Unidos que tales países han experimentado, ha forjado fuertes vínculos con estas sociedades avanzadas del norte; el resultado es que están tomando lugar amplios cambios en el ámbito social. Ciertamente entre estos cambios está la aparición de normas

de familias pequeñas; la evidencia de esto es señalada por el estudio comentado sobre el tamaño ideal de la familia y el número adicional de niños deseados.

Muchos demógrafos han sostenido que la disminución en la fecundidad se debe a estos cambios en los modelos culturales y que el suministro de servicios de planeación familiar, cuando más, ha acelerado el proceso iniciado por la experiencia de cambio social. Esta posición no necesariamente indica una total aceptación de la inevitabilidad de los descensos en fecundidad tal como se postula en la teoría de transición demográfica. De cualquier modo parece que lo mejor sería tratar a los procesos de amplio cambio cultural, independientemente de cómo se logre éste, y al suministro de programas nacionales de planeación familiar, como medidas complementarias de una política general orientada a disminuir las tasas de crecimiento poblacional.

No obstante, intentar separar los efectos del cambio social de aquellos que puedan ser adscritos a los programas de control de la fecundidad, es una actividad totalmente legítima. Probablemente un acercamiento más gratificante sería intentar averiguar cuál de los dos aspectos desempeña un papel más importante en la reducción de la fecundidad. Son ejercicios difíciles de efectuar y sólo en ocasiones producen resultados convincentes. Un ejemplo es el análisis llevado a cabo por Sinclair en Jamaica, el cual sugiere que las medidas de planeación familiar han sido más poderosas como fuerza que los cambios en los modelos culturales de la sociedad. Sin embargo, los resultados no son, desde el punto de vista estadístico, significativos (S. A. Sinclair, 1974).

BIBLIOGRAFÍA

G. W. Robert y S. A. Sinclair: *Women Jamaica: Pattern & Reproduction and Family* (en prensa).

S. A. Sinclair: "A Fertility Analysis of Jamaica: Recent Trends with reference to the Parish of St. Ann", en *Social and Economic Studies*, Vol. 23, No. 4, diciembre de 1974.

COMENTARIO AL TRABAJO "IMPACTO DEMOGRÁFICO DE LOS PROGRAMAS DE PLANIFICACIÓN FAMILIAR. EL CASO DE MÉXICO 1973-1975", DE AGUSTÍN PORRAS

Damaris de Bermúdez *

En los últimos años se han hecho grandes esfuerzos para desarrollar metodologías que permitan evaluar los programas de planificación familiar.

Hay dos tipos de evaluación: una que tiene como objetivo el evaluar los logros del programa, es decir, si se han cumplido sus metas; y otra que tiene miras más amplias, como evaluar el impacto demográfico de esos programas: cómo afectan la fecundidad y por ende cómo inciden sobre la mano de obra, sobre la salud y sobre el desarrollo socioeconómico de un país en general.

En cuanto al primer objetivo se ha hecho mucho, y en realidad, cada programa tiene, con mayor o menor desarrollo, su sistema de estadística encaminado hacia tal fin. Pero sobre el otro aspecto, sobre el impacto demográfico de los programas de planificación familiar, queda mucho por hacer.

Se ha trabajado mucho últimamente para desarrollar metodologías que permitan evaluar tales impactos en la mejor forma; hay unas más sofisticadas que otras, pero todas requieren información que no está disponible en casi ninguno de nuestros países de América Latina.

Se ha tratado de medir el impacto de esos programas sobre la fecundidad, por ser ésta un elemento que se ve afectado, sean cuales fueren los objetivos del programa de planificación familiar. Todo ello involucra a la población, elemento vital en el desarrollo de un país, no solamente como recurso sino también como ente demandante de servicios. Para planificar el bienestar de la población es necesario conocer sus tendencias futuras, y entre ellas la fecundidad desempeña uno de los principales papeles.

Dificultades que presenta la evaluación

Aun si contara con los datos necesarios, el evaluador de los programas de planificación familiar se enfrentaría a un problema difícil, pues el proceso

* Departamento de Estadísticas del Ministerio de Salud. San José, Costa Rica, A. C.

cambiante de la población involucra una gran cantidad de factores con numerosas interrelaciones entre ellos. Sin embargo, se espera de él que determine si la fecundidad de la población hubiera sido diferente sin el programa y en qué medida lo hubiera sido.

En la práctica se trata de establecer la diferencia entre las influencias del programa y fuera de él, medianamente la comparación de la fecundidad observada bajo las condiciones del programa, con la fecundidad que se hubiera observado si éste no se hubiera emprendido.

Propósito de la evaluación

Es importante determinar con claridad el objetivo de la evaluación, pues lo que se espera puede ser diferente si sólo se quieren medir los logros del programa que si se quiere medir el impacto demográfico de los programas de planificación familiar.

En este último caso el programa no puede ser analizado aisladamente, sino como uno de los numerosos factores que inciden en el comportamiento reproductivo de las personas.

El propósito de la evaluación puede variar enormemente dependiendo del tipo y ciclo de vida del programa y de cómo serán utilizados los resultados. Debe tomarse en cuenta en sus etapas iniciales, y tal es el caso de México, información acerca de la eficacia relativa de los diferentes métodos, tanto para la planificación como para la evaluación continua de logros.

Otro factor importante a tomar en cuenta es el motivo de las mujeres para entrar al programa: limitar la familia o espaciar los hijos. En el caso de México sólo una quinta parte de las mujeres se incorporaron a los programas declarando como motivo el espaciamiento; el resto, como es de esperar en un programa joven, lo hizo por haber alcanzado el número de hijos deseado y no querer más.

Aún hay más problemas para llevar a cabo la evaluación: no hay datos estadísticos disponibles ya diseñados, que tomen en cuenta las interrelaciones necesarias y, en muchos casos, los sistemas de estadísticas nacionales no brindan ni siquiera los datos básicos necesarios. Esto obliga en muchos casos a intentar la evaluación utilizando supuestos y cifras que se asemejan al comportamiento del fenómeno en el país; así, para que el estudio tenga el rigor científico del caso es preciso justificar muy bien por qué se utilizan esos supuestos.

Cada uno de los métodos de evaluación de los efectos demográficos de los programas de planificación familiar sobre la fecundidad tiene sus propias dificultades y problemas: unos utilizan información del programa de planificación familiar (métodos directos), y otros utilizan elementos fuera del programa (métodos indirectos). Uno de los métodos directos que se ha intentado aplicar en algunos países, con resultados más o menos aceptables, es el de determinar los nacimientos evitados por el programa en un cierto periodo, y calcular el porcentaje de reducción que esto ha provocado sobre la fecundidad.

En el caso del trabajo del señor Porras, utilizando la información disponible para México en los últimos 3 años, se ha hecho un intento de desarrollar una metodología para calcular los nacimientos evitados por el programa de planificación familiar en el periodo 1973-1975.

Una de las limitaciones para elaborar este comentario fue que el documento no determinaba cuál era esa información ni qué parte de ella se había utilizado en los cálculos; por otra parte, se omitieron ciertas definiciones de términos.

Aplicar un método que calcule los nacimientos evitados por el programa de planificación familiar en un país, requiere cierta información básica necesaria:

I) Mujeres activas dentro del programa de planificación familiar.
II) Tasa de fecundidad potencial.
III) Cálculo de nacidos evitados tras aplicar en las mujeres activas la tasa de fecundidad potencial.

Problemas y dificultades

El esquema no es tan simple como se presenta, pues cada uno de los datos necesarios implica una serie de recomendaciones y ajustes que se deben hacer.

Para ubicar el comentario de lo realizado por el señor Porras, me permitiré detallar el método de cálculo de nacimientos evitados:

Mujeres activas en el programa

Hay dos maneras de obtener estos datos

a) Por limpieza periódica de los ficheros del programa

b) Por volumen y estructura de los ingresos por grupos de edad (detallada si es posible), combinada con la permanencia media de las mujeres en el programa, por método (es conveniente conocer el método al inicio pues esto fija mayor continuidad, ya que uno u otro método difieren en la probabilidad de embarazarse).

N_x^t = Volumen de mujeres ingresado al programa según edad y método

L_x = Permanencia en el año t según método (se conoce a través de las tablas de eficacia de uso de los anticonceptivos).

Si ninguna de las mujeres se alejara del programa sería así el esquema:

N_x^t $\qquad$ N_{x+1}^{t+1} $\qquad$ N_{x+2}^{t+2}

Como de las que ingresan algunas se van yendo por diversas razones, cada año del programa debe modificarse el número de mujeres.

$$N^{t}_{x} \qquad N^{t+1}_{x+1}L \qquad N^{t+2}_{x+2}L$$

Estas mujeres se proyectan como en una tabla de vida, y si se suma en diagonal se obtiene el número de mujeres activas en el programa de planificación familiar (definiendo las activas como el número medio de mujeres que después de haber ingresado al programa permanecen en él en el año t).

Hay dos ajustes que es importante hacer para obtener las mujeres realmente en riesgo: uno por esterilidad temporal (por ej. amenorrea post parto) y otra por esterilidad permanente y mujeres que toman anticonceptivos fuera del programa.

Así, una primera corrección por esterilidad temporal sería

$$N \cdot L \cdot C_{ET}$$

Este coeficiente de corrección por esterilidad temporal C_{ET} será diferente según los hábitos de lactancia materna en el país. Si el periodo de lactancia es corto, el coeficiente será mucho mayor que si el periodo de amamantamiento es largo.

También hay un grupo de mujeres que están en esterilidad permanente y un grupo que toma anticonceptivos fuera del programa. Hay una corrección que se hace por estos hechos, que Wolfers fue el primero en tomar en cuenta.

Así,

$$MR = NL \cdot C_{ET} \cdot C_{EP\ Y\ ACFP}$$

Cuando la proporción de mujeres estériles no se conoce para un país, se podrían utilizar como una estimación de CPE + ACFP los coeficientes calculados por L. Henry.

Fecundidad potencial

Se define como la fecundidad de las mujeres activas si no estuvieran planificando; es la fecundidad en ausencia de los programas de planificación familiar, y es elemento de gran importancia en la evaluación de dichos programas. Se requiere información de muy buena calidad sobre ella.

Fuente de datos de la fecundidad potencial

Si está disponible la fecundidad marital, entendiéndose por ésta la fecundidad de las mujeres casadas o convivientes, se puede obtener una buena estimación de la fecundidad potencial dividiendo la fecundidad marital por el porcentaje de mujeres fértiles.

$$fp = \frac{fm}{(1\text{-}s)}$$

fp = fecundidad potencial
fm = fecundidad marital
s = % mujeres estériles (coeficiente de Henry)

Otra manera de obtenerla es por medio del cálculo de los intervalos entre nacimientos, en esta forma:

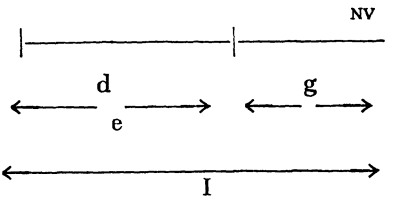
Suponiendo que los intervalos mantienen cierta estructura constante, el inverso de los intervalos es la probabilidad de que la mujer se embarace; multiplicándolos por 12 tenemos la fecundidad.

$$fp = \frac{12}{I}$$

Depende de varios factores que tienen probabilidad de ocurrir (intervalos distintos, más mujeres en ciertos intervalos).

El intervalo intergenésico será el tiempo que una mujer tarda en producir un nacido vivo, y será, como lo expresa el señor Porras, inversamente proporcional a la fecundidad.

El intervalo será la demora en embarazarse más el periodo de gestación:



Cálculo de los nacimientos evitados

Si las mujeres en riesgo M R se multiplican por la fecundidad potencial fp se obtiene el número de nacimientos evitados por el programa.

$$NE = MR\ fp = N \cdot \llcorner \cdot CET\ CEP + ACFp \mid p$$

La reducción relativa en la fecundidad sería: $\frac{\text{Nac. evitados por PPF}}{\text{Nac. evitados por PPF mas los Nac. Vivos producidos}}$

CASO DE MÉXICO

Otra limitación para este comentario, la cual fue imposible solucionar por tiempo y distancia, fue el no tener los detalles suficientes de la información de que se disponía y del trabajo del señor Gallegos, base del trabajo del señor Porras, así como cuál de esa información se utilizó en el cálculo de los nacidos evitados.

El objetivo del trabajo del señor Porras es el cálculo de los nacimientos evitados con base en la información presentada en el trabajo del señor Gallegos.

Según lo indicado, se cuenta con tasas de continuidad sólo para un reducido grupo de mujeres, pero no se indica si para un determinado método anticonceptivo.

Lo ideal, como decíamos antes, es tener las tasas de continuidad por método al inicio (gestágeno, DIU, otros, por lo menos), pues cada método difiere en cuanto a la probabilidad de embarazo.

Se tienen niveles de contracepción y ciertas características demográficas de las mujeres aceptantes.

En cuanto a las tasas de fecundidad marital, México no cuenta con ellas.

En el trabajo del señor Gallegos, cuyos datos utilizó el señor Porras en su trabajo, el volumen de ingreso se estimó en la siguiente forma.

Según el señor Gallegos, a principio de 1974 había 468 000 mujeres en todos los PPF, y a mediados de 1976: 1 139 000. Además, en ese periodo el comercio le vendió anticonceptivos a 171 000 mujeres. Todo suma, en 1976, 1 310 000 mujeres en programas de planificación familiar. Tomando en cuenta que la quinta parte de las mujeres declaró como motivo para ingresar al programa el espaciamiento de la familia, el señor Porras hizo un descuento del 20% en el número de mujeres que había en 1974 y 1976 en los PPF, con el criterio de que en un determinado momento abandonarían el programa.

Este castigo, a mi juicio, tiene como consecuencia que se SUBESTIME el número de nacidos vivos en este periodo corto de evaluación, pues el efecto de las mujeres que acuden a los programas de planificación de la familia con el motivo de espaciamiento incide sobre la fecundidad precisamente en periodos cortos, pues a largo plazo tales mujeres vuelven a aumentar la fecundidad al simplemente estar redistribuyendo los hijos a través del tiempo.

Así la evaluación hecha por el señor Porras se circunscribió a las mujeres que en forma permanente iban a influir sobre la fecundidad al no tener más hijos.

Los datos así ajustados (374 mil mujeres al inicio de 1974 y 1 050 000 a mediados de 1976) se distribuyeron a través de todo el periodo por interpolación mensual.

Este método de interpolación trata en cierta forma de sustituir las tasas de continuación, definidas como la probabilidad de que una mujer que ingresa al tiempo al programa, aún está en él en tiempo + 12 meses o t + 16 meses. La tasa de continuidad varía según diferentes factores, algunos de ellos son: el tiempo en el programa y si las mujeres tenían experiencia previa o no (las que hayan tenido experiencia previa en uso de anticonceptivos tendrían continuidad mayor pues ya superaron problemas iniciales de adopción de método adecuado, etc.)

Habría que analizar un poco más a fondo, tomando en cuenta más elementos de juicio si el sesgo que se introduce hace que se subestimen o sobreestimen, según sea el caso, los nacimientos evitados.

En el trabajo del señor Porras se tomó en cuenta el éxodo de mujeres de los programas de planificación familiar: sin embargo no todas las mujeres que quedan activas en el programa son fértiles, y para una buena evaluación de los nacimientos evitados por el programa de planificación familiar, se deben hacer las correcciones pertinentes. De no tomarse en cuenta, se estarían sobreestimando los nacidos evitados por el programa.

El señor Porras define el método del cálculo de los nacimientos evitados por medio de los intervalos intergenésicos (Análisis del Proceso Reproductivo)[1] como el más adecuado al problema de México.

Se obtuvo una estimación de los nacimientos evitados separando las nuevas aceptantes y las que habían ingresado en 1974.

No se define por qué método y con base en qué fecundidad se hizo el cálculo de los 172 000 nacimientos evitados por las mujeres que ingresaron al programa en 1974, ni se define de qué manera se estimó que sobrevivirían en el programa a mediados de 1976, sólo 163 mil de las 374 mil mujeres que ingresaron en 1974.

A las nuevas aceptantes, entendiéndose por éstas a las que se iban incorporando mes a mes al programa, se les aplicó una *probabilidad de evitar nacimientos* tomada de una cohorte de mujeres chinas con residencia en Singapur.

Costa Rica. Porcentaje de reducción en las tasas de fecundidad por edad. Periodo 1963-68, 1963-73 y 1968-73

	Porcentaje de reducción		
Grupos de edad	*1963-68*	*1963-73*	*1968-73*
15-19	7.43	16.9	10.27
20-24	19.46	37.9	22.87
25-29	26.57	46.9	27.63
30-34	23.94	50.6	35.00
35-39	19.88	51.3	39.26
40-44	17.79	50.4	39.62
45-49	22.50	40.6	23.39

FUENTE: Chackiel, J., *La fecundidad y la mortalidad en Costa Rica*, 1963-73.

[1] Métodos para medir el efecto de los programas de planificación de la familia sobre la fecundidad. Problemas y dificultades. ESA/P/AC 7/1.

Uno de los factores más importantes en el cálculo de los nacimientos evitados es precisamente la fecundidad potencial por la que se deben multiplicar las mujeres en riesgo en el programa para tener una estimación aceptable de los nacimientos evitados por éste en un determinado periodo.

En el trabajo del señor Porras no queda claro por qué se considera que un grupo tan seleccionado de mujeres comunes el de edad 25-29 años, chinas y con residencia en Singapur, determina el comportamiento reproductivo de las mujeres mexicanas en edades fértiles.

Además de las diferencias en cuanto a hábitos que podría haber entre

dos universos tan distintos de mujeres, algunas experiencias en otros países (Costa Rica por ejemplo) indican que las mujeres en las edades jóvenes abandonan más rápido el programa y son las que a la larga influyen en una proporción menor en la baja de la fecundidad como se puede ver en el cuadro anterior en el periodo 1968-73, tomado en el estudio de Juan Chackiel.

A mi juicio, ésta es la falla más seria que presenta la estimación del señor Porras, pues además de lo comentado no se presenta el marco teórico del cálculo de esas probabilidades de evitar nacimientos.

COMENTARIO AL TRABAJO "IMPACTO DEMOGRÁFICO DE LOS PROGRAMAS DE PLANIFICACIÓN FAMILIAR: EL CASO DE MÉXICO 1973-1975", DE AGUSTÍN PORRAS

Nelly Niedworok *

Dado lo acertado de los comentarios de la licenciada Bermúdez, es muy poco lo que se puede agregar en una visión crítica del trabajo presentado por el señor Porras.

Simplemente agregaré algunas acotaciones o dudas aisladas que surgen del informe presentado.

Asimismo, me permitiré hacer algunas apreciaciones de carácter general respecto a la medición de los efectos socioeconómicos y demográficos de los programas de planificación familiar.

Es indudable que la exactitud de las mediciones que se hagan dependerá de la calidad y amplitud de la información necesaria disponible.

La escasez de dicha información es un problema que se debe enfrentar, sobre todo en la evaluación de programas de reciente implantación.

A este respecto el señor Porras señala el esfuerzo de organismos mexicanos para obtener dicha información básica y menciona la realización de encuestas.

Sería interesante conocer el tipo de encuestas realizadas y la información proporcionada por las mismas, así como si se hace uso de ellas o no en la estimación presentada.

Cabe acotar asimismo que el valor del trabajo presentado sería, en mi opinión, más bien el de un ejercicio de aplicación de una metodología que el de estimar efectos con grado de ajuste necesario.

Si el objetivo fue el de corroborar por un camino diferente los resultados de otras estimaciones, concretamente las de El Colegio de México y las de el señor Gallegos, surgen algunas dudas.

En efecto, las dos estimaciones con las que se comparan resultados adolecen, como lo señala el señor Porras, de limitaciones derivadas de los supuestos en los que se basan y que, como se demuestra en el trabajo, no se corresponden exactamente con la realidad.

Sin embargo, en la nueva estimación presentada, aparentemente tam-

* Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay. Montevideo, Uruguay.

poco se pudo evitar la inclusión de supuestos, aún más variados que los anteriores.

En efecto, ellos estarían implícitos, ya sea:

—en las correcciones que se efectúan en la información para tener en cuenta los abandonos del programa;
—en la sustitución de tasas de continuación, por interpolación del número de mujeres en los programas de planificación familiar al inicio y al final del periodo estudiado;
—en la adopción de la probabilidad de evitar nacimientos de una cohorte muy particular de mujeres ajenas a la realidad de México, y
—en la no corrección por fertilidad de las mujeres activas en el programa.

Dichas correcciones o supuestos, como lo señala Bermúdez, actuarían en distinto sentido, sobreestimando o subestimando, según sea el caso, el cálculo de nacimientos evitados. Por tanto, como incluso se señala en el trabajo, el efecto real del programa sobre la natalidad, podría ser mayor o menor que el estimado.

No se fundamenta en el trabajo la afirmación que realiza, en cuanto a que el efecto real no va a ser significativamente menor que el estimado.

Es importante señalar que la mayoría de las observaciones que se han hecho surgen en última instancia de la escasez de información básica que ha debido enfrentar el autor para efectuar las estimaciones.

Sin duda, la existencia de sistemas de información adecuados es básica para la medición de los efectos socioeconómicos y demográficos de los programas de planificación familiar.

Pero con ello no bastaría, sino que también sería necesario contar con el marco interpretativo dentro del cual se integren las mediciones realizadas a fin de conocer las repercusiones que a nivel de la sociedad a corto y largo plazo tengan los programas de planificación familiar.

Es indudable que un programa de este tipo, si es eficiente y no hay factores que se interpongan, ha de tener efectos demográficos.

Es claro que si está actuando sobre una variable intermedia de la fecundidad, afectará los niveles de la misma, y a través de ella tendrá otros efectos demográficos, como sería en la natalidad y en la estructura por edad de la población en términos globales.

A su vez, tendrá también efectos sobre la mortalidad, como ya lo ha señalado la doctora Taucher.

Pero el efecto demográfico probablemente no tendrá la misma intensidad no solamente con respecto a los distintos estratos sociales, sino también a la población vinculada a niveles diferenciales de desarrollo económico, así como a procesos intermedios que pueden concebirse como modernización derivada fundamentalmente de la acción del estado. Dicha acción, a través de las formas institucionales que genera, constituye básicamente un proceso de desarrollo social que incorpora en grado diferencial a los distintos sectores de población.

Los procesos estructurales y de orden institucional antes señalados actuarían sobre los niveles superestructurales condicionando normas, actitudes y valores que serán más o menos integradores de la acción de los programas de planificación familiar.

En resumen, los efectos de los programas tenderán a variar vertical y horizontalmente en el espacio social, según los diferentes estratos y sus niveles diferentes de incorporación a los procesos de desarrollo económico y social.

Según lo anterior, se redefinirían así nuevas estructuras de diferenciales de la dinámica demográfica entre distintos estratos al interior de la población total.

Por último cabe señalar que los distintos estratos de población están insertos en diferentes sectores de la división nacional del trabajo.

En consecuencia, la actuación sobre sus dinámicas poblacionales sin una adecuada evaluación de los requerimentos globales de un proceso concreto de desarrollo podrá incidir a largo plazo como bloqueo hacia el logro de dicho proceso.

En conclusión, resulta claro que los programas de planificación familiar, ya sea que estén integrados a planes generales de desarrollo económico, o más aún si no lo están, deberían ser precedidos y acompañados de investigaciones sobre la dinámica de los distintos sectores de la población y de sus interrelaciones al interior de la estructura económica.

Estas investigaciones constituyen la base que permite la elaboración de un esquema explicativo a través del cual se podrá tener una apreciación adecuada de los efectos socioeconómicos, a corto y largo plazo, de un programa de planificación familiar.

Los sistemas de información, paralelamente, deberían proporcionar los datos que deriven en mediciones continuas de tipo y desagregación acordes al antedicho esquema interpretativo.

RELATORÍA

Julieta Quilodrán *

La planificación familiar ha sido considerada como una posible solución al acelerado crecimiento de la población frente a la incapacidad de la economía de crecer al mismo ritmo. Se piensa que este desfase entre dinámica poblacional y económica podría ser zanjado frenando el crecimiento de la población.

En los países en desarrollo se han mantenido altas tasas de crecimiento de la población debido al mantenimiento de los patrones tradicionales de fecundidad y a un rápido descenso de la mortalidad en los últimos decenios. De aquí que para lograr un descenso rápido de las tasas de crecimiento en estos países se haya decidido actuar sobre la fecundidad, que es la responsable inmediata de tal crecimiento.

Las posturas frente a la implantación de programas de planificación familiar son muy controvertidas. La naturaleza del fenómeno que involucra aspectos tanto económicos como sociales y culturales, lo ha hecho fuertemente polémico. Pese a ello, en la mayoría de los países de América Latina se han implantado programas a nivel nacional y bajo responsabilidad gubernamental.

En general, los programas de planificación familiar no han contado con una definición clara de los objetivos que persiguen, ni se han integrado éstos a los programas de planificación económica de los países. Sin embargo, se encuentran operando en su mayor parte desde mediados de la década de los 60, y sus efectos deben ser evaluados.

Implícitamente estos programas responden al argumento de que existe un crecimiento poblacional excesivo en la región, el cual constituiría un obstáculo al desarrollo de los países. Pero los objetivos explícitos se refieren a un mejoramiento de la salud de la población, en especial mujeres y niños. Estos argumentos se han visto reforzados por el derecho que se ha reconocido a las parejas e individuos de determinar el número de hijos que desean tener y el espaciamiento de los mismos.

Los programas pueden evaluarse de acuerdo con las metas que se les

* Centro de Estudios Económicos y Demográficos, El Colegio de México.

han asignado, con respecto al impacto demográfico que tienen sobre las distintas características de la población, vía descenso de la fecundidad y, en forma más amplia, sobre los efectos que pueden tener sobre el desarrollo socioeconómico del país.

Para evaluar los avances de los programas conforme a sus propios objetivos, cada uno de ellos cuenta por lo general con estadísticas elaboradas para tales fines. Los problemas comienzan a surgir en forma más aguda desde el momento en que se trata de medir el impacto de los programas sobre el descenso de la fecundidad a nivel nacional. A los efectos del uso de anticonceptivos por parte de las mujeres activas en los programas de planificación familiar, se suman aquellas mujeres que los utilizan por cuenta propia (adopción producto de los efectos indirectos de los programas) y aquellas que recurren al aborto o que se han esterilizado. De ahí que una buena evaluación de los efectos demográficos de la planificación familiar requiera del concurso de estadísticas de los servicios, especialmente estadísticas vitales, y de encuestas que proporcionen datos sobre la población no cubierta por los programas o que ha desertado de ellos. Sólo de esta manera se podrán obtener tasas de fecundidad que den cuenta a corto plazo de los cambios operados en esta variable.

Aparte de las dificultades antes señaladas para evaluar los programas, los comentaristas de los trabajos presentados expresaron la necesidad que existe de abordar otros temas que se encuentran íntimamente relacionados con los efectos que puede tener la implantación de un programa de planificación familiar. A este respecto, se señaló que sería necesario analizar más profundamente el significado del "conocimiento de los métodos anticonceptivos", que se ha vuelto casi universal entre las mujeres en edad fértil incluidas, así como la adopción diferencial de uno u otro tipo de métodos dada la importancia que ello tiene en la extensión del uso de anticonceptivos. También se señaló la conveniencia de estudiar más profundamente temas que no fueron tratados en los trabajos presentados a esta reunión, o que lo fueron tangencialmente, *como son el aborto y la esterilización femenina y masculina.* Los niveles de esterilización son ya importantes en el área y parecen estar elevándose, en tanto que el aborto tendería a disminuir a medida que se generaliza el uso de anticonceptivos. De cualquier forma, la influencia de estos dos últimos factores sobre la tasa de fecundidad debe ser elucidada.

Los trabajos presentados abarcan las experiencias de los programas de planificación familiar existentes principalmente en Colombia, Centroamérica, República Dominicana y México. El énfasis está dado en la implantación, cobertura, tipos de métodos anticonceptivos utilizados y medidas de la fecundidad en dichos países.

Los resultados muestran que las tasas brutas de natalidad han sufrido fuertes descensos y que han pasado de niveles de 45 por mil alrededor de 1960, a niveles en 1975-76 del 32 por mil en Colombia y del 28 por mil en Costa Rica. En México, que ha sido el último de los países del área en instaurar un programa de planificación familiar, el descenso habría reducido la tasa de natalidad del 45 por mil al 40 por mil. Estos descensos

coinciden con las experiencias obtenidas en otros lugares del mundo (países asiáticos) al implantarse en forma masiva la limitación de los nacimientos.

Los resultados de la evaluación de los programas mismos muestran un incremento de la proporción de solteras que ingresan a ellos, un rejuvenecimiento de la edad de las mujeres al ingresar, y una disminución de los hijos nacidos vivos ya tenidos hasta ese mismo momento. Esto significaría que las mujeres comienzan a utilizar la contracepción no sólo como un medio para limitar la dimensión de la familia, sino también como una manera de retardar la llegada de su primer hijo y con fines de espaciamiento.

El descenso de la fecundidad ha repercutido sobre otra variable demográfica como es la mortalidad. A través de la disminución del número de hijos de orden 5, entre los cuales la mortalidad es del doble que entre los hijos de orden 1 y 2, el descenso de la fecundidad ha actuado sobre el descenso de la mortalidad infantil. Se pueden apreciar también efectos sobre la salud de la madre atribuibles a disminuciones en la morbilidad y mortalidad asociadas con la gran paridez. Por otra parte, se ha producido una disminución en el número promedio de abortos que han tenido las mujeres que ingresan a los programas de planificación familiar, y ha bajado el número de egresos hospitalarios por aborto; estos hechos sugieren que la contracepción podría estar "evitando" abortos. Sin embargo, estos cambios no van a modificar de manera sustancial los niveles de mortalidad infantil y materna, los cuales siguen siendo definidos por los niveles socioeconómicos imperantes en los diversos países.

Los resultados obtenidos al relacionar práctica anticonceptiva con indicadores demográficos y socioeconómicos, muestran, en general, que el desarrollo de los programas de planificación familiar no ha traído aparejados cambios concomitantes en los indicadores socioeconómicos. Los únicos indicadores en los cuales se advierten cambios comparativamente importantes en los países con programas de planificación familiar más avanzados, son los relativos a la mortalidad infantil, esperanza de vida al nacer y tasa de natalidad.

La evolución de los indicadores socioeconómicos analizados para diferentes países no llevan a conclusiones definitivas sobre el impacto positivo que los programas de planificación familiar pudieran tener sobre ellos. Las relaciones causales entre las variables demográficas y socioeconómicas son complejas y los índices utilizados no parecen ser los más adecuados para dar cuenta de ellas. Existen algunos problemas fundamentales sin resolver, que están relacionados con la limitación de los medios analíticos disponibles para abordar las relaciones de causalidad entre los fenómenos sociales. A ello se añade la ausencia y/o deficiencia de los datos estadísticos existentes, que no permiten avanzar en tal sentido.

En conclusión, los avances en un futuro próximo deberán darse sobre todo en la estimación de las repercusiones que los programas de planificación familiar puedan acarrear sobre los niveles socioeconómicos de los países a corto y largo plazo. Esto no excluye los esfuerzos que deben hacerse por mejorar las metodologías utilizadas en la evaluación de los programas de planificación familiar sobre el descenso, propiamente dicho, de la fecundidad.

PARTE IV

EL IMPACTO DEL CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO EN LOS MERCADOS DE TRABAJO RURALES Y URBANOS

Alfredo E. Lattes *

El tema de esta sesión, tal como ha sido formulado por los organizadores de la Conferencia Paralela, cae dentro del análisis de los efectos que los cambios demográficos producen sobre otros aspectos del proceso de desarrollo económico y social. Más concretamente: el impacto que distintos niveles de crecimiento demográfico tienen sobre las condiciones del empleo rural y urbano.

Si se piensa en cuáles han sido —y son— en los países de la región las características dominantes de estos dos fenómenos (crecimiento demográfico y absorción de mano de obra), las interrogantes implícitas en esta perspectiva de análisis serían tales como: en qué medida el alto crecimiento de la población es responsable de la subutilización de la fuerza de trabajo en los contextos rural y urbano?; ¿cuánto disminuirían esos problemas de empleo si el ritmo de crecimiento de la población se redujera significativamente?, etc.

Si bien se trata de preguntas acerca del impacto que los cambios demográficos tienen sobre el empleo, no debe olvidarse en ningún momento que las relaciones entre los cambios demográficos, económicos, sociales, políticos, etc., son recíprocas. Por lo tanto, para la problemática más amplia de interpretar las interrelaciones que vinculan el cambio poblacional con el proceso de cambio social que lo contiene, interesa también responder a estas preguntas, pero formuladas en el sentido contrario,, es decir: ¿de qué manera las condiciones del empleo rural y urbano y los factores no demográficos intervinientes afectan las tendencias poblacionales? Interrogantes de este tipo se discuten en otras sesiones de la reunión.

Como una base para la discusión, se presenta en este documento una visión general y principalmente bibliográfica sobre el tema de las relaciones entre los cambios demográficos y la absorción de mano de

* Centro de Estudios de Población (CENEP), Buenos Aires, Argentina.

obra, con especial referencia a los contextos rural y urbano de los países de la región.

Indudablemente, el tema constituye una problemática tan amplia y compleja que impone, a un documento de esta extensión y tipo, las condiciones de tener que ser muy selectivo en cuanto a los aspectos que aborde, como también muy breve en su desarrollo. Así, se tendrán que pasar por alto muchos detalles y tampoco se podrá atender a la gran diversidad de situaciones que presentan tanto los 20 países usualmente agrupados bajo la denominación de América Latina como los otros países y territorios de la región. A todas las dificultades propias de la tarea deben agregarse, naturalmente, los sesgos de quien la realiza.

Este documento, tras una visión y discusión global, centra el análisis en los subtemas 1 y 2, es decir, los que se refieren a la absorción de la mano de obra en la agricultura, la migración rural-urbana y los cambios de la estructura ocupacional. Los subtemas 3 y 4 —migraciones intrarregionales y disponibilidad de mano de obra por sexo y edad— estarán integrados en la discusión de los dos primeros.

Cambios recientes de la población y la mano de obra

Población

Cuando se piensa en los principales problemas sociales y económicos que afrontan los países de la región, es imposible dejar de lado la subutilización productiva de los recursos humanos disponibles. Se reconoce, expresamente, que uno de los mayores obstáculos para enfrentar la pobreza es, justamente, la insuficiente creación de oportunidades de empleo. Cuando la atención se dirige a los factores que actúan sobre este desencuentro entre oferta y demanda de mano de obra, es normal que de inmediato se piense en los cambios demográficos.

Efectivamente, la población, y más específicamente su dinámica, a través del doble rol de productores y consumidores que poseen sus miembros, participa, junto con otros factores —políticos, económicos, sociales, geográficos, culturales, etc.— de la compleja trama de relaciones que determinan las condiciones y niveles de la absorción de mano de obra, dentro del proceso de desarrollo económico-social.

Antes de entrar a considerar esas relaciones, será útil recorrer, a modo de breve introducción, los principales cambios de la población y la mano de obra ocurridos durante las últimas décadas en los países latinoamericanos.

Además de que la base de datos disponibles no es del todo firme,

se está de acuerdo en ubicar hacia principios de la década del 30 los inicios del importante proceso de disminución de la mortalidad que tuvo lugar en la mayoría de los países de la región. La caída más espectacular ocurrió, aproximadamente, en los años que van de 1940 a 1960. Estimaciones globales de la esperanza de vida al nacimiento para la región, arrojan para 1940 y 1960 valores de 38 y 55.8 años respectivamente (Arriaga y Davis, 1969).

Al no ser acompañada esa notoria disminución de la mortalidad con cambios similares en la fecundidad, se produjo el consiguiente aumento de las tasas de crecimiento poblacional. Recuérdese que la población total de la región, a mediados de la década del 30, crecía a razón de una tasa del 1.9 por ciento anual y que tres décadas más tarde lo hacía al 2.9 por ciento (CELADE), *Boletín Demográfico* Nº 10, 1972).

En la actualidad, la población de la región sigue creciendo al muy alto ritmo de 2.8 por ciento anual. Aunque es importante señalar que las estimaciones más recientes indican que ya ha concluido la etapa ascendente o de aceleración del crecimiento. Pero esas mismas estimaciones para la América Latina prevén un descenso muy lento en las próximas décadas y hacia fines del siglo se estaría aún en un nivel de alrededor del 2.4 por ciento anual (Somoza, 1975).

Es necesario destacar la notable variación de este fenómeno entre los distintos países. A modo de ejemplo, señalemos que las estimaciones para el presente quinquenio indican que mientras 4 países (Chile, Argentina, Uruguay y Cuba) tienen tasas de crecimiento comprendidas entre 1.3 y 2.1 por ciento anual, otros países (Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, México y República Dominicana) tienen tasas que van del 3.1 al 3.4 por ciento anual. Hacia fines del siglo, el rango de variación entre las tasas de los países sería más amplio aún, con valores extremos estimados en 0.8 y 3.2 por ciento anual. (CELADE. *Boletín Demográfico* Nº 18, 1976).

Como varios estudios lo han puesto de relieve, la impresionante disminución de la mortalidad —que en mayor medida ocurrió en la primera infancia y en la niñez— fue producida, primordialmente, por la importación de técnicas y productos farmacéuticos para la prevención y control de enfermedades.[1]

Aquel proceso de descenso de la mortalidad no encontró a todos los países en la misma situación y tampoco dejó homogéneos sus niveles. Como un claro indicador de las profundas diferencias de es-

[1] Un hecho que, como bien señala Di Filippo (1976) "forma parte de las modalidades de introducción y difusión del progreso técnico generado en economías altamente industrializadas"... "en un contexto socioeconómico caracterizado por la introducción selectiva y distorsionada del progreso técnico y científico".

tructuras y niveles de desarrollo, continúan existiendo marcadas diferencias en el nivel de la mortalidad tanto entre los países como entre los distintos sectores de sus poblaciones. Estimaciones recientes dan para 1970-75 una esperanza de vida al nacimiento para América Latina de 61.5 años, con variaciones que al nivel de los países van desde 47 a 72 años (CELADE, *Boletín Demográfico* N° 13, 1974).

Globalmente, se puede decir que el crecimiento de la población de América Latina, a diferencia de lo ocurrido en otras regiones que la precedieron en la reducción de los niveles de mortalidad, alcanzó, en un periodo mucho más corto, una tasa de crecimiento mucho más alta.

Como es bien conocido, la reducción de la mortalidad y la persistencia de niveles altos de fecundidad produjeron, a su vez, modificaciones en la estructura de edad de las poblaciones latinoamericanas. Concretamente, aumentó la proporción de niños y jóvenes sobre la población total. Para América Latina en su totalidad, el aumento relativo del grupo de edades 0-14 no fue muy pronunciado, ya que entre 1940 y 1970 sólo habría aumentado su proporción en aproximadamente un 3 por ciento. Pero al nivel de los países sí se han observado cambios importantes a la vez que una importante disparidad entre ellos.

Un indicador usual del cambio de la estructura de edad es la relación de dependencia potencial[2] que, para 1950 y 1975, alcanzó para la región valores de 805 y 856 respectivamente. Cabe señalar que alrededor del año 1970 se habría alcanzado —para el total de los países— el máximo de esta relación con 868 y que hacia fines del siglo su valor sería 748 (Somoza, 1975). En 1975, ocho países alcanzaron valores comprendidos entre 950 y 1050, mientras que otros cuatro se encontraban entre 570 y 780 (Somoza, 1975).

Conjuntamente y de manera interrelacionada con el aumento del ritmo del crecimiento y los cambios ocurridos en la composición de edades, se produjo una rápida y radical redistribución espacial de la población entre las áreas rurales y urbanas. Este proceso fue, en gran medida, el resultado de intensos movimientos migratorios internos que ocurrieron, con distinta magnitud, en todos los países.

Como una aproximación al fenómeno de la redistribución rural-urbana digamos que entre 1950 y 1975, mientras la población total crecía a razón de un promedio anual de 2.7 por ciento, la población urbana lo hacía a razón de 4.3 y la rural a 1.1. Se han estimado para el periodo 1975-2000 tasas medias anuales de 3.5 y 0.8 para la población urbana y rural respectivamente, con lo cual la proporción de

[2] Personas de 0 a 14 y de 65 y más años de edad por cada 1 000 personas con edades comprendidas entre 15 y 64 años.

población urbana del total de la región pasaría de 60.4 por ciento en 1975 a 74.8 en el año 2000[3] (Naciones Unidas, 1975 b). Entre los países, además de las importantes diferencias en la definición de población urbana, encontramos en 1975 niveles de urbanización que varían entre 22 y 85 por ciento.

Varios países latinoamericanos han sido también, durante las últimas cuatro décadas —o en ciertos periodos de ellas—, lugar de origen y/o destino de migraciones externas, tanto intrarregionales como intercontinentales.

La magnitud y el efecto de estas migraciones sobre el crecimiento demográfico y sobre los cambios de la estructura de edad y la distribución espacial de las poblaciones fueron, en muchos casos, bastante significativos. En particular, en relación a cambios de grupos específicos de población, como lo pueden ser los adultos jóvenes. En términos globales las migraciones externas de América Latina tuvieron en el quinquenio 1965-1970 un saldo negativo, es decir, se produjo una pérdida de población. El promedio anual de la misma fue del orden de 150 000 personas (Somoza, 1975).

En cuanto a las migraciones intrarregionales se han producido movimientos de importancia creciente en las últimas décadas. Por su volumen se destacan las migraciones que tuvieron lugar entre los países del Cono Sur y que han consistido básicamente en corrientes que se originaron en Chile, Bolivia, Paraguay, Brasil y Uruguay y se dirigieron hacia Argentina; colombianos a Venezuela, y también entre países centroamericanos —salvadoreños a Honduras, nicaragüenses a Costa Rica; etc.— han sido otros movimientos de este tipo (Morales, 1974).

Resumiendo, la población de la mayor parte de los países de la región ha venido experimentando, en las últimas décadas, cambios muy rápidos e intensos, en sus tres características demográficas esenciales: tamaño, estructura de edades y distribución espacial. En términos demográficos, esto fue el resultado de combinaciones entre distintas situaciones poblacionales y diferentes niveles de la mortalidad, la fecundidad y las migraciones internas e internacionales que tuvieron lugar en cada caso.

Con el propósito de analizar las relaciones entre los cambios demográficos y la absorción de mano de obra, es importante retener tanto los aspectos característicos de los cambios ocurridos como sus varios componentes demográficos intervinientes, pues, como se verá más adelante, tanto unos como otros generan efectos y relaciones diferentes al combinarse con los factores no demográficos.

[3] Otra estimación para esos mismos años da 61.1 y 76.2 por ciento respectivamente (CELADE, Boletín Demográfico No. 18, 1976).

Mano de obra

Una categoría económico-demográfica usual es la población económicamente activa (PEA). Se trata, como es sabido, del sector de la población cuya función es producir los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades de toda la población. Recorriendo rápidamente los principales cambios que han ocurrido en el tamaño, composición por edad, estructura sectorial, distribución espacial, subutilización, etc. de la PEA, se completará este punto introductorio.

Es conveniente puntualizar que la base de datos disponibles para el estudio de la PEA, sus cambios y su utilización es mucho más débil que la que se tiene para el estudio del cambio poblacional.[4] Este hecho constituye, por sí mismo, una limitación importante al propósito de relacionar estos y otros fenómenos.

En 1950 el tamaño de la PEA total de América Latina superaba los 54 millones de personas. En términos relativos, esto significaba una tasa bruta de actividad del 34.7 por ciento, o, en otra medida, una relación de dependencia [5] de 1 882. En 1972, la PEA total con un tamaño de alrededor de 86.7 millones de personas alcanzaba una tasa bruta de actividad del 31.5 por ciento y una relación de dependencia de 2.175 ACELADE, *Boletín Demográfico* N° 16, 1975.

La disminución de la tasa bruta de actividad y el consiguiente aumento de la relación de dependencia que ocurrió entre 1950 y 1970, se debió tanto a cambios de las tasas y participación como a cambios de la estructura de edad de la población total. La relación de la PEA con la población en edades potencialmente activas —relación que controla parcialmente el efecto de los cambios de la estructura de edades— da tasas refinadas de actividad de 62.3 y 57.8 por ciento para 1950 y 1970 respectivamente (Peláez y Martine, 1973).

Si los cambios de las tasas de participación ocurridos entre 1950 y 1970 se observan por sexo, se tiene que mientras la tasa bruta de actividad de las mujeres aumentó de 12.7 a 13.5 por ciento, la de los hombres disminuyó de 57.1 a 49.5 (Oficina Internacional del Trabajo, 1977). Es decir, que la disminución de la participación económica ocurrió solamente entre los hombres y compensó el pequeño aumento observado en las mujeres.

Frente a los niveles de la participación económica de la pobla-

[4] A la integridad de la enumeración y las variaciones entre las definiciones, se agregan también las formas de efectuar las preguntas, las actitudes de los entrevistados, distintas situaciones entre países, especialmente en cuanto al trabajo agrícola, etc.

[5] La relación de dependencia expresa el número de personas económicamente *no activas* por cada 1 000 personas económicamente *activas*.

ción en América Latina, cabe llamar la atención sobre el nivel de las mismas en comparación con cualquier otra región del mundo, tanto desarrollada como en desarrollo. La baja participación a nivel global se debe en gran medida al comportamiento de las mujeres,[6] que son, como señala Durand (1975), el principal componente de las diferencias internacionales en las tasas brutas de actividad, una vez controladas las diferencias de la estructura de sexos y edades.

Este bajo nivel de participación económica de las mujeres es usualmente atribuido (Boserup, 1970) a diferencias culturales que, en relación con el rol de la mujer en las actividades agrícolas, produciría una alta omisión de trabajadoras familiares no remuneradas.[7]

Resumiendo este punto, se señala que la PEA de América Latina durante el periodo 1950-1970 ha venido creciendo a un ritmo alto, pero inferior al del crecimiento de la población. Efectivamente, mientras la primera lo hacía a razón de una tasa media anual cercana al 2.3 por ciento, la población total crecía al 2.7 por ciento.

Pero las proyecciones para el periodo que resta del siglo indican que las tasas de crecimiento de la PEA irán aumentando y sobrepasarán a las de la población total que, como ya se vio, disminuirán lentamente. La tasa bruta de actividad que resultaría hacia el fin del siglo sería de alrededor del 34 por ciento.[8] (CELADE, *Boletín Demográfico* N° 16, 1975.)

Se insiste, como ya se hizo en relación a los cambios demográficos, que América Latina es un mosaico de situaciones diversas. En lo que se refiere a la PEA, en 1960 se observaron tasas brutas de actividad total que oscilaban entre 30 y 37 por ciento, o diferencias entre sus tasas de crecimiento que para la década del 60 variaban entre alrededor del 1 por ciento en Argentina y Uruguay y más del 3 por ciento en Costa Rica, Ecuador y Panamá.

Dentro de los cambios experimentados por las tasas de participación por sexo y edad en las últimas décadas pudieron observarse distintos patrones. Uno, el que se refiere a la participación global por sexo, presentó movimientos opuestos, pues mientras para los hombres disminuyó, para las mujeres aumentó.[9]

[6] Una excepción notable como el caso de Bolivia en 1952 (Fucaraccio, 1974) luego descendió a niveles similares a otros países (Torrez, 1976).

[7] Véase la revisión que sobre el tema han hecho Recchini de Lattes y Wainerman (1977).

[8] Estimaciones de la OIT (variante media) arrojan un total de 88 y 192 millones de personas para la PEA total de la región (no sólo de las 20 naciones que se incluyen bajo la denominación de América Latina) en los años 1970 y 2000 respectivamente. Con estas cifras las tasas brutas totales no variarían significativamente entre esas dos fechas (Naciones Unidas, 1975 a.).

[9] Cabe la posibilidad de que entre las mujeres una alta omisión decreciente haya ocultado el verdadero signo del cambio en su participación económica.

En cuanto a los cambios por sexo y edad, entre los hombres, la disminución se produjo claramente en los primeros y últimos grupos de edad. Pero entre las mujeres hubo una mayor heterogeneidad de situaciones. Mientras que la incidencia de la escolaridad en las primeras edades fue en parte compensada por el incremento de la participación, en las edades jóvenes y adultas en general se produjo aumento, y la disminución correspondiente a las últimas edades se ubicó más adelante que para los hombres.

Otro aspecto central de los cambios de la estructura productiva fue la profunda transformación sectorial de la PEA. Hacia 1950, un 53 por ciento de su total en América Latina se dedicaba a las actividades agropecuarias. Aquella situación se correspondía con una proporción de población rural de aproximadamente el 60 por ciento. Entre 1950 y 1970, la actividad agropecuaria se redujo al 39 por ciento y, paralelamente, la población rural a 42.4 por ciento.[10]

Para los países, la proporción de PEA en actividades agropecuarias variaba en 1970 entre menos del 18 por ciento en Argentina y Uruguay, a más del 60 por ciento en varios países centroamericanos.

Sintetizando, entre 1950 y 1960 las actividades no agropecuarias absorbieron alrededor del 73 por ciento del aumento total de la PEA. En la década siguiente (1960-70) prácticamente todo el incremento de la población en la actividad económica correspondió a la expansión de estas actividades.

Si se presta atención a la evolución reciente de las actividades no agropecuarias distinguiendo tres sectores: manufacturas, comercio y servicios, el trabajo de Miller (1972) permite sintetizar que la mayoría de los países de América Latina tenían, alrededor de 1960, al sector servicios como el que concentraba a la mayor parte de su PEA no agropecuaria. Esta situación ha venido aumentando según pudo observarse en la mayoría de los países que tienen información para dos o más fechas.

Si el análisis considera a las cifras separadas por sexo, se ve que entre los hombres las manufacturas son la actividad no agrícola más importante en casi todos los países. Entre las mujeres predomina la actividad en servicios.

En cuanto a la composición interna de la actividad manufacturera, se encuentra que en los años alrededor de 1960, los alimentos y textiles concentraban, en todos los países, más del 50 por ciento de la PEA en manufacturas.

[10] Salvo muy pocas excepciones, no se dispone en América Latina de información sobre PEA por sectores de actividad, según su condición de residencia rural-urbana y, en consecuencia, no es posible precisar las relaciones entre una y otra característica más allá de gruesas asociaciones.

Los servicios personales —en comparación con los servicios para el gobierno y la comunidad— son los que concentran la mayor parte de esta actividad. En los mismos, el predominio de las mujeres era muy alto y alcanzaba el 70 por ciento y más en la mayoría de los casos aunque, como Miller (1972) señala cuando analiza la participación femenina en el sector terciario de 13 países entre 1950 y 1960, si bien el sector experimentó un aumento moderado, los servicios no productivos disminuyeron su importancia relativa.

Si bien el tamaño, la estructura y el crecimiento de la PEA y sus proporciones con estas dimensiones de la población total tienen mucha importancia en relación con la capacidad productiva de la economía y los niveles de ingreso de los habitantes, no menos importancia tienen la productividad del trabajo y los niveles de utilización de la PEA. En otras palabras, el grado de aprovechamiento de la misma.

La información disponible sobre desempleo y subempleo en los países de la región es muy escasa y poco confiable, pero varios diagnósticos preparados por organismos especializados indican de manera contundente que la subutilización de la mano de obra alcanza niveles muy altos. PREALC (1975) ha estimado para un grupo de países que contienen aproximadamente un 80 por ciento de la PEA de la región en 1970, una subutilización total del 29.3 por ciento. Esto significa que de cada diez personas en la PEA se pierde el potencial productivo de tres.

Anteriormente vimos que el índice de dependencia para el total de la región en 1970 alcanzaba 2.175. Si se supone que para el total de la población económicamente activa de la región, el porcentaje de desempleo es de un 29.3 por ciento, la relación de dependencia efectiva ascendería a un valor de 2.864.

Los problemas de desempleo y subempleo adquieren formas variadas. La más perceptible es la desocupación abierta, pero no es la más importante y se la observa generalmente en el medio urbano. El subempleo —tanto visible como invisible— es la categoría más notable, especialmente en el medio rural.

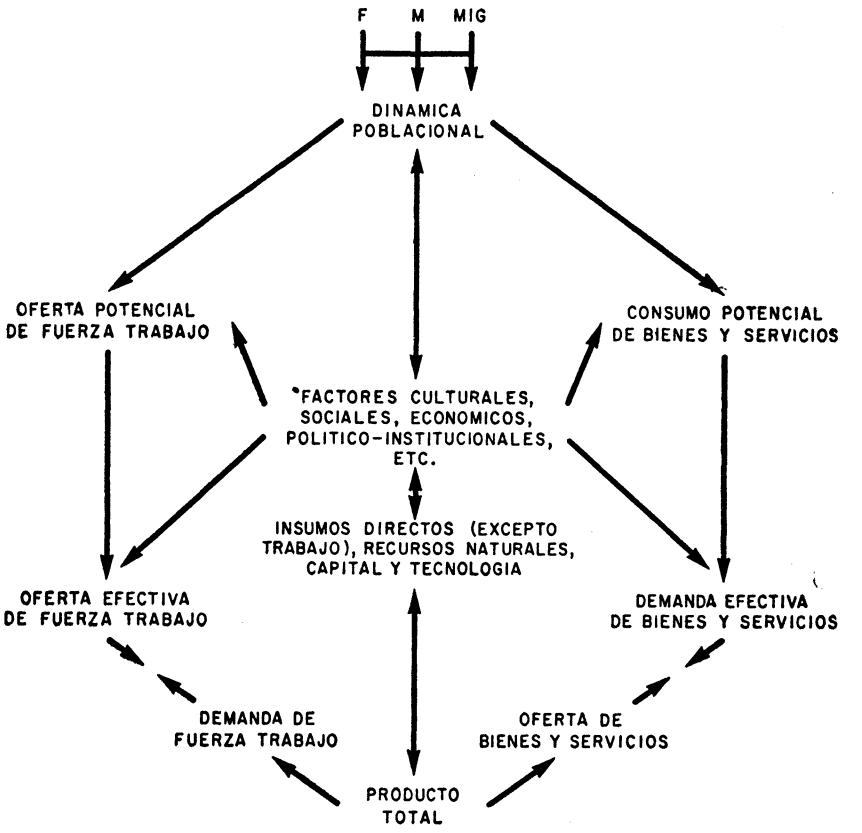
Los datos disponibles para la década del sesenta indican que en la mayoría de los países de la región —excepto Brasil y Argentina— se ha estado transfiriendo subempleo de las áreas rurales a las urbanas, en donde el sector informal se expandió mucho más que el sector formal (PREALC, 1975).

Relaciones generales entre cambios demográficos y empleo

Si bien es cierto que un alza en el crecimiento poblacional producirá, cierto tiempo después, un aumento de la oferta de mano de

obra, sería muy simplista considerar solamente este rol de las variables demográficas y atribuir sólo a ellas, como suele hacerse, los problemas que los países de la región enfrentan en materia de empleo.

Los cambios demográficos no sólo accionan sobre la oferta de mano obra sino que también lo hacen sobre su demanda. Tanto en un caso como en otro, estas acciones tienen lugar dentro de una intrincada



red de interrelaciones de factores demográficos y no demográficos. De esta forma, el grado de utilización de la fuerza de trabajo es el resultado de las influencias combinadas de los muchos factores subyacentes a la oferta y a la demanda de trabajo.

En la gráfica 1 se ha tratado de esquematizar las principales líneas de relaciones entre los cambios demográficos y la absorción de mano de obra. Aunque el diagrama es deliberadamente incompleto y

simplificado [11] resulta útil para identificar, en una primera aproximación, los distintos efectos que producen los fenómenos demográficos —junto a los otros factores intervinientes— en la determinación del grado de absorción de la fuerza de trabajo.

Las flechas del gráfico indican las principales líneas de vinculación causal, y entre ellas podemos visualizar los factores demográficos actuando en relación a los cuatro procesos siguientes:

i) la dinámica de la población en edades potencialmente activas y sus cambios relativos respecto de la población total;
ii) la determinación de las tasas de participación por sexo, edad y otras categorías;
iii) la generación de la demanda potencial —y luego efectiva— de bienes y servicios;
iv) el proceso productivo, incluyendo tanto los insumos directos —excepto el factor trabajo— como el marco político-institucional dentro del cual se desarrolla.

Los dos primeros procesos contienen efectos de los cambios demográficos —y sus variables intervinientes— sobre la determinación de la oferta de fuerza de trabajo. En los dos segundos, los efectos son en relación a su demanda.

Como se ve en el esquema gráfico, las diversas características y cambios de la fuerza de trabajo, un proceso que también suele ser conceptualizado como de reproducción de la fuerza de trabajo,[12] resultan de una compleja interrelación entre factores demográficos y no demográficos que son, a su vez, partes de un proceso de cambio social mucho más amplio.

La dinámica de la población en edades potencialmente activas y sus cambios relativos respecto de la población total, contiene relaciones propias de lo que suele denominarse *subsistema demográfico* y han sido objeto de atención en muchos estudios teóricos y empíricos.

¿Cuáles han sido (o serán) los efectos de ciertas variaciones de la mortalidad y la fecundidad sobre el tamaño y composición por

[11] No se escapa al autor que, entre otras cosas, no se han incluido distintos mercados de trabajo ni se han separado el estado y las empresas privadas en la producción de bienes y servicios, que se trata de una economía cerrada, que no se incluyen los efectos de retroalimentación sobre las variables demográficas, etc., etc.

[12] Por ejemplo, Leguina (1974), dentro de este enfoque conceptual, distingue a su vez tres subprocesos: la *reproducción poblacional* (creación, mantenimiento y desgaste), la *reproducción compleja* (según distintos grados y niveles de calificación, etc.) y la *disponibilidad* (geográfica, según condición de actividad, sectorial, etc.).

sexo y edad de la población potencialmente activa? ¿Cuáles los de la migración externa? ¿Qué cambios resultarán en la relación de dependencia potencial? ¿Qué cambios se producirán en la composición según grupos funcionales de edad?, etc., son algunas de las preguntas que se formulan y que en general, con bastante aproximación, se pueden responder al nivel de las poblaciones globales, sea mediante el análisis empírico o el auxilio de modelos teóricos.

Así por ejemplo, a través de las poblaciones estables se pueden cuantificar los efectos parciales y combinados que ciertos cambios, en el nivel de la fecundidad y la mortalidad y distintos patrones de tasas de participación por edad, pueden generar sobre el nivel de la tasa bruta de actividad.

Un ejercicio que se presenta en Naciones Unidas (1973) permite comprobar cómo los efectos de una importante reducción de la mortalidad combinados con cambios de las tasas de participación por edad (que pasan de una situación típica de predominio agrícola a otra de predominio industrial) generan una reducción de la tasa bruta de actividad de los hombres del orden del 20 por ciento.

Pero si esos cambios se combinan a su vez con una fuerte reducción del nivel de la fecundidad, el resultado final sería de signo contrario al anterior y se produciría sobre la tasa inicial un aumento cercano al 20 por ciento.

De esta manera, el ejercicio teórico pone en evidencia la alta importancia que en esos cambios pueden jugar las variables demográficas en relación con la tasa bruta de actividad de los hombres. Cuando el interés apunta a conocer cambios a corto plazo, se recurre a métodos como el de las proyecciones alternativas.

En general, la alta interdependencia que existe entre las variables demográficas intervinientes hace bastante difícil la cuantificación de los efectos de cada una de ellas, aunque mediante métodos de tipificación es posible obtener algunas aproximaciones. Estas razones son también las que dificultan el análisis de los efectos directos e indirectos [13] de las migraciones a corto, mediano y largo plazo.

Si bien es posible sostener que los datos y técnicas demográficas disponibles permiten responder con razonables márgenes de aproximación esta clase de interrogantes al nivel de los países, cuando el análisis desciende del nivel de la población total al de subpoblaciones los problemas se tornan mucho más complejos y el estado de su conocimiento más burdo y provisorio.

[13] Se refiere tanto al efecto *directo* de la migración sobre el tamaño y composición por sexo y edades, como a la acción *indirecta* que, sobre esas dimensiones, genera a través de su propio crecimiento vegetativo y otros efectos sobre la fecundidad y mortalidad general de las poblaciones involucradas.

La necesidad de efectuar el análisis de estas interrelaciones demográficas al nivel desagregado de subpoblaciones (población rural, urbana, población activa masculina, etc.), es obvia cuando se quieren investigar las relaciones entre esos fenómenos y las condiciones del empleo. Basta recordar las marcadas diferencias que existen entre la dinámica demográfica de distintos grupos o sectores de la población, sus demandas diferenciales, tanto de oportunidades de trabajo como de consumo; sus desiguales cantidades —relativas y absolutas— de insumos directos para la producción; los diferentes cuadros sociopolíticos que enmarcan cada situación, etc., etc.

La búsqueda de conocimiento sobre las distintas dimensiones del cambio poblacional —y la participación que le corresponde a cada uno de los fenómenos demográficos intervinientes— en relación con la oferta de fuerza de trabajo desagregado al nivel de subpoblaciones, es una tarea que en la región aún está en sus inicios.

Si bien se ha estado avanzando en el análisis de subpoblaciones definidas, no exento de cuestionamientos teóricos y empíricos, entre otras cosas, por una delimitación espacial (que facilita el aprovechamiento de los escasos datos disponibles) y mediante el recurso de descender a la menor dimensión territorial posible, se intenta luego la agregación o categorización que posibilita la obtención de mejores aproximaciones al análisis de los cambios de los distintos grupos o sectores de la población.

El segundo de los procesos señalados, es decir la determinación de las tasas de participación por sexo, edad y otras categorías, resulta de las interrelaciones entre una gran variedad de factores demográficos y no demográficos, como pueden serlo: la distribución del ingreso, el estado civil, la fecundidad, la migración, la estructura sectorial de la actividad económica, las condiciones político-institucionales, la legislación social y laboral, el grado de desarrollo tecnológico, etc., etc.

Ya se vio que la parte más significativa de la reducción de la tasa bruta de actividad a nivel global de la región, entre 1950 y 1970, se debió a los cambios de las tasas de participación por sexo y edad. Básicamente, por una reducción entre los hombres y un aumento entre las mujeres.

Es sabido que en todos los países más allá de pequeñas variaciones, casi la totalidad de los hombres adultos pertenece a la PEA, mientras que las diferencias importantes sólo se observan en las edades extremas. Pero la situación entre las mujeres es completamente distinta. Si bien hay en el mundo países en los cuales las mujeres constituyen el 50 por ciento de la PEA, en la gran mayoría la participación económica de la mujer es mucho menor que la de los hombres.

Entre los países de la región la proporción de mujeres en la PEA varía entre 15 y 30 por ciento.

En relación a los cambios de los patrones de las tasas de participación por sexo y edad, la acción de los factores demográficos está mucho más entrelazada con la acción de otros factores sociales, económicos, culturales, etc., y por ende resulta muy difícil visualizar sus efectos.

Las distintas fuerzas que determinan los cambios de la participación económica no son conocidas cabalmente, aunque debe reconocerse que para los hombres se sabe un poco más que para las mujeres.

En general, se ha observado una asociación negativa entre la participación económica total masculina y los niveles de desarrollo económico. Esta reducción de la participación que se verifica en las edades más jóvenes y más avanzadas, se explica por la demora que se produce en el ingreso de los jóvenes al prolongar su educación formal, y por el adelanto del retiro de los viejos, al disponer de los beneficios de la previsión social. ¿Pero cómo actúan los cambios poblacionales en estos cambios de la participación masculina?

Se sostiene (Naciones Unidas, 1973) que un cambio de la estructura de edades —como el que ocurrirá en las próximas décadas en la región— en el cual disminuirá la relación de dependencia potencial, coadyuva a estas reducciones en las tasas específicas de las edades marginales, al disminuir las presiones que están forzando al trabajo de los más jóvenes y los más viejos.

Las variaciones de las tasas de participación femenina son, indudablemente, el asunto central de estas interrogantes. En relación a ellas, algunos cambios demográficos (edad, estado civil y fecundidad) son variables capitales. La participación femenina es habitualmente discontinua y esas discontinuidades están altamente asociadas a los cambios de estado civil y al número y edad de los hijos.

En cuanto a la relación negativa entre fecundidad y participación económica, si bien la asociación es firme, Recchini de Lattes y Wainerman (1977) señalan: "hasta el momento la dirección de la causalidad no ha quedado dilucidada"... "y parecería poco fructífero limitar el análisis a la relación entre número de hijos y tasas de participación sin incluir otras variables tan relevantes como la edad de los hijos, la educación de las mujeres, el ingreso familiar, el tipo de actividad económica (dentro o fuera del hogar), etc.".

Una mayor proporción de viudas, separadas y divorciadas elevarán significativamente la participación económica de las mujeres en determinados grupos de edades.

En una perspectiva cuantitativa las tasas de participación sólo se

refieren al sexo y a las edades, pero una consideración más completa de la dimensión y los cambios de la fuerza de trabajo, debe tomar en cuenta también aspectos cualitativos como salud, educación, entrenamiento, etc. De la combinación del número y la calificación resultará una mayor aproximación al potencial productivo de la fuerza de trabajo disponible.

El crecimiento poblacional, los cambios en la estructura de edad y las variables demográficas que los generan, participan también —junto con otros factores— en los procesos de adquisición y cambios de estas características cualitativas de la fuerza de trabajo. Pero este tipo de relaciones (cambios en la mortalidad asociados con mejoras de salud, cambios en la proporción de niños en edad escolar y provisión de educación, etc.) que pueden vincular cambios demográficos y absorción de mano de obra, son abordados analizando los procesos que a través de la producción y el consumo de bienes y servicios, generan la demanda de fuerza de trabajo.

En general, un rápido crecimiento de la población será acompañado por un rápido aumento de las necesidades de bienes y servicios. Para satisfacer ese creciente consumo se requerirá más producción y ésta, a su vez, podrá derivar, entre otras cosas, una mayor demanda de mano de obra. Por otro parte, al aumento del crecimiento poblacional corresponderá, cierto tiempo después, un aumento en la oferta de fuerza de trabajo. Es decir, como lo expresara Singer (1971): "Si los hombres trabajasen sólo con sus manos y los recursos naturales fuesen libres e ilimitados, las consecuencias económicas del crecimiento de la población se compensarían mutuamente".

Pero ni los recursos son libres e ilimitados ni los hombres trabajan sólo con sus manos. Además de los hombres y los recursos naturales, se requieren bienes de capital. Estos tres factores básicos de la producción se combinan e incorporan el cambio tecnológico y los múltiples efectos de una serie de factores indirectos que conforman el marco institucional (distribución del ingreso, tenencia de la tierra, administración pública, etc.) en el cual tienen lugar las relaciones de producción.

La figura 1 muestra cómo los factores demográficos intervienen también junto con un complejo conjunto de variables económicas, sociales, políticas, etc., tanto en la determinación de la demanda final como en la producción de los bienes y servicios. Ambos procesos le dan dimensión, a su vez, a la demanda de fuerza de trabajo.

Las investigaciones acerca de los efectos que el crecimiento demográfico tiene sobre la absorción de mano de obra se han ocupado, principalmente, de las relaciones entre crecimiento demográfico e inversiones. Varios modelos macroeconómicos en la línea del muy co-

nocido Coale y Hoover (1958) han tratado de analizar de qué manera las reducciones de la fecundidad —y sus efectos sobre el crecimiento y la composición por edades de la población— posibilitan un mayor ahorro y consecuentemente mayores inversiones productivas.

Muchos de estos modelos no toman en cuenta las innovaciones tecnológicas y los cambios institucionales, y sus argumentaciones centrales han sido objeto de fuertes críticas.

En relación con el efecto que las reducciones de la fecundidad tendrían sobre el ahorro familiar, se ha señalado que si se toma en cuenta la distribución del ingreso, los sectores más pobres, que son generalmente los de más alta fecundidad, no tienen mayor capacidad de ahorrar y los sectores de altos ingresos, con los menores niveles de la fecundidad no serían mayormente afectados.[14] Por otra parte las inversiones que realizan las empresas y los gobiernos responden a otro tipo de motivaciones.

Resumiendo, si bien existen razones para pensar que los factores demográficos afectan la formación de capital, son muy pocas las evidencias al respecto. El problema es cómo medir ese impacto y cómo compararlo con la acción de los otros determinantes. Pero la principal interrogante sigue siendo cómo afectan los cambios poblacionales al marco político-institucional y a la incorporación de innovaciones tecnológicas. La absorción de mano de obra está fuertemente relacionada con estos factores indirectos de la producción.

En relación a los efectos de los cambios demográficos sobre el consumo, debe puntualizarse el importante rol que juega el proceso de formación y disolución de hogares. No todos los bienes y servicios se consumen a nivel individual y, por lo tanto, el costo per cápita puede variar según el tamaño de los hogares. El enfoque que considera al hogar o familia como base o unidad más adecuada para estudiar el consumo, también se extiende al marco de las decisiones sobre el trabajo y, en este sentido, la dinámica de la formación y disolución de hogares —y las variables intervinientes— es un proceso que tiene central relevancia dentro de las relaciones entre cambios demográficos y oferta y demanda de trabajo.

Una de las más serias dificultades que se tienen cuando se trata de estudiar las relaciones entre dinámica poblacional y subutilización de la fuerza de trabajo, es la imprecisión que se tiene acerca de las dimensiones y características de esta clase de problemas.

Las nociones de empleo y desempleo no son suficientemente claras. Y en países como los de la región, en que la presencia de em-

[14] Una discusión de estos temas puede verse en Fucaraccio (1972, 1976), Singer (1970) y Weiss-Altaner (1973).

presas familiares es alta y la distinción entre trabajo por cuenta propia y trabajo asalariado difícil, estos problemas se agudizan.

En relación con los distintos tipos de desempleo que suelen distinguirse, los factores demográficos pueden jugar variados roles. Una rápida mención de ellos es la siguiente.

El tamaño de la población *per se* tiene evidentes relaciones con la extensión del mercado consumidor, la división del trabajo (mayor o menor diversificación), la dependencia del comercio internacional, etc. Y aunque no se tiene un conocimiento claro sobre estos aspectos y el desempleo, se piensa, por ejemplo, que situaciones de desempleo cíclico pueden ser mitigadas, en mayor medida, en una economía más diversificada.

Pero sin duda una relación importante es la del tamaño de la población con la disponibilidad de recursos naturales. Por ejemplo, de una alta densidad de población rural, puede derivarse una baja productividad, lo cual es una forma de subempleo.

La estructura de edad —y sus cambios— puede ejercer importantes influencias en relación a los niveles de empleo y desempleo. El desempleo de tipo friccional es generalmente más alto entre los trabajadores nuevos, sin experiencias y con alta movilidad ocupacional, características propias de los jóvenes.

Otro de los aspectos centrales de la discusión acerca de las relaciones entre estructura de edades y empleo, se ubica en el problema de la movilidad ocupacional. La presencia de jóvenes —más móviles y adaptables— contribuye positivamente a resolver problemas de desempleo derivados de cambios estructurales propios de un proceso de desarrollo económico y social. Una población envejecida agravaría problemas de desempleo estructural.

Cambios demográficos y absorción de mano de obra en los contextos rural y urbano

Entre 1970 y 1980, de acuerdo con las estimaciones de CELADE (*Boletín Demográfico*, núm. 18, 1976) la población urbana del total de la región pasará de 158.6 a 233.9 millones de personas. Si durante ese lapso dicha población creciera al mismo ritmo que la población total, su tamaño en 1980 sería, aproximadamente, 25 millones menos. O sea, aceptando el supuesto de que el crecimiento vegetativo de las poblaciones rural y urbana es casi idéntico,[15] la migración neta rural-

[15] Los diferenciales rural-urbanos de la fecundidad y la mortalidad son aún un tema acerca del cual se sabe muy poco en América Latina. Evidencias aisladas hacen pensar que, en general, tanto los niveles de fecundidad como los de mortalidad son más altos en el medio rural. Esta situación produce, en

urbana más su propio crecimiento vegetativo y los cambios de clasificación de los asentamientos de población, estarían generando una redistribución neta rural-urbana del orden de 2.5 millones de personas anuales.

Si se supone que un 20 por ciento de esa cifra corresponde a los cambios de clasificación, se tiene que la pérdida efectiva de población rural (por la migración y su crecimiento vegetativo) superaría ligeramente el 50 por ciento del incremento que le hubiera correspondido, bajo el supuesto de tener igual tasa de crecimiento vegetativo que la población total. La contribución que estaría haciendo la migración —y su propio crecimiento vegetativo— sobre el crecimiento total de la población urbana, se acercaría a un 30 por ciento. Si se lo observara para ciertos grupos de edades, este porcentaje aumentaría significativamente.[16]

Pero estas gruesas dimensiones expuestas para la región de manera global pueden carecer de sentido cuando se analizan las situaciones particulares de cada país, y sólo sirven como parámetro de referencia a esta discusión.

El tema de las migraciones, principalmente las rural-urbanas, siempre está en primera línea cuando se discuten problemas de empleo en distintos mercados de trabajo. Como es sabido, hay bastante superposición entre la redistribución espacial de la población dentro de un país y su redistribución sectorial dentro de la estructura de las actividades económicas. La correspondencia o adecuación de uno y otro fenómeno, constituye un asunto central de las políticas tendientes al mejor aprovechamiento de los recursos humanos disponibles.

En el contexto rural, y más específicamente en el análisis de la absorción de mano de obra en las actividades agropecuarias, la emigración resulta un hecho demográfico que comúnmente responde a situaciones de marcado desnivel entre la oferta y la demanda de mano de obra. Un fenómeno que, como ya se vio en la discusión más general del punto anterior, resulta de una compleja interrelación de variables demográficas y no demográficas. Una situación que puede

relación con el crecimiento vegetativo de la población, una parcial compensación que tiende a igualar las tasas rurales y urbanas. Por otra parte los cambios que introduce en la estructura de edades de ambas subpoblaciones, la migración rural-urbana, tienden a disminuir la mortalidad y a sobreevaluar la natalidad de las áreas urbanas respecto de las rurales, con lo cual se produciría otro tipo de compensación que también tendería a igualar las tasas de crecimiento vegetativo rural y urbano.

[16] Manteniendo los mismos supuestos y de acuerdo con las proyecciones de CELADE (*Boletín Demográfico*, núm. 18, 1976) la migración neta rural-urbana entre los años 1980 y 2000 alcanzaría, para toda la región, unos 55 millones de personas (incluye su propio crecimiento vegetativo).

cambiar ya sea tanto por cambios demográficos como por cambios no demográficos, o por la combinación de ambos.

Refiriéndose a las causas de esta clase de tensiones que se vienen produciendo en el ámbito rural en las décadas recientes, Barraclough y Domike (1968) expresan: "tres grandes corrientes de cambio han perturbado el viejo equilibrio agrario" (...) "La primera gran corriente es la espectacular tasa de crecimiento de la población" (...) "La segunda es el rápido proceso tecnológico que crea nuevas oportunidades para determinados productos agrícolas, deja otros en desuso, afecta los mercados" (...) "La última consiste en los cambios profundos de los valores sociales y las aspiraciones y expectativas de toda la comunidad rural latinoamericana".

Tanto lo expresado por estos como por muchos otros autores dedicados al estudio de las relaciones entre los cambios de la estructura agraria y la dinámica de la población,[17] han ido conformando un cuadro en el que, si bien se reconoce y explicita el rol del rápido crecimiento poblacional como uno de los importantes generadores del excedente de fuerza de trabajo, la atención central está dirigida a las raíces del problema, que algunos autores han sintetizado en la expresión: *estructuras productivas inadecuadas,* caracterizadas básicamente por las formas de tenencia de la tierra, el grado de utilización de los factores disponibles —trabajo, capital y tecnología—, el tamaño de las explotaciones, el carácter de las relaciones de trabajo, etc.

Es muy importante señalar que el análisis de los efectos que el crecimiento demográfico puede llegar a tener en relación con la absorción de la mano de obra agrícola, debe ser cuidadosamente ubicado en el contexto de las diferentes formas en que está organizada la producción.

Como señala Flichman (1974), si se estudia el impacto que un alto crecimiento poblacional o un cambio tecnológico (introducción de mecanización) pueden llegar a tener en relación con emigraciones rurales, tal impacto dependerá en buena medida de los distintos tipos de explotaciones que existan en esas áreas, como podrían ser familiares, familiar-empresarial, empresarial, etc., o diferentes combinaciones de ellas.

Como ya se señala previamente, el medio rural es el que presenta el cuadro más grave de subutilización de la mano de obra. Este hecho está asociado en gran medida a la existencia de pequeñas unidades de explotación: el típico minifundio. Es decir, una relación

[17] Dentro del Programa de Investigaciones sobre Problemas de Población relevantes para Políticas de Población en América Latina (PISPAL), se está desarrollando un importante esfuerzo de cooperación y coordinación en el campo de esta área temática. Para mayores detalles véase Ursua (1975).

desproporcionada entre el factor tierra y el tamaño de las familias que la explotan. Si bien esta situación de escasez de tierra está presente en algunos países de la región, no constituye de manera alguna la característica dominante.[18] Existen en general coincidencias acerca de que no hay en América Latina —salvo situaciones puntuales— un problema de escasez de tierra o de presión de población en relación a ella. Las áreas en que el minifundio es la forma dominante, la emigración resulta un fenómeno demográfico que prevalece. Existen otras situaciones, en las que el minifundio se combina con explotaciones mayores que incluyen tenencias multifamiliares. En estos casos, los minifundistas encuentran alternativas a la migración, mediante la realización de tareas asalariadas estacionales en las explotaciones mayores. Cabe señalar que estas situaciones han tendido últimamente a modificarse, debido a que la incorporación de maquinarias ha ido quitando (o reduciendo) las oportunidades (estacionales) de trabajo asalariado a los minifundistas.

Entre los efectos que la emigración rural genera sobre la situación de estas poblaciones, se ha señalado que la importante pérdida de población joven, además de presionar sobre el trabajo de los niños y viejos, disminuye las posibilidades de introducir cambios e innovaciones que permitan modificar en alguna medida situaciones de estancamiento.[19]

La proporción de población rural continúa siendo muy significativa en la mayoría de los países de la región. Además de su importante rol de fuente de flujos de fuerza de trabajo hacia los otros sectores de la economía, es la fuente de provisión de alimentos y materias primas. Por otra parte, en muchos países juega un rol decisivo en la formación de capital mediante la explotación de sus productos; sin embargo, la dinámica de la población rural constituye una de las lagunas más grandes en el campo de los estudios de la población de la región. Existen enormes dificultades dada la falta de datos, y recolectarlos es muy caro para los recursos de que se dispone. La imaginación y el ingenio de los estudiosos tienen, en este tema, un real

[18] Es preciso comentar que utilizando criterios bastante subjetivos se ha llegado a identificar una lista de países o zonas de ellos con serios problemas de presión de población rural. Ellos son Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Paraguay, Perú y República Dominicana. A propósito de estos índices de sobrepoblamiento, López Toro (1972) se preguntaba: "¿hasta qué punto un índice de sobrepoblación refleja, no el exceso de población, sino un pobre aprovechamiento de los recursos técnicos, humanos, agrarios y de capital disponibles?"

[19] Cabe recordar la distinción de Singer (1971) en cuanto a "factores de estancamiento" y "factores de cambio" entre las causas de emigración de población de las áreas rurales.

desafío. Relaciones entre productividad y tenencia de la tierra; emigración, subempleo e ingreso; dinámica poblacional y modos de producción, etc., son problemas centrales de esta temática.

Hasta aquí se han mencionado mano de obra rural, mano de obra en la agricultura, en la agropecuaria, etc., como sinónimos. Es conveniente hacer la aclaración de que el término rural se refiere a la condición de residencia (en poblaciones que de acuerdo con la definición censal han sido calificadas como tales). El trabajo agrícola o agropecuario es sin duda la principal actividad económica que se realiza en el medio rural. Pero también están presentes —aunque en menor proporción— la industria, los servicios y el comercio. Lo mismo sucede con las actividades no agropecuarias y la población urbana.

Las migraciones netas rural-urbanas y su propio crecimiento vegetativo, la incorporación de aglomerados a la categoría urbana y el crecimiento vegetativo de la población urbana, son los tres componentes básicos del crecimiento de la población urbana y de la dinámica de su población en edades potencialmente activas. Naturalmente, en algunos países se agrega —o se disminuye— el efecto que tienen los movimientos migratorios internacionales sobre la población urbana, lo mismo que sobre la rural.

Es indudable que tanto el volumen como otras características de los movimientos migratorios internos y su contribución al crecimiento urbano, varían de país a país, y también entre distintos periodos en un mismo país. Esas variaciones y diferencias estarán explicadas básicamente por las distintas características históricas y estructurales de cada caso. El tamaño de la población, el grado de urbanización, el ritmo del crecimiento de la población y sus componentes, etc., son algunos de los indicadores demográficos de esos complejos procesos.

Se han mencionado sucintamente algunos efectos del crecimiento demográfico en relación con la absorción de la mano de obra en la agricultura. En el caso de las actividades urbanas, la idea de una "migración excesiva", tal como lo señala Marshall (1977), está presente con mucha frecuencia en la literatura latinoamericana. Un alto crecimiento demográfico incrementado por una importante contribución directa —e indirecta— de las migraciones internas han generado una "explosión urbana".

Una situación que, en la interpretación de CEPAL (Ramos, 1968), se resumiría de la siguiente manera:

a) un alto crecimiento poblacional sobre un ya sobrepoblado y deprimido sector agrícola dirigió muchas personas a las ciudades;

b) al encontrar las oportunidades de empleo limitadas en el sector secundario, las personas no tuvieron otra alternativa que apretujarse en el ya largo y marginalmente productivo sector terciario;

c) de esta manera la urbanización ocurrió más rápidamente que la industrialización.

Varios autores son críticos de esta interpretación. Ramos (1968) señala, entre otras cosas, el simple hecho de que en el siglo pasado la tecnología era desarrollada por los propios países (hoy más avanzados), mientras que en la actualidad ese conocimiento está disponible para ser imitado o adaptado por los países menos desarrollados.

Farías (1976), comentando la opinión de quienes disentían con la interpretación de CEPAL, puntualiza un hecho que suele estar presente en la literatura más reciente. El rápido crecimiento poblacional se combinó con una estructura industrial basada en la importación de alta tecnología, que fue, en consecuencia, incapaz de generar las oportunidades de empleo suficientes para absorber la fuerza de trabajo disponible. Un proceso de desarrollo industrial que se dio con técnicas ahorradoras de mano de obra. En consecuencia, ante la imposibilidad de incorporarse al sector moderno de la industria, la población emigrante de las zonas rurales se refugió en el sector terciario, de baja productividad.

Pero ni son los hechos tan claros ni están empíricamente comprobados.[20] Hay líneas de interpretación que "cargan" los problemas de subutilización de la fuerza de trabajo agrícola al alto crecimiento poblacional, otros van más lejos y le adosan también los problemas de los mercados urbanos y las tensiones derivadas del insuficiente consumo de bienes y servicios.

El conocimiento que se tiene acerca de los efectos del cambio demográfico sobre la absorción de la fuerza de trabajo es muy frágil e insuficiente. Aún se necesita de un diagnóstico preciso del "problema empleo" y para ello se requiere, entre otras cosas, una clara comprensión de la dinámica de la población total y de la dinámica de la fuerza de trabajo. Y esta tarea apenas está en sus comienzos.

BIBLIOGRAFÍA

ARGÜELLO, O., "Estructura agraria, participación y migraciones internas" en *Migración y desarrollo* - 3, Buenos Aires, CLACSO, 1974.

——, "Migración y cambio estructural" en *Migración y desarrollo* - 2, Buenos Aires, CLACSO, 1973.

[20] Por ejemplo, "si la absorción de la oferta de trabajo por parte de los migrantes en áreas urbanas de América Latina se da preponderantemente a través del proceso de industrialización en actividades de alta productividad, o más bien en actividades de naturaleza prescindible y de muy baja productividad (proceso de "terciarización"), es algo que aún no ha sido suficientemente comprobado..." (Recchini de Lattes, 1976).

ARRIAGA, E. y DAVIS, K., "The Pattern of Mortality Change in Latin America", en *Demography*, vol. 16, núm. 3, agosto, 1969.

BALAN, J., BROWNING, y JELIN, E., *Men in a developing Society: Geograpnic and Social Mobility in Monterrey, Mexico.* Texas, University of Texas Press, 1973.

——, "Urbanización, Migraciones internas y desarrollo regional: Notas para una discusión" en *Demografía y Economía*, vol. VII, núm. 2, El Colegio de México, México, 1973.

BARRACLOUGH, S. y DOMIKE, A., "La Estructura Agraria en siete países de América Latina" en *El Trimestre Económico*, abril-mayo, p. 235, 1966.

BOSERUP, Esther, *The Conditions of Agricultural Growth*, Aldine Publishing Company, Chicago, 1965.

——, *Woman's role in economic development*, London, George Allen and Unwin, 1970.

CALDEIRA BRANT, V., "Desenvolvimento Agrícola e Excedentes Populacionais na A. Latina" (Notas Teóricas). Documento presentado a V Reunión del Grupo de Trabajo sobre Migraciones Internas, Comisión Población y Desarrollo. CLACSO, México, 1975.

CARDOSO, F. y FALETTO, E., *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 1970.

CARRON, J. M. y otros, *Factores Condicionantes de las Migraciones Internacionales Intra-Regionales en el Cono Sur de América Latina*, PROELCE, Programa de Actividades Conjuntas ELAS-CELADE, Santiago de Chile, 1976.

CLARK, Collin, *Population Growth and Land Use*, Mac Millan S. T. Martin's Press, London, 1967.

DI FILIPPO, A., "El Desarrollo Regional Diferenciado y la Dinámica Demográfica en América Latina", Documento de Trabajo núm. 15, PISPAL, CELADE, 1976.

——, "Heterogeneidad Estructural y Distribución Espacial de la Población en América Latina", Documento de Trabajo núm. 3, PISPAL, Centro Latinoamericano de Demografía, Santiago de Chile, 1975.

DURAND, J., "The Labor Force in Economic Development" en Tabah, L. (edit.), *Population Growth and Economic Development in the Third World*, vol. 1, International Union for the Scientific Study of Population, Ordina Editions, Bélgica, 1975.

ELIZAGA, J. C., *Migraciones a las áreas metropolitanas de América Latina*, Serie E, núm. 6, Santiago de Chile, CELADE, 1970.

FARÍAS, V., "Occupational Marginality, Employment and Poverty in Urban Brazil", Unpublished, Ph. D. Dissertation, Department of Sociology, Harvard University, 1976.

FLICHMAN, G., "Notas sobre criterios de organización de la información Agropecuaria, con especial referencia a su utilización en estudios sobre estructura agraria y dinámica poblacional". Ponencia presentada al Seminario sobre Interrelaciones entre la Dinámica Demográfica y la Estructura y Desarrollo Agrícola, México, 1974.

FUCARACCIO, A., "El control de la natalidad y el argumento del ahorro y

la inversión" en *Actas de la Conferencia Regional Latinoamericana de Población*, México, 1970, El Colegio de México, vol. II, 1972.

——, "Un comentario crítico al Modelo Tempo utilizado para mostrar los beneficios económicos del control natal" en *Revista Paraguaya de Sociología*, año 13, núm. 37, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1976.

——, *El trabajo femenino en Bolivia. Un estudio del caso*. Santiago de Chile, CELADE, 1974.

GELLER, L., "Fecundidad rural en Argentina". Buenos Aires, Instituto T. Di Tella, 1975 (mimeo.).

HERRERA, L., GATICA, F. y JORDAN, R., "Consideraciones sobre el proceso de Urbanización, la Concentración y la dispersión de la población en América Latina: Situaciones Críticas" (Versión Preliminar). Documento de Trabajo núm. 6, PISPAL, CELADE, Santiago de Chile, 1975.

KIRSCH, Henry, "El Empleo y Aprovechamiento de los Recursos Humanos en América Latina" en *Boletín Económico de América Latina*, vol. XVIII, núms. 1 y 2, 1973. Naciones Unidas.

LEGUINA, J., *Fuerza de trabajo excedente: Un análisis comparativo*, Programa de Actividades Conjuntas ELAS/CELADE, Santiago de Chile, 1974.

LIRA, F., "Estructura Agraria y Población. Análisis del caso Chileno" (Versión Preliminar), Documento de Trabajo núm. 4, PISPAL, Centro Latinoamericano de Demografía, Santiago de Chile, 1975.

LÓPEZ TORO, Álvaro, "Temas sobre población y desarrollo en América Latina" en *Conferencia Regional Latinoamericana de Población, México, 1970, Actas 2* (p. 3). Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población, El Colegio de México, México, 1972.

MARSHALL, A., "Inmigración, demanda de fuerza de trabajo y estructura ocupacional en el área metropolitana argentina" en *Desarrollo Económico*, vol. 17, abril-junio, Buenos Aires, 1977.

MILLER, A., "Algunas características de la estructura industrial del empleo en países latinoamericanos" en *Conferencia Regional Latinoamericana de Población, México, 1970. Actas 2*, Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población, El Colegio de México, México, 1972.

MUÑOZ, H. y de OLIVEIRA, O., "Migración interna y movilidad ocupacional en la ciudad de México" en *Demografía y Economía*, vol. VII, núm. 2, El Colegio de México, México, 1973.

NACIONES UNIDAS, "Los patrones del asentamiento rural y el cambio social en América Latina" en *Boletín Económico de América Latina*, p, 1, vol. X, núm. 1, 1965.

——, *The determinants and consequences of populations trenns*, vol. 1, New York, Naciones Unidas, 1973.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 1950-2000 - *Fuerza de Trabajo*, Ginebra, 1977

PECHT, W., "Agricultura y dinámica de Población" en *Notas de Población*, año IV, núm. 12, Centro Latinoamericano de Demografía, 1976.

PELÁEZ, C. y MARTINE, G., "Las tendencias de la Población en el decenio

de 1960 y sus repercusiones sobre el desarrollo", en *Boletín Económico de América Latina,* vol. XVIII, núms. 1 y 2, 1973, Naciones Unidas.

PREALC, *El problema del empleo en América Latina y el Caribe: Situación, perspectivas y políticas* (Versión Preliminar) PREALC/90/1/cc, Santiago de Chile, 1975.

RAMOS, J., *Labor and Development in Latin America,* Columbia University Press, New York, 1968.

RECCHINI DE LATTES, Z., "Reflexiones críticas sobre estudios demográficos del crecimiento urbano: una propuesta metodológica". Seminario Teórico-metodológico sobre investigaciones en población organizado por la Comisión Población y Desarrollo de CLACSO, México, 1976.

——, y WAINERMAN, C. "Trabajo Femenino y Desarrollo Económico: Algunas Evidencias" en *Desarrollo Económico,* vol. 16, núm. 66 (en prensa), 1977.

SINGER, Paul, *Dinámica de la Población y Desarrollo,* Siglo XXI Editores, S. A., Buenos Aires, 1971.

SOMOZA, J., *América Latina: Situación Demográfica Alrededor de 1973 y Perspectivas para el Año 2000.* CELADE, Serie A, núm. 128, Santiade Chile, 1975.

STAVENHAGEN, R., "Marginalidad, participación y estructura agraria en América Latina" en *Demografía y Economía,* vol. IV, p. 3, El Colegio de México, México, 1970.

TÓRREZ, P., *Visión demográfica de la participación femenina en la fuerza laboral,* La Paz, Ediciones CIS, 1976.

UNITED NATIONS, *The Population Debate: Dimensions and Perspectives,* vol. 2, New York, 1975 (a).

——, *Trends and Prospects in Urban and Rural Population, 1950-2000, As assessed in 1973-74,* Population Division, Department of Economicand Social Affairs, ESA/P/W.P 54, 1975 (b).

URSÚA, Raúl, "Estructura Agraria y Dinámica Poblacional", Documento de Trabajo núm. 7, PISPAL, Santiago de Chile, 1975.

——, "Estructura Agraria y Población: Sugerencias para una integración de los Estudios". Montevideo, diciembre, 1975. PISPAL, Unidad Central.

WEISS-ALTANER, Eric, "Explosión Demográfica y Tensión Económica" en *Demografía y Economía,* vol. VII, núm. 2, El Colegio de México, 1973.

——, "Population pressure in agriculture: Chile, 1910-1960". Paper prepared for the Seminar on Population Growth and Agrarian Change, International Union for the Scientific Study of Population, 15-17 December 1975, at El Colegio de México, Mexico City, México.

DISPONIBILIDAD DE MANO DE OBRA Y LOS MERCADOS DE TRABAJO EN AMÉRICA LATINA

Eduardo Arriaga *

INTRODUCCIÓN

A partir de la segunda guerra mundial comenzó en América Latina un rápido descenso de la mortalidad como consecuencia de la difusión de medidas de salud pública,[1] mientras el otro componente del crecimiento de la población, la fecundidad, permaneció prácticamente casi invariable. El resultado de esto fue un crecimiento de la población cada vez más acelerado, hasta alcanzar un ritmo nunca registrado anteriormente en ninguna región tan extensa del mundo. Esta situación comenzó a cambiar con posterioridad al año 1960, cuando se notó un leve descenso de la fecundidad. Pero la población de la región sigue creciendo a tasas consideradas extremadamente altas, que afectan y continuarán afectando en el futuro el crecimiento de la población en edades económicamente activas. La población en estas edades sigue, con algún retardo en el tiempo, el ritmo del crecimiento de la población total.

A su vez la prevalencia de altas tasas de natalidad originó estructuras de edades relativamente jóvenes, con lo cual se creó un porcentaje relativamente pequeño de población en las edades económicamente activas. Como consecuencia, durante la década de 1960 a 1970, se tiene no sólo un rápido crecimiento de la población en las

* Asesor de Políticas de Población y Empleo. PREALC-OIT.

Los puntos de vista expuestos por el autor en este artículo no son necesariamente aquellos del organismo que representa.

El autor agradece la ayuda recibida de la señora Carmen Coello en la elaboración de la información presentada en el artículo. También agradece los comentarios de los señores Emilio Klein, Joseph Ramos y Andras Uthoff, como el apoyo administrativo recibido por el personal de PREALC.

[1] Arriaga, Eduardo y Davis, Kingsley, "The Pattern of Mortality Change in Latin America", *Demography*, Vol. 16. No. 3, Agosto, 1969, págs. 223-242.

edades económicamente activas (alrededor del tres por ciento anual) sino, conjuntamente, un número de personas en edades relativamente más pequeño que el observado en otras poblaciones del mundo donde la fecundidad ha experimentado un descenso desde hace varias décadas.[2]

Las características demográficas de las poblaciones de América Latina, junto con las características socioeconómicas de estas sociedades, llevan a una situación que ha despertado la preocupación de investigadores y equipos planificadores del bienestar social. Los problemas de empleo y distribución del ingreso existentes en la mayoría de los países del área, no sólo se atribuyen a las características económicas productivas de los países, sino también a las características demográficas. Los problemas de desempleo y subempleo en estas sociedades no han podido ser erradicados pese a los esfuerzos realizados, y se ha llegado a estimar que alrededor de 1970 solamente el 73 por ciento de la fuerza de trabajo está productivamente empleada.[3] Aún más, estas estimaciones no tienen en cuenta el hecho de si existe o no un mayor interés por parte de la población femenina en ingresar en las actividades económicas, pues de ser así, la situación sería aún peor. Aparentemente la estructura económica de estos países no logró absorber productivamente el total del potencial de la fuerza de trabajo.

Esta situación sobre el empleo se refiere a los primeros años de la década 1970-1980. Surgen por consiguiente las preguntas inquietantes sobre el futuro a corto plazo que deberá esperarse en el área. ¿Se logrará o no una mejor situación de empleo? ¿Disminuirán o aumentarán las presiones laborales originadas por las características demográficas? ¿Cuáles son las posibilidades de una mayor absorción de la mano de obra disponible en el futuro cercano? ¿Qué panorama enfrentarán las cohortes de trabajadores que ingresarán a las edades productivas? Las respuestas a estas preguntas no sólo dependen de las características demográficas sino también, y quizás en su mayor parte, de las características económicas presentes y de las posibilidades futuras.

Este artículo intenta presentar cuáles serán las tendencias de la fuerza de trabajo desde 1970 a 2000 en América Latina. Como toda predicción el artículo entra en el campo especulativo y puede desviarse de lo que realmente sucede en la región. El propósito es pre-

[2] Por ejemplo, el porcentaje de la población entre las edades de 15 a 64 años para el total de América Latina (20 países) en 1970, era aproximadamente de 53.6 por ciento, mientras que el correspondiente a Argentina era de 63.7 porciento.

[3] PREALC, *El Problema del Empleo en América Latina: Situación Perspectivas y Políticas*. Capítulo I, Santiago de Chile, 1976.

sentar cuál será la tendencia más factible de la fuerza de trabajo futura. Esto es, determinar el número de personas que posiblemente estará ofreciendo sus servicios, y analizar los posibles cambios en las ramas de actividad económica y en las categorías de ocupaciones en la fuerza de trabajo. El análisis se hace teniendo en cuenta dos fechas futuras, 1985 y 2000, que fueron elegidas por las siguientes razones:

a) Como las proyecciones de la población utilizadas para determinar la fuerza de trabajo toman como base la población de América Latina censada en 1970, la tendencia de población en edades económicamente activas hasta 1985 no estará afectada por la tendencia de la fecundidad. Las estimaciones de la fuerza de trabajo pueden considerarse con un alto grado de certeza. Todas las personas que estarán en las edades económicamente activas en 1985, ya existían en la región en 1970.[4]

b) El año 2000 también fue elegido para comparar las tendencias de la fuerza de trabajo de 1985-2000; un periodo de tiempo igual al anterior, de 15 años. La población en edades económicamente activas en el año 2000 estará afectada por los supuestos de fecundidad que se hagan en las proyecciones de la población desde 1970 a 1985. Las edades afectadas por estos supuestos serán solamente las de 15 a 29 años en el año 2000.

Tendencias históricas de las tasas de participación económica

Las tasas totales de participación económica en la mayoría de los países de América Latina han tendido a disminuir. Ésta ha sido la tendencia para el conjunto de ambos sexos; sin embargo, las tasas correspondientes a cada sexo presentan tendencias opuestas. Mientras las tasas masculinas tienden a disminuir, las femeninas tienden a aumentar en la mayoría de los países. Estas tendencias pueden explicarse por los cambios en las tasas de participación económica por edades y por los cambios en la estructura de edades de la población de los países de la región. Las tasas de participación por edades en cada sexo tienden a disminuir en las edades extremas, esto es, en las edades de entrada y de salida de la población económicamente activa. La disminución en las edades más jóvenes se debe, en su mayor parte, a un aumento de la escolaridad, mientras que el descenso en las edades avanzadas se explica generalmente por un aumento en la proporción de la población que se acoge a los beneficios jubilatorios. En las demás edades, las tasas del sexo masculino tienden a mante-

[4] Habría que hacer una modificación insignificante, debido a la migración intercontinental.

Cuadro 1. Tasas de participación económica por sexo y grupos de edades en América Latina, 1950, 1960, 1970
(porcientos)

Grupo de edades	*Ambos sexos*			*Hombres*			*Mujeres*		
	1950	*1960*	*1970*	*1950*	*1960*	*1970*	*1950*	*1960*	*1970*
Total	35.06	32.83	31.51	57.11	52.95	49.46	12.70	12.57	13.50
10-14	16.21	12.52	9.78	25.05	19.24	14.67	7.18	5.73	4.79
15-19	51.50	47.00	41.55	78.80	70.76	59.78	23.64	22.87	23.09
20-24	59.37	59.35	59.21	94.07	92.52	88.35	24.04	25.82	30.16
25-44	58.97	59.06	59.99	97.42	96.86	96.25	19.73	20.29	23.84
45-54	57.58	57.22	56.72	96.26	94.86	93.19	17.77	19.44	20.66
55-64	52.73	50.53	47.23	90.76	86.41	80.83	15.60	15.55	15.07
65 +	39.30	33.29	27.24	71.81	61.13	50.01	11.40	9.48	7.78

FUENTE: Oficina Internacional del Trabajo, *1950-2000. Fuerza de Trabajo, América Latina, Vol. III,* Segunda Edición, Ginebra, 1977. Tabla 2, p. 6.
Nota: Las tasas presentadas incluyen todos los países y colonias del Caribe y del continente latinoamericano.

nerse constantes o a disminuir levemente, mientras que las tasas femeninas tienden a aumentar (cuadro 1). Sin embargo, los cambios de las tasas de participación por edades no explicarían completamente los cambios en la tasa total de participación económica. Parte de este cambio se debe a la modificación de la estructura de edades. El rápido descenso de la mortalidad y el mantenimiento de la fecundidad, casi a niveles constantes hasta 1960-65, hizo disminuir la proporción de la población en las edades de 15 a 64 años. El efecto de estos dos componentes puede determinarse realizando una estandarización entre 1950 y 1970 (cuadro 2). El procedimiento, aplicado

Cuadro 2. Descomposición de la diferencia de las tasas totales de participación económica en América Latina, 1950-1970 (porcientos)

	Ambos sexos	*Hombres*	*Mujeres*
(a) TTPE 1970	31.51	49.46	13.50
(b) TTPE 1950	35.06	57.11	12.70
(c) Diferencia de tasas (a)-(b)	—3.55	—7.65	0.80
(d) TTPE con estructura de edades de 1970 y TAE por edades de 1950	33.89	54.92	12.37
(e) Parte de la diferencia debida a cambio en las TAE por edades (a)-(d)	—2.38	—5.46	1.13
(f) TTPE con estructura de edades de 1950 y TAE por edades de 1970	32.84	51.84	13.97
(g) Parte de la diferencia debida al cambio de la estructura de edades (a)-(f)	—1.33	—2.38	—0.47
(h) Parte de la diferencia debido a la interacción de TAE y estructura de edades (c)-(e)-(g)	0.16	0.19	0.14

Nota: TTPE significa tasa total de participación económica. TAE significa tasas de actividad económica.

FUENTE: Calculado en base a la información de Oficina Internacional del Trabajo, *1950-2000 Fuerza de Trabajo, América Latina Vol. III,* segunda edición, Ginebra, 1977, Tabla 2, p. 6.

para el promedio de América Latina, muestra que para ambos sexos en conjunto, dos tercios de la disminución de la tasa total de participación se debieron a cambios en las tasas de participación por edades y un tercio a cambios en la estructura de edades. Para los hombres la situación fue casi la misma, mientras que para las mujeres la tasa de participación total habría aumentado más, si no hubiera sido por el efecto negativo debido al cambio de estructura de edades. Los resultados presentados indican que la tasa total de participación eco-

nómica de la población de América Latina ha cambiado principalmente por razones económicas. Esto es cierto porque la estructura de edades ha cambiado levemente hacia una configuración aún más joven. Sin embargo esto no quiere decir que los factores demográficos no afecten significativamente la tasa de participación total. Por ejemplo, la diferencia entre las tasas totales de participación económica de América Latina y Argentina en 1970, se explica de la siguiente forma. Para ambos sexos en conjunto la tasa argentina es 7.3 puntos mayor que la correspondiente a América Latina (cuadro 3). De esta diferencia, 6 puntos se deben a las diferencias en la es-

Cuadro 3. Descomposición de la diferencia de las tasas totales de participación económica de América Latina y Argentina en 1970 (porcientos)

	Ambos sexos	*Hombres*	*Mujeres*
(a) TTPE de Argentina 1970	38.81	58.08	19.30
(b) TTPE de América Latina 1970	31.51	49.46	13.50
(c) Diferencia de tasas (a)-(b)	7.30	8.62	5.80
(d) TTPE con estructura de edades de Argentina y TAE por edades de América Latina	37.92	60.57	15.53
(e) Parte de la diferencia debida al cambio en las TAE por edades (a)-(d)	0.89	—2.49	3.77
(f) TTPE con estructura de edades de América Latina y TAE por edades de Argentina	32.79	47.95	17.23
(g) Parte de la diferencia debida al cambio en las estructuras de edades (a)-(f)	6.02	10.13	2.07
(h) Parte de la diferencia debida a la interacción de TAE y estructuras de edades (c)-(e)-(g)	0.39	0.98	—0.04

Nota: TTPE significa tasa total de participación económica. TAE significa tasas de actividad económica.

FUENTE: Calculado en base a la información de Oficina Internacional del Trabajo, *1950-2000 Fuerza de Trabajo, América Latina Vol. III,* segunda edición, Ginebra, 1977, Tabla 2, pp. 6 y 28.

tructura de edades y sólo 1.3 puntos a las diferentes tasas de participación económica. Para el sexo masculino, si las tasas argentinas de participación económica por edades no fuesen menores que las correspondientes a América Latina, la tasa total masculina argentina sería 10 puntos mayor que la de América Latina.

La tendencia de las tasas de participación económica masculinas y femeninas en las edades jóvenes y avanzadas es plausible en el

sentido de que reflejan un mayor interés u oportunidad de la juventud en educarse y, en edades avanzadas, una mayor proporción de personas que están siendo absorbidas por los regímenes jubilatorios. Sin embargo en el caso de la población femenina aún queda una pregunta sin respuesta: ¿Por qué las tasas de participación femenina en edades adultas son relativamente bajas? ¿Son bajas porque la población femenina no desea trabajar o porque no tiene posibilidades de trabajar? ¿No sería lógico esperar que en poblaciones con un gran porcentaje de personas en niveles de subsistencia existiera un deseo por parte de la población femenina de complementar y aumentar los ingresos familiares participando productivamente en la fuerza de trabajo? La respuesta es incierta. Pero si incluso frente a una participación económica baja de la población femenina se tiene que la estructura económica de América Latina solamente absorbe productivamente el 73 por ciento de la fuerza de trabajo, se podría concluir que, de no cambiar la estructura económica de la región, difícilmente se podrá absorber eficazmente a una mayor proporción de la fuerza de trabajo, si es que una mayor proporción de la población femenina quisiera trabajar económicamente, como sería deseable. Sería interesante poder determinar si esta falta de capacidad absorbente del sistema económico se debe a factores propios de los sistemas económicos nacionales o al rápido crecimiento de la fuerza de trabajo de estos países como consecuencia de un rápido crecimiento de la población desde 1940. Lamentablemente, es muy difícil obtener una respuesta concreta dada la falta de experiencias empíricas históricas de otras sociedades y de adecuadas herramientas de análisis.[5]

La población de América Latina ha crecido a tasas más altas que la población de cualquier país industrializado (presente o pasado). Pero también debe decirse que el producto nacional per cápita en América Latina ha crecido más rápido que el crecimiento experimentado en el pasado en los países industrializados, al mismo nivel de ingreso per cápita. Sin embargo, esto último podría atribuirse al momento histórico en que los países menos desarrollados entran en el proceso de desarrollo económico.[6]

[5] Si bien los modelos de simulación pueden considerarse como las mejores posibilidades de análisis, no sólo son incompletos en relación a la realidad social, sino que, además, en algunos casos dependen de supuestos que afectan considerablemente los resultados que se obtengan con ellos.

[6] Por ejemplo, cuanto más tarde entra un país al proceso de desarrollo, mayores son las posibilidades de obtener técnicas altamente productivas debido al continuo adelanto técnico en los países más avanzados y a la posibilidad de "importar" dichas técnicas. Estas técnicas, generalmente de capital intensivo, podrían hacer aumentar rápidamente el producto nacional y por consiguiente el producto *per capita*. Sin embargo, el aumento del *per capita* no significaría

Resumiendo, la tendencia de la mano de obra de América Latina ha sido la siguiente: un crecimiento cada vez más acelerado y una reducción de la proporción de la población en edades económicamente activas, como consecuencia del cambio en la estructura de edades de estos países. Esto es, aunque la población en las edades productivas ha estado creciendo cada vez más rápido, lo ha hecho a tasas ligeramente menores que el resto de la población. Por consiguiente, la *proporción* de personas en edades económicamente activas ha tendido a disminuir. Resumiendo, se tiene que no sólo el rápido crecimiento de la fuerza de trabajo ha producido presiones sobre el empleo productivo, sino que además se ha observado una tendencia hacia una disminución *relativa* de las personas económicamente activas.

Posibilidades futuras de mano de obra en América Latina

El análisis en esta parte se hace teniendo en cuenta dos periodos: 1970-1985 y 1985-2000. Como se dijo anteriormente, las estimaciones para el primer periodo deben considerarse con mayor grado de exactitud que para el segundo quinquenio. Aparentemente, la fuerza de trabajo en América Latina alcanzará tasas máximas de crecimiento anual durante el periodo 1970 a 1985. Esto es, si bien se ha señalado que la fuerza de trabajo durante la década 1960-70 (cuadro 4) creció rápidamente, y es una posible causa del subempleo, las características demográficas del quinquenio 1970-85 no contribuirán a tener una situación más favorable. Por el contrario, la fuerza de trabajo tenderá a crecer aún más rápido y, posiblemente, a producir más presión sobre la capacidad de absorción de empleo por parte de la estructura económica. Aún más, si bien es cierto que la fecundidad ha comenzado a disminuir en la mayoría de los países del área,[7] y por consiguiente producirá un crecimiento más lento de la fuerza de trabajo a partir de 1985, este crecimiento durante el quinquenio 1985-2000 todavía sería mayor que el observado durante el decenio 1960-70. De los 20 países latinoamericanos considerados en este artículo, solamente *dos* de ellos, Argentina y Costa Rica, presentarían tasas de crecimiento de la fuerza de trabajo durante 1985-2000, *menores* que

necesariamente un aumento similar en las condiciones de vida de toda la población.

[7] El promedio ponderado de las tasas totales de fecundidad para América Latina (20 países) fue el siguiente: 5.39; 4.61 y 3.99 para 1970-75; 1985-90 y 1995-2000 respectivamente. Los promedios fueron calculados a partir de la información proveniente de CELADE, *Boletín Demográfico*, Año IX, No. 17, Santiago de Chile, enero, 1976.

Cuadro 4. Tasas de crecimiento anual de la fuerza de trabajo en América Latina, 1950-2000
(porcientos)

	Ambos sexos				*Hombres*				*Mujeres*			
	1950 1960	*1960 1970*	*1970 1985*	*1985 2000*	*1950 1960*	*1960 1970*	*1970 1985*	*1985 2000*	*1950 1960*	*1960 1970*	*1970 1985*	*1985 2000*
Total	2.15	2.34	2.94	2.87	2.00	2.05	2.95	2.92	2.81	3.54	2.87	2.76
Argentina	1.41	1.25	1.19	1.10	1.25	0.81	1.19	1.08	2.04	2.70	1.21	1.11
Bolivia	2.02	2.09	2.62	2.81	2.04	2.01	2.66	2.82	1.90	2.44	2.49	2.76
Brasil	2.52	2.72	2.96	2.88	2.29	2.37	2.96	2.89	3.70	4.26	2.97	2.82
Colombia	2.19	2.97	3.59	3.26	2.06	2.25	3.61	3.31	2.74	5.59	3.49	3.09
Costa Rica	2.82	3.41	3.62	2.68	2.58	3.21	3.62	2.74	3.89	3.89	3.60	2.40
Cuba	1.92	0.89	2.24	2.18	1.71	0.38	2.20	2.19	3.33	3.58	2.40	2.12
Chile	1.43	1.41	2.42	1.91	1.53	1.37	2.43	1.95	1.09	1.58	2.39	1.76
Ecuador	2.39	3.08	3.50	3.28	2.32	2.73	3.51	3.31	2.70	4.73	3.46	3.17
El Salvador	2.06	2.82	3.47	3.28	1.95	2.65	3.46	3.33	2.73	3.56	3.49	3.15
Guatemala	2.06	2.55	3.15	3.10	2.04	2.51	3.16	3.11	2.20	2.86	3.13	3.06
Haití	1.02	0.57	2.64	2.68	1.26	0.59	2.64	2.68	0.76	0.54	2.63	2.67
Honduras	2.53	2.79	3.42	3.54	2.47	2.76	3.43	3.54	2.97	3.01	3.37	3.53
México	2.41	2.76	3.50	3.49	2.15	2.50	3.51	3.51	4.02	4.11	3.45	3.40
Nicaragua	2.06	2.57	3.47	3.61	1.69	2.17	3.49	3.64	4.05	4.31	3.38	3.49
Panamá	2.49	3.24	3.15	2.86	2.21	2.63	3.14	2.87	3.60	5.21	3.17	2.84
Paraguay	1.82	2.32	3.20	3.11	1.81	2.35	3.22	3.14	1.84	2.22	3.14	2.99
Perú	1.55	2.08	3.12	3.14	1.46	2.12	3.13	3.16	1.89	1.96	3.11	3.04
Rep. Dominicana	2.22	2.54	3.42	3.65	2.11	2.47	3.39	3.66	3.05	3.14	3.51	3.61
Uruguay	1.48	0.82	1.06	1.03	1.31	0.43	1.07	1.05	2.05	1.93	1.04	0.97
Venezuela	3.06	2.35	3.63	3.00	2.95	1.96	3.63	3.04	3.59	3.93	3.66	2.86

FUENTE: 1950-1970: Calculado de Oficina Internacional del Trabajo, *1950-2000 Fuerza de Trabajo, América Latina Vol. III,* Segunda Edición, Ginebra, 1977, Tabla 2, p. 6.
1970-2000: Calculado de CELADE, *Boletín Demográfico,* Año VIII, Nº 16, Santiago de Chile, julio, 1975.

las observadas durante 1960-70. En los 18 países restantes, con un total de más del 90 por ciento de la población del área, la fuerza de trabajo crecería más rápido durante el último quinquenio del siglo que durante la década 1960-70.[8]

Para evitar el efecto que las distintas tasas de participación económicas de 1950 a 1970 y las supuestas en la proyección 1970-2000 tendrían sobre la tendencia de la fuerza de trabajo, se presentan también las tasas de crecimiento de la población dentro de ciertos grupos de edades (cuadro 5). La población dentro de las edades de 15 a 64 años crecerá a tasas máximas en el quinquenio 1970-85, y luego levemente disminuirán entre el año 1985 y el 2000. Sin embargo, nótese que la tasa anual promedio de crecimiento durante los últimos 15 años del siglo será aún mayor que la correspondiente a la década 1960-70.

Cuadro 5. Tasas de crecimiento anual de la población de América Latina por grandes grupos de edades, ambos sexos, 1950-2000 (porcientos)

Grupos de edades	*1950-1960*	*1960-1970*	*1970-1985*	*1985-2000*
Total	2.78	2.76	2.77	2.56
—15	3.21	2.81	2.49	2.03
15-64	2.47	2.65	2.94	2.87
65+	2.48	3.73	3.30	3.27

FUENTE: 1950-1970: Calculado de la información de Oficina Internacional del Trabajo, *1950-2000 Fuerza de Trabajo, América Latina Vol. III*, segunda edición, Ginebra, 1977, Tabla 2, p. 6.
1970-2000: Calculado de la información de CELADE, *Boletín Demográfico*, Año IX, Nº 18, Santiago, Chile, julio, 1976.

Suponer que las tasas de participación económica por edades y sexo se mantendrían constantes desde 1970 a 2000 es simplemente un supuesto. Como se mencionó anteriormente, si bien se esperaría que las tasas de actividad masculinas descendieran en algunas edades, no debe olvidarse que las tasas de participación femenina posiblemente aumentarán en las edades adultas. El efecto del aumento de la participación femenina sería mayor que el efecto contrario masculino y, por consiguiente, se esperaría que la fuerza de trabajo tendería a crecer aún más rápido durante la última parte del siglo. Por

[8] La proyección de la población económicamente activa de donde se han calculado las tasas anuales de crecimiento para los dos últimos quinquenios del siglo, supone tasas de participación económica constantes.

lo tanto, las proyecciones existentes estarían indicando que la presión de la oferta de mano de obra en relación a la capacidad de absorción de la estructura económica de América Latina continuará (y quizás aumente) durante el último cuarto del siglo.

Los cambios de la fuerza de trabajo no son los mismos en cada grupo de edad. Las tasas máximas se observan en aquellas edades de entrada a la fuerza de trabajo durante el quinquenio 1970-85 (cuadro 6). Sin embargo, durante el último quinquenio del siglo, el crecimiento de la fuerza de trabajo en las edades más jóvenes (hasta la edad de 30 años) disminuye notablemente en relación al periodo de 15 años anterior, aunque el crecimiento sigue siendo aún de alrede-

Cuadro 6. Tasas de crecimiento anual de la fuerza de trabajo en América Latina por sexo y grupos de edad, 1970-2000 (porcientos)

Grupo de edades	*Ambos sexos*		*Hombres*		*Mujeres*	
	1970 1985	*1985 2000*	*1970 1985*	*1985 2000*	*1970 1985*	*1985 2000*
Total	2.94	2.89	2.95	2.92	2.87	2.76
10-14	2.65	2.47	2.65	2.47	2.64	2.46
15-19	2.71	2.55	2.73	2.56	2.66	2.52
20-24	3.26	2.55	3.31	2.57	3.11	2.50
25-29	3.43	2.60	3.46	2.62	3.31	2.52
30-49	2.76	3.28	2.77	3.32	2.73	3.16
50-64	2.76	2.81	2.77	2.81	2.75	2.79
65+	3.22	3.40	3.21	3.42	3.23	3.31

FUENTE: Calculado de la información de CELADE, *Boletín Demográfico*, Año VIII, Nº 16, Santiago de Chile, julio, 1975. Tabla 2, p. 12.

dor de 2.5 por ciento anual (cuadro 6). Este crecimiento de la fuerza de trabajo en las edades de entrada laboral supone que las tasas de actividades por edades se mantienen invariables. Sin embargo, si los sistemas educativos de enseñanza media y superior se extienden y se mantienen al alcance de toda la población, podría esperarse que la participación económica dentro de los grupos 10-14 y 15-19 disminuya en el futuro, con lo cual las tasas de crecimiento de la fuerza de trabajo podrían ser menores. Lamentablemente, en relación a una posible expansión de la educación, no podría hacerse mucho más durante los ocho años que quedan del periodo 1970-1985. Sin embargo, si esto se lograra, también deberían aumentarse las oportunidades futuras para aquellos que logren una mayor preparación técnica.

Razón de dependencia

Como las tasas totales de participación económica en América Latina han estado disminuyendo como consecuencia de los cambios económicos y demográficos, el número de dependientes por trabajador ha seguido una tendencia ascendente. Por ejemplo, de 1950 a 1970 dicha razón de dependencia aumentó un tercio de persona, de 1.85 a 2.17 para el promedio de América Latina. La tendencia se espera que cambie a partir de 1970 para llegar a ser de 2.09 en 1985, y de 1.94 en 2000. Esto es, aunque se logre una tendencia descendente de 1970 a 2000, aun a fines de siglo la razón de dependencia será mayor de lo que fue en la mitad del siglo (siempre que las tasas de participación económica no aumenten notablemente).

La situación demográfica del pasado ha producido razones de dependencia extremadamente altas. El efecto retardado de las características demográficas sobre la fuerza de trabajo seguirá operando en las poblaciones de América Latina durante los próximos años, independientemente de la tendencia de la fecundidad a partir de 1970. Sólo si la tendencia descendiente de la fecundidad observada en algunos países se generaliza y acelera en toda la región, se logrará que las características de la población sean más favorables para lograr una razón de dependencia mucho menor. Por ejemplo, en el caso de Argentina, donde las tasas de participación económica para ambos sexos en conjunto difieren levemente de las correspondientes a la región, la razón de dependencia es mucho más baja. Mientras que para América Latina en 1970 la razón de dependencia fue de 2.17, la razón de dependencia argentina era sólo de 1.58. Ochenta por ciento de esta diferencia se debió a las diversas estructuras de edades y sólo un veinte por ciento a la mayor participación económica de la población argentina. Debe tenerse en cuenta que la mayor participación económica argentina se debió en su totalidad a la población femenina. La participación económica masculina en Argentina era menor que la correspondiente a toda la región.

Posibles cambios en la estructura laboral

Las tasas de crecimiento de la fuerza de trabajo presentadas anteriormente suponen que las tasas de participación económica por edades en cada país se mantendrán constantes en el futuro. Sin embargo, puede realizarse un ejercicio que debe interpretarse no como una predicción, sino como un análisis de una situación posible bajo ciertos supuestos. Generalmente se acepta y se espera que la fuerza de trabajo en las poblaciones en desarrollo cambie su estructura: partici-

pación por edades, distribución por ramas de actividad económica y categorías en la ocupación. Estos cambios se asocian generalmente de acuerdo al grado de desarrollo de la sociedad. Es así como se ha comparado la estructura laboral en países en desarrollo con casos correspondientes a países industrializados. Se presentan las diferencias e incluso a veces se predicen los cambios futuros que se esperan en las estructuras laborales en desarrollo para "alcanzar" las estructuras de países industrializados. Indudablemente este tipo de comparación no es el más "lógico", debido a las diferencias demográficas y económicas. Sin embargo, en este artículo se realiza una comparación con Argentina con el fin de ejemplificar la imposibilidad de reproducir estructuras laborales similares a las de países más avanzados.

El ejercicio que se propone en este artículo supone que una estructura parecida a la de América Latina tendería en el futuro hacia la situación laboral argentina. Esto es, en vez de tomar un país altamente industrializado, se toma en este ejercicio un país que ha logrado un cierto grado de desarrollo dentro de la región. Se supone que la situación que presenta América Latina en 1970 cambiaría desde 1970 a 1985 hacia la situación argentina de 1970. Este supuesto implicaría que el ingreso per cápita de América Latina debería seguir creciendo a tasas similares a las observadas en 1973-74 durante el periodo 1974-85. En este caso, América Latina alcanzaría en 1985 el per cápita que Argentina tenía en 1970.[9] Aceptado este incremento del producto nacional per cápita, se supone que la estructura de la fuerza de trabajo en América Latina (tasas de actividad por edades, distribución por ramas de actividad económica y situación ocupacional) sería en 1985 la de Argentina en 1970 (ver detalles en Anexo). Si esto fuera así, la fuerza de trabajo (ambos sexos) debería crecer al 3.30 por ciento anual durante 1970-1985. La fuerza de trabajo masculina crecería al 2.87 por ciento anual y la femenina al 4.68 por ciento anual (cuadro 7). En este caso, la fuerza de trabajo crecería más rápidamente que cuando las tasas de actividad económica por edades se mantuvieron constantes. Esto se debería al gran incremento de la fuerza de trabajo femenina, ya que la masculina tendería a crecer más lentamente.

El total de nuevos trabajos que deberían crearse durante 1970-85, ascendería a 55.3 millones (solamente 86.7 millones existían en 1970). La población económicamente masculina se incrementaría en 36.3 millones, mientras que la femenina lo haría en 19.0 millones, lo que

[9] Naciones Unidas, *Indicadores del Desarrollo Económico y Social de América Latina, Cuadernos Estadísticos de la* CEPAL, Santiago de Chile, 1976, Tabla 3.

Cuadro 7. Crecimiento hipotético de la fuerza de trabajo en América Latina por sexo y grupos de edad, 1970-1985

Grupos de edades	Ambos sexos			Hombres			Mujeres		
	1970	1985	Tasa de crecimiento anual	1970	1985	Tasa de crecimiento anual	1970	1985	Tasa de crecimiento anual
Total	86 675	141 986	3.29	67 900	104 202	2.86	18 775	37 784	4.66
10-14	3 990	4 339	0.56	2 867	2 868	0.00	1 124	1 471	1.79
15-19	12 025	20 354	3.51	8 589	13 541	3.03	3 436	6 813	4.56
20-24	13 363	24 980	4.17	9 941	16 691	3.45	3 422	8 289	5.90
25-29	11 555	21 680	4.20	9 127	15 776	3.65	2 428	5 904	5.92
30-49	31 985	52 338	3.28	25 918	40 334	2.95	6 067	12 004	4.55
50-64	10 901	15 686	2.43	9 060	12 810	2.31	1 841	2 876	2.97
65+	2 854	2 608	—0.60	2 398	2 183	—0.63	457	425	—0.48

Nota: Las cifras de la Fuerza de Trabajo están en miles y las correspondientes a las tasas de crecimiento en porcientos.
La Fuerza de Trabajo de 1985 se encontró utilizando una proyección de población y las tasas de actividad económica por edades de Argentina en 1970.

FUENTE: 1970: CELADE, *Boletín Demográfico,* Año VIII, Nº 16, Santiago de Chile, julio, 1975.
1985: Calculado (ver Nota) en base a información de CELADE, *Boletín Demográfico,* Año VIII, Nº 6, Santiago de Chile, julio, 1975, p. 39 y CELADE, *Boletín Demográfico,* Año IX, Nº 18, Santiago de Chile, julio, 1976, pp. 12 y 13.

Cuadro 8. Crecimiento hipotético de la fuerza de trabajo en América Latina por sexo y ramas de actividad económica, 1970-1985 (cifras absolutas en miles, tasas en porcientos)

Sexo y ramas actividad económica	*1970*	*1985*	*Crecimiento*	*Tasa anual de crecimiento*
Ambos sexos				
Total	86,675	141,986	55,311	3.3
Agric., Silvic., Caza, Pesca	31,001	22,673	8,328	—2.1
Minas y Canteras	1,300	744	— 556	—3.7
Industria Tradicional	8,312	16,630	8,318	4.6
Industria Intermedia	4,055	8,566	4,511	5.0
Industria Mecánica	2,806	6,063	3,257	5.1
Construcción	4,047	12,275	8,228	7.4
Electricidad, Agua, Gas	440	1,515	1,075	8.2
Comercio por Mayor y Menor	9,094	20,691	11,597	5.5
Bancos, Seguros, Inmuebles, Servicios a Empresas	1,490	4,368	2,878	7.2
Transp., Almac., Comunicaciones	3,188	8,850	5,662	6.8
Administración Pública y Defensa	6,290	9,109	2,819	2.5
Serv. Personales, Hoteles, Rest.	9,249	19,225	9,876	4.9
Otros servicios	5,403	11,277	5,874	4.9
Hombres				
Total	67,900	104,202	36,302	2.9
Agric., Silvic., Caza, Pesca	29,453	21,120	— 8,333	—2.2
Minas y Canteras	1,217	715	— 502	—3.5
Industria Tradicional	5,979	11,030	5,051	4.1
Industria Intermedia	3,453	7,235	3,782	4.9
Industria Mecánica	2,380	5,444	3,064	5.5
Construcción	3,926	12,045	8,119	7.5
Electricidad, Agua, Gas	394	1,415	1,021	8.5
Comercio por Mayor y Menor	6,292	15,365	9,073	6.0
Bancos, Seguros, Inmuebles, Servicio a Empresas	986	3,050	2,064	7.5
Transp., Almac., Comunicaciones	2,973	8,281	5,308	6.8
Administración Pública y Defensa	4,505	7,559	3,054	3.5
Serv. Personales, Hoteles, Rest.	3,651	7,370	3,719	4.7
Otros Servicios	2,691	3,573	882	1.9
Mujeres				
Total	18,775	37,784	19,009	4.7
Agric., Silvic., Caza, Pesca	1,548	1,553	5	0.0
Minas y Canteras	83	29	— 54	—7.0
Industria Tradicional	2,333	5,600	3,267	5.8
Industria Intermedia	602	1,331	729	5.3
Industria Mecánica	426	619	193	2.5
Construcción	121	230	109	4.3
Eectricidad, Agua, Gas	46	100	54	5.2
Comercio por Mayor y Menor	2,802	5,326	2,524	4.3
Bancos, Seguros, Inmuebles, Servicios a Empresas	504	1,318	814	6.4
Transp., Almac., Comunicaciones	215	569	354	6.5
Adm. Pública y Defensa	1,785	1,550	— 235	—0.9
Serv. Personales, Hoteles,Rest.	5,598	11,855	6,257	5.0
Otros Servicios	2,712	7,704	4,992	7.0

FUENTE: Ver Anexo.

representaría que de cada veinte nuevos empleos, siete de ellos deberían ser ocupados por mujeres (cuadro 8).

Los cambios de la fuerza de trabajo por ramas de actividad económica serían en general una disminución en las actividades primarias y un gran aumento en términos absolutos en los sectores industrias, servicios, comercio y construcción (cuadro 8). Sin embargo, en términos relativos, el sector que más rápidamente debería crecer sería el de electricidad, gas y agua, seguido por la construcción; bancos y seguros; y transporte y almacenaje (ver tasas de crecimiento en cuadro 8). Si cada uno de los sexos se analiza por separado, se obtienen diferencias significativas respecto a los sectores de actividad económica que más tendrían que cambiar. El sector masculino debería reducir en términos absolutos los sectores primarios y lograr un gran aumento laboral en los sectores industria, comercio, construcción y transporte. Sin embargo, los sectores que más rápidamente deberían crecer serían electricidad, gas y agua; construcción, y bancos y seguros.

En el caso de la población femenina, el número de trabajadores del sector primario prácticamente se mantendría constante y el mayor aumento en términos absolutos se obtendría en las dos categorías de servicios. Los sectores de actividad económica femenina que más rápidamente deberían crecer serían: otros servicios (principalmente profesionales y semiprofesionales); transporte y almacenaje; y bancos y seguros.

Si además se supone que las personas económicamente activas dentro de cada rama de actividad se distribuirán con una posición de la ocupación como en el caso de Argentina en 1970, se logra una estructura ocupacional que debería ser la América Latina en 1985. Comparando esta estructura hipotética con la "real" de América Latina en 1970 (cuadro 9), se tendrían los siguientes cambios: para ambos sexos, el sector empleados tendría que absorber prácticamente el 86% del aumento de la fuerza de trabajo. Esto es, se necesitaría crear aproximadamente 48 millones de empleos. En cifras absolutas, los empleadores y trabajadores por cuenta propia deberían crecer casi en la misma magnitud absoluta (3.7 millones). Sin embargo, esto implicaría que el sector empleadores debería crecer tres veces más rápido que el sector de trabajadores por cuenta propia.

La fuerza laboral masculina también debería crecer en su mayor parte en el sector empleados. El aumento en el sector empleadores sería en términos absolutos casi el doble que el de los trabajadores por cuenta propia. En el caso de la población femenina, al igual que los hombres, el sector empleados debería absorber la mayor parte de las nuevas trabajadoras. Curiosamente, el sector empleadores disminuiría en términos absolutos, mientras que el de trabajadores por

cuenta propia y de familiares no remunerados, acusaría un leve aumento.

¿Es posible que la fuerza de trabajo en América Latina logre en 1985 una situación semejante a la de Argentina en 1970? La respuesta, netamente especulativa, dependerá de los cambios económicos y de la redistribución de la población en cada uno de los países

Cuadro 9. Crecimiento hipotético de la fuerza de trabajo en América Latina por sexo y posición en la ocupación, 1970-1985 (cifras absolutas en miles, tasas en porcientos)

Sexo y posición en la ocupación	*1970*	*1985*	*Crecimiento*	*Tasa anual de crecimiento*
Ambos sexos				
Total	86,675	141,986	55,311	3.3
Empleadores	4,900	8,668	3,768	3.8
Trabajadores por cuenta propia	20,473	24,081	3,668	1.1
Empleados	56,590	104,971	48,381	4.1
Familiares no remunerados	4,772	4,266	—506	—0.7
Hombres				
Total	67,900	104,202	36,302	2.9
Empleadores	3,772	7,872	4,100	4.9
Trabajadores por cuenta propia	17,044	19,212	2,168	0.8
Empleados	43,280	74,002	30,722	3.6
Familiares no remunerados	3,804	3,116	—688	—1.3
Mujeres				
Total	18,775	37,784	19,009	4.7
Empleadores	1,128	796	—332	—2.3
Trabajadores por cuenta propia	3,369	4,869	1,500	2.5
Empleados	13,310	30,969	17,659	5.6
Familiares no remunerados	968	1,150	182	1.1

FUENTE: Ver Anexo.

del área. Por una parte, se tiene que el desarrollo de la mayoría de los países del área indicaría que aun cuando la población ha estado creciendo a ritmos sumamente elevados (lo que ha creado una situación menos favorable para una mejor utilización del POTENCIAL de mano de obra), el aumento del producto nacional ha sido aún más rápido. Aparentemente, América Latina podría lograr un producto *per cápita* en 1985 similar al de Argentina en 1970. Por lo menos, esto ocurriría si la región sigue la tendencia observada entre 1973 y

1974. Si tal nivel es factible en 1985, convendría analizar la factibilidad de que se reproduzca también la estructura laboral argentina.

Para analizar qué posibilidades existen de que América Latina alcanzara en 1985 la estructura laboral argentina, se pueden considerar dos situaciones extremas. Se toman estas dos situaciones extremas no como una disyuntiva de lo que realmente pueda ocurrir, sino más bien como límites de las posibilidades que eventualmente pudieran acontecer. En ambos casos se acepta el supuesto de que bajo cualquier condición económica y demográfica, la región lograría aumentar el producto nacional bruto, de tal forma que alcanzara en 1985 un producto per cápita de alrededor de US$1 200. Las situaciones aproximadamente extremas serían:

a) que la distribución de la fuerza de trabajo, por ramas de actividad económica y posición ocupacional de América Latina en 1970, se mantenga sin cambios hasta 1985, y

b) que América Latina llegue a tener en 1985 la distribución laboral por ramas de actividad económica y posición ocupacional de Argentina en 1970.

En el primer caso se mantendría un alto porcentaje de la fuerza de trabajo en el sector agrícola y también permanecerían en las áreas urbanas algunas ramas de actividades consideradas altamente tradicionales. Para lograr un tipo de producto nacional bruto per cápita similar al de Argentina en 1970, indudablemente se requeriría una alta productividad de la fuerza de trabajo en ciertos sectores industriales y de construcción. Alcanzar tal productividad sería factible si se realizaran grandes inversiones de capital intensivo, portadores de los últimos adelantos tecnológicos. Se suponen inversiones en estos sectores porque si se realizaran en el sector agrícola (con alta mecanización) tendría que producirse un traslado del sobrante de la fuerza de trabajo agrícola hacia otros sectores, lo que cambiaría indudablemente la distribución laboral por ramas de actividad económica. Si se lograse en América Latina un producto nacional per cápita de US$1 200 en 1985 sin cambiar la estructura laboral, la consecuencia más probable sería una mayor desigualdad en la distribución de ingresos familiares. Esta conclusión se basa en el hecho de que sería necesario un sector laboral relativamente pequeño de alta productividad y, por consiguiente, de altos ingresos, mientras que el gran sector agrícola y parte de las actividades económicas urbanas de poca productividad por persona, quedarían rezagadas en cuanto a sus ingresos familiares.

El otro caso extremo, suponer que la fuerza de trabajo en América Latina tendría en 1985 la misma distribución de Argentina en 1970, implica también ciertos hechos que deben considerarse cuidadosamente. El gran cambio de la estructura laboral consistiría en un gran

descenso absoluto y relativo de la fuerza de trabajo en la agricultura debido a un aumento de la productividad de la misma. A su vez, se observaría un gran incremento de la fuerza laboral en los sectores comercio, construcción, e industrias, donde generalmente los ingresos tienden a ser superiores que en el resto de las actividades económicas. De ser así, se esperaría una mejor distribución de los ingresos familiares en la región. Lograr este tipo de distribución laboral no sólo implicaría grandes inversiones de capital en el sector agrícola (maquinarias y mejoramiento de tierras), sino, además, una gran diversificación de inversiones en las áreas urbanas en los sectores industrias, construcción, comercio y transporte. Aparentemente, de obtenerse el último caso extremo la situación económica de la población latinoamericana mejoraría. Las posibilidades de obtener dicha situación dependerían de la disponibilidad de capitales y de una adecuada planificación. Sin embargo, hay un aspecto fundamental que no debe olvidarse y que complica tal supuesto. La disminución de la fuerza de trabajo en la agricultura y el aumento de la misma en los sectores típicamente urbanos implicaría un fuerte proceso de urbanización en América Latina; un proceso más rápido de lo observado en el pasado y también mucho más rápido de los que generalmente se suponen en las proyecciones urbano-rurales futuras. Por ejemplo, de acuerdo a las proyecciones urbano-rurales de CELADE, la proporción de la población urbana en América Latina sería en 1985 de un 68 por ciento, lo cual implica que la población urbana crecería desde 1970 a 1985 a una tasa anual de 3.8 por ciento.[10] Si la distribución laboral de América Latina en 1985 es igual a la argentina y si se supone que el cociente de población rural por trabajador agrícola es el mismo en 1970 que en 1985 (de 3.62 habitantes rurales por agricultor), se llegaría a concluir que el porcentaje de la población urbana tendría que ser en 1985 de 80 por ciento, lo cual implicaría una tasa de crecimiento anual de la población urbana durante el quindenio 1970-85, del 4.9 por ciento.

De acuerdo a las tendencias históricas, debería esperarse que la mayor parte de tal crecimiento urbano se concentrara en las grandes ciudades. Esto generaría un crecimiento muy acelerado de ciertas ciudades, hecho que debe tenerse muy presente para evitar ciertos problemas típicamente urbanos. Principalmente, deberían planificarse cuidadosamente procesos de asimilación de migrantes en estas áreas modernizadas con estilos de vida completamente distintos a aquellos de donde provienen los migrantes.

[10] Centro Latinoamericano de Demografía, *Boletín Demográfico*, núm. 18, Año IX, Santiago de Chile, julio, 1976.

Comentarios y conclusiones

Las condiciones demográficas del pasado han permitido que en el presente la fuerza de trabajo crezca a un ritmo que puede calificarse de muy acelerado. Si el bajo porcentaje de la fuerza de trabajo empleada productivamente en 1970 se debe a la presión del rápido crecimiento de la fuerza de trabajo, la situación no va a mejorar durante los años restantes del siglo, a menos que se logre un cambio en los planes económicos que solucionen este hecho.

Esto es, la relación de las características demográficas sobre la fuerza de trabajo es retardada. Los niveles de fecundidad desde 1905 a 1955 han estado afectando y determinando (junto con la mortalidad) el crecimiento y la estructura de edades de la fuerza de trabajo en 1970. La tendencia de las características demográficas desde 1920 a 1970 determinará las características de sexo, edad y crecimiento de la población en edades económicamente activas en 1985. A su vez, la población dentro de las edades 15-64 en el año 2000 dependerá de lo ocurrido a las variables demográficas desde 1935 a 1985. Es por este hecho que aún durante el último quindenio del siglo, la población en edades productivas continuará creciendo a tasas mayores que las observadas hasta 1970, aunque en muchos países se espere una reducción de la fecundidad.[11]

Indudablemente las características demográficas se relacionan con la fuerza de trabajo. Sin embargo, esta relación no es inmediata sino retardada por un periodo de *por lo menos* 15 años (realmente de 15 a 65 años). Por lo tanto, la situación demográfica en las edades económicamente activas del presente es la consecuencia de un largo pasado que *no* puede modificarse ya para el presente. Así, si la situación demográfica del pasado ha creado un problema en cuanto a la situación laboral del presente, la solución para el presente no es demográfica, sino más bien económica. Esto no quiere decir que nada pueda hacerse en relación a las características de la población. Muy por el contrario, quiere decir que las variables demográficas no sólo afectan la fuerza de trabajo, sino que debido a su efecto sumamente retardado, la planificación demográfica *no sólo es necesaria, sino que debe hacerse cuidadosamente*, a efecto de evitar que la situación de hoy perturbe el desarrollo de la sociedad del futuro. La tendencia de la fecundidad y mortalidad desde hoy, 1977, hasta fines del siglo, solamente afectará a la población en las edades productivas de 15 a 38 años en el año 2015.

Hay otro aspecto que debe ser considerado seriamente en las

[11] Ver nota 7 de este trabajo.

tendencias futuras de la fuerza de trabajo. La composición de la fuerza de trabajo por ramas de actividad de una población que empieza el desarrollo económico en el presente, *no* reproducirá la misma composición observada en los países más desarrollados durante el pasado.

La razón de esta afirmación es simple:

a) las características demográficas que afectan la fuerza de trabajo son y serán por un largo periodo, en los países que están entrando en el desarrollo económico, completamente distintas a lo que fueron en el caso de países industrializados;

b) el grado de tecnificación disponible en el presente para efectuar el desarrollo es también completamente distinto a las disponibilidades existentes en los países industrializados en el pasado. Esto es, si las características de los dos factores principales de la determinación de la fuerza de trabajo, población y producción son distintas en los países en desarrollo de lo que fue en aquellos que lograron ya el desarrollo económico, es casi imposible esperar que la estructura laboral siga paso a paso lo observado en los países industrializados.

En el caso de América Latina no hay duda de que pese a las características demográficas de la fuerza de trabajo, se logrará un rápido crecimiento del producto nacional que, de continuar, produciría un per cápita aproximado a US$1 200 en 1985. El gran problema es determinar cómo se distribuiría ese ingreso promedio entre la población.

Aparentemente cuanto más rígida se mantenga la estructura laboral por rama de actividad económica, menores serán las posibilidades de mejorar la distribución del ingreso familiar, a menos que se utilicen fuertes sistemas de redistribución de ingreso por medio de impuestos y subvenciones.

También se ha llegado a sugerir que si bien América Latina alcanzaría un per cápita similar al de Argentina en 1970, no podría llegar a tener la distribución laboral de este país en 1970. Surgirían problemas graves frente a la necesidad de absorber al gran flujo de migrantes en las grandes ciudades.

Por lo tanto, hay que concluir que si bien se podría lograr un desarrollo económico que implicara un cambio en la estructura laboral por rama de actividad económica y posición ocupacional, esta estructura *no* seguiría un tipo de evolución similar al observado en el pasado en países económicamente más avanzados.

Dado el momento histórico en que se produce el desarrollo económico de América Latina, las políticas económicas seguidas en la región y las características demográficas de estas poblaciones, el promedio del producto nacional por habitante puede lograrse con un

requerimiento relativo *menor* de fuerza de trabajo de lo que se necesitó en el pasado en países industrializados al mismo nivel del producto per cápita. Se ha mencionado el término *relativamente menor* como sinónimo de porcentaje de la fuerza de trabajo. La parte de la fuerza de trabajo que no puede participar en el rápido desarrollo económico del área, se agrupa en los sectores "tradicionales" y/o en los sectores "informales".

Existiría la tentación de decir que aquellos sectores de baja productividad y, por consiguiente, de bajos ingresos, son inherentes e innatos al tipo de desarrollo adoptado en América Latina. Esto es, puede considerarse como un "costo" del tipo de proceso de desarrollo elegido. Aparentemente, éste ha sido el caso debido al anhelo de repetir un proceso de desarrollo económico como el de países más avanzados, sin tener en cuenta que las características demográficas son distintas y que el momento histórico también es completamente distinto. Los procesos de desarrollo económico en América Latina se han independizado de la necesidad de crear el ahorro interno total necesario con anterioridad al desarrollo, ya que se utilizan las posibilidades de inversiones extranjeras. Esto ha producido un aceleramiento en el proceso de "desarrollo" que se refleja en tasas muy altas de crecimiento del producto nacional.

Este proceso acelerado e "importado" de desarrollo crea una sociedad parcialmente asimilada a la vida moderna, mientras que el resto de la sociedad queda rezagada en el proceso de modernización. Esto es, como el desarrollo puede lograrse tan rápidamente, sólo una parte de la población participa activamente de la transformación económica. El problema que está surgiendo en América Latina no es el logro del desarrollo económico en un tiempo relativamente corto, sino que dicho desarrollo económico sea compartido por el total de la población. El desarrollo económico de América Latina ha puesto énfasis en la cantidad y calidad de productos que pueden ser fabricados con la técnica más moderna existente en el mundo, lo cual generalmente implica una producción con reducida mano de obra. Quizás debería ponerse mucho más énfasis en cómo aumentar el porcentaje de la población que participe de dicho desarrollo.

Si no se producen cambios fundamentales tendientes a dar participación a una mayor proporción de la población en el proceso de desarrollo, junto con una mejoría de las condiciones de vida agraria, la situación de empleo y social en América Latina no mejorará mucho durante los próximos 15 o 20 años, periodo durante el cual continuarán las grandes presiones demográficas.

En resumen, el *aumento* de la disponibilidad de mano de obra en América Latina producirá un exceso de mano de obra disponible, en *relación a los medios utilizados hasta hoy,* en el desarrollo social.

Indudablemente las variables demográficas tienen influencias importantes en la evolución social de América Latina. Si bien es cierto que las variables demográficas sólo afectan parcialmente a los programas de salud, educación, vivienda, urbanización, servicios sociales, fuerza de trabajo, distribución del ingreso y desarrollo económico, entre otros, no por esto las características demográficas deben relegarse a segundo plano. Si las características de la población se interrelacionan y afectan a todos estos aspectos sociales, no hay duda de que dichas características demográficas *son* importantes y deben tenerse en cuenta en la planificación nacional.

Por lo tanto hay dos hechos impostergables que tienen que ser considerados en los planes de desarrollo social si se quiere lograr una mejor vida en América Latina:

a) planificar en forma integral las variables demográficas con el desarrollo de las sociedades latinoamericanas y

b) mejorar la planificación económica y las políticas redistributivas para que *toda* la población latinoamericana *sea* partícipe del bienestar social que se puede generar con el desarrollo económico.

ANEXO

INFORMACIÓN UTILIZADA

Fuerza de trabajo 1950-1970

La información sobre la fuerza de trabajo por sexo y grupos de edades para el periodo histórico 1950-1970, se tomó de la publicación de la Oficina Internacional del Trabajo, *1950-2000, Fuerza de trabajo, América Latina* Vol. III, segunda edición, Ginebra, 1977.

Se aceptó la información proveniente de dicha publicación principalmente por razones comparativas históricas. Dicha publicación menciona que los datos presentados son el resultado de un "estudio completo y coherente basado en conceptos, métodos y clasificaciones uniformes para todos los países, territorios, regiones y zonas principales del mundo". Así, aunque la información histórica tomada puede diferir levemente de la información censal de cada país, por las razones dadas anteriormente, tendría un mayor grado comparativo histórico para toda América Latina. (La información incluye todos los países, territorios y colonias del Caribe y del continente latinoamericano.) Sin embargo, no se utilizó la información perteneciente a la proyección de la población económicamente activa, ya que la misma dependería de los supuestos hechos sobre la tendencia futura de las tasas de participación por edades.

Fuerza de trabajo 1970-2000

Se aceptó la proyección de la fuerza de trabajo desde 1970 a 2000 publicada por CELADE, *Boletín Demográfico,* Año VIII, núm. 16, Chile, Julio 1975 y CELADE, *Boletín Demográfico,* Año IX, núm. 17, Chile, Enero 1976. La proyección de estas publicaciones está basada en la proyección de la población de cada país realizada por la misma institución y que mantiene las tasas de actividad económica por

sexo y grupos de edades constantes en el futuro. Esto no quiere decir que las tasas de participación correspondientes a toda la región se mantengan constantes. Posiblemente, las mismas varían levemente por los distintos pesos que los países tengan a través de la proyección hasta el año 2000.

Ramas de actividad económica

Lamentablemente no existe aún una distribución de la fuerza de trabajo para el total de América Latina por ramas de actividad económica. El principal problema es la falta de estandarización de las categorías de actividad económica publicadas por los censos de los países de la región. Sin embargo, existe un intento de realizar esta estandarización en CELADE, a través de la utilización de las muestras censales. Es así como, en base a estas muestras, se han realizado tabulaciones especiales, las cuales presentan las mismas ramas de actividad económica para cada uno de los países que han facilitado dichas muestras. Desgraciadamente aún no se dispone de todas las muestras censales. Por ejemplo, no se dispone de la muestra censal de Brasil, país que representa el 35 por ciento de la población de los 20 países considerados comúnmente como latinoamericanos. Al momento de realizar este trabajo (mayo, 1977), se disponía sólo de trece países (Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay y República Dominicana). El total de estos países representa una población del 49 por ciento de la correspondiente a los veinte países latinoamericanos. Debido a las dos razones que se dan a continuación, estos trece países con información de la fuerza de trabajo por ramas de actividad económica no se utilizaron para realizar un promedio que podría suponerse como representativo de toda la región:

a) no existirían las ponderaciones necesarias para dar el peso adecuado a cada país a efectos de obtener un promedio representativo del área, y

b) limitaciones de tiempo para la presentación de este estudio.

Debido a las dos limitaciones anteriores se tomó la decisión de utilizar solamente a dos países de América Latina a efecto de obtener una distribución de la fuerza de trabajo por ramas de actividad económica que podría suponerse como representativa del promedio de la región. Estos países fueron México y Chile y el peso que se le dio a cada uno para promediarlos fue de cuatro y uno, respectivamente.

El procedimiento seguido fue el siguiente:

a) Para cada sexo y dentro de cada grupo de edades, se prome-

dió la *distribución porcentual* de la fuerza de trabajo por ramas de actividad económica de México y Chile,[1] con los pesos de cuatro y uno, respectivamente.

b) La fuerza de trabajo de cada sexo y de cada grupo de edades de América Latina [2] se distribuyó de acuerdo a los promedios encontrados en (*a*).

c) Dentro de cada rama de actividad económica encontrada en (*b*) se sumaron los distintos grupos de edades (para cada sexo), y se obtuvo la distribución para América Latina en 1970 presentada en el cuadro 8 del texto.

d) Para determinar la situación hipotética de América Latina en 1985, se distribuyó la población económicamente activa proyectada por sexo y grupos de edades por CELADE [3] de acuerdo con la distribución porcentual argentina en 1970 [4] de la fuerza de trabajo correspondiente a cada grupo de edad, por ramas de actividad económica. Sumando dentro de cada rama de actividad económica los distintos grupos de edades, se obtuvo la situación hipotética de América Latina en 1985 presentada en el cuadro 8 del texto.

Posición en la ocupación

Para determinar la distribución de la fuerza de trabajo por posición en la ocupación para América Latina en 1970 y 1985, se presentó el mismo problema mencionado en la parte correspondiente a ramas de actividad económica. La solución fue similar, esto es, se promedió la información de México y Chile con los pesos de cuatro y uno, respectivamente. El procedimiento fue el siguiente:

a) La fuerza de trabajo dentro de cada rama de actividad encontrada en la sección anterior, se distribuyó de acuerdo a la posición en la ocupación correspondiente a la distribución promedio proveniente de México y Chile.[5]

b) Dentro de cada posición en la ocupación se sumaron las distintas ramas de actividad económica, y se obtuvo así la distribución de la fuerza de trabajo que representa a América Latina en 1970 y que se presenta en el cuadro 9 del texto.

c) Para determinar la situación ocupacional hipotética de América Latina en 1985, se tomó la distribución de la fuerza de trabajo

[1] CELADE, tabulaciones especiales en base a muestras censales de 1970.

[2] CELADE, *Boletín Demográfico*, Año VIII, núm. 16, Santiago de Chile, julio, 1975.

[3] *Ibid.*

[4] CELADE, tabulaciones especiales en base a la muestra censal de 1970.

[5] *Ibid.*

por ramas de actividad económica encontrada anteriormente para este año, y se la distribuyó por posiciones ocupacionales, de acuerdo con la distribución argentina en 1970.[6] Sumando las ramas de actividad económica dentro de cada posición ocupacional, se llegó a la distribución de la fuerza de trabajo por posición en la ocupación supuesta hipotéticamente para América Latina en 1985. Esta distribución se presenta en el cuadro 9 del texto.

[6] CELADE, tabulaciones especiales en base a muestras censales, 1970.

LA ABSORCIÓN DE MANO DE OBRA EN LA AGRICULTURA

Guillermo Flichman *

El análisis de la absorción de ocupación en el sector agropecuario latinoamericano, parte del presupuesto obvio de que existe una parte de la mano de obra no "absorbida" por los diferentes sectores productivos de manera "normal". Esto significa que el punto de partida es la consideración de un crecimiento relativo de la población a un ritmo mayor que el correspondiente a la creación de nuevos empleos. De aquí deriva entonces la preocupación por la capacidad de "absorción" de los diferentes sectores económicos. Como resulta más o menos evidente, las características del desarrollo económico latinoamericano en los últimos 30 años han determinado un proceso de creciente urbanización de la población. Las actividades que se han destacado por su capacidad "absorbente" de población (en el sentido de ocupación) han sido las urbanas y no las rurales. Por el contrario, en términos generales y prácticamente sin excepciones, la contrapartida ocupacional al crecimiento poblacional se ha localizado en las actividades de tipo secundario y terciario, con una tendencia creciente hacia este último sector. Este fenómeno ha sido ampliamente analizado, y no es nuestro interés específico en este trabajo, pero resulta necesario mencionarlo ya que nos permite visualizar claramente que nuestro tema está, por así decirlo, "a contrapelo" respecto de las tendencias históricas dominantes. Esto es, cuando la agricultura, como actividad económica, se ha caracterizado como expulsora de población, vamos a intentar dar algunas ideas sobre su capacidad potencial de absorción de empleo y de población.

Resulta necesario efectuar algunos comentarios sobre la relación entre población rural y empleo rural. Aquí se presentan algunos problemas de definiciones que conviene aclarar. En algunos casos se considera población rural a la población totalmente dispersa, en otros se incluye en esta categoría a la que está radicada en aglomeraciones de hasta un determinado tamaño. Los cambios tecnoló-

* Investigador titular del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Argentina.

gicos en los medios de transporte hacen crecientemente factible en muchos casos la residencia en centros urbanos y el trabajo en el campo, así como la situación simétricamente inversa. Esto obliga a analizar con cuidado los datos sobre población y ocupación en el medio rural, y es posiblemente una de las causas de las frecuentes incongruencias que se presentan entre los datos originados en los censos de población respecto de los que surgen de Censos Agropecuarios. En nuestro caso, nos vamos a referir a la ocupación rural, sin considerar por lo pronto la residencia urbana o rural de esos trabajadores.

La ocupación, o mejor dicho, el volumen de ocupación puede considerarse dependiente de la productividad de la mano de obra, ocupada, y del volumen de producción. El primer aspecto mencionado, acerca de la productividad de la mano de obra, tiene necesariamente que ser analizado en vinculación con las diferentes formas en que está organizada la producción desde el punto de vista de las diferentes relaciones sociales de producción que pueden presentarse. Es así, por ejemplo, que aun con una tecnología idéntica a la empleada por una empresa capitalista, una unidad de producción campesina (o familiar) aparece con un número muy superior de personas ocupadas respecto de la producción para el mercado, o sea, con una productividad inferior a la de la empresa capitalista. Esto significa que el cambio de empresas campesinas hacia empresas capitalistas implica menos ocupación rural aun en el caso extremo de tecnología invariante. La razón de lo antedicho radica en los diferentes criterios de racionalidad que gobiernan uno y otro tipo de empresa. Por otra parte, dado el tipo de empresa a considerar, la productividad de la mano de obra dependerá de la tecnología utilizada en las actividades que se encaren. A su vez, la elección de actividades y de tecnologías depende de un sinnúmero de factores, entre los que deben mencionarse las relaciones de precios entre insumos y productos, el tipo de racionalidad empresaria, las políticas estatales en lo referente al sistema crediticio e impositivo, la característica de los mercados de los diferentes productos agrícolas, etc.

En lo que hace al volumen de producción, depende, desde el ángulo de la demanda, de la expansión del mercado para los productos agrícolas; y desde la oferta, aparece como factor limitante fundamental la disponibilidad de tierras aptas para la producción agrícola. Como resulta totalmente obvio a esta altura de la exposición, no puede considerarse como limitante la disponibilidad de mano de obra, pero sí las formas en que está organizada la producción, desde el punto de vista del tramado de relaciones sociales de producción presentes en el ámbito agrario (lo que habitualmente se denomina estructura agraria). En lo que hace a la disponibilidad de tierras

Cuadro 1. Producción mundial de alimentos. Total mundial y regiones desarrolladas (1952-56 = 100)

Periodo	*Total mundial*		*Europa Occidental*		*Europa Oriental y URSS*		*Norteamérica*		*Oceanía*	
	Total	*por hab.*	*Total*	*por hab.*	*Total*	*por hab.*	*Total*	*por hab.*	*Total*	*por hab.*
1948-52	87	93	84	86	83	87	92	99	92	102
1953-57	103	101	103	102	105	104	100	99	100	98
1958-62	120	107	117	112	134	123	111	100	123	107
1963-67	136	110	132	120	153	131	124	104	145	113
1968-72	155	113	150	132	179	147	135	107	171	122
1973	167	115	157	136	200	159	145	110	189	128

FUENTE: Elaboración propia, en base a datos de Hans Eberhard Buchholz, "Current Economic Aspects of World Food Production and Consumption." *Economic,* Vol. II, 1975, Tübingen, República Federal Alemana.

aptas, no puede considerarse, bajo ningún punto de vista, que esté agotada la posibilidad de expansión de la frontera agrícola en América Latina. Todos los estudios técnicos acerca del tema demuestran la posibilidad de su extensión. Esta posibilidad se mantiene incluso considerando un uso del suelo que respete la potencialidad productiva del mismo, o sea que no implique prácticas conducentes a su degradación, tal como sucede con mucha frecuencia. Por otro lado, resulta sin duda fundamental la caracterización del conjunto de la economía para poder evaluar las perspectivas de desarrollo de la producción agrícola. No sólo por el lado ya mencionado de la demanda (en lo que hace a la parte de la producción orientada al mercado interno), sino desde el punto de vista de las posibilidades de aprovisionamiento de equipos e insumos al sector agrario.

Como puede apreciarse pese al sumamente esquemático tratamiento del problema, el nivel de la ocupación rural está determinado en forma sumamente compleja. A continuación, vamos a efectuar una breve revisión de las tendencias recientes en materia de producción y ocupación rural en América Latina, para intentar su interpretación y poder luego formular algunas hipótesis acerca de cuál puede ser, en el futuro próximo, la capacidad "absorbente" de ocupación del sector agrario en nuestra región.

En lo que respecta a la evolución de la producción de alimentos por habitante en el mundo y en América Latina, puede apreciarse que mientras para el total mundial se registró en los últimos veinte años un incremento de alrededor del 15%, en el caso de América Latina el crecimiento fue menor, alcanzando un 2% aproximadamente (cuadros 1 y 2). Sin embargo, como este bajo crecimiento de la producción por habitante se da en un contexto de rápido crecimiento poblacional y de fuertes movimientos migratorios rural-urbanos, ocu-

Cuadro 2. Producción mundial de alimentos. Regiones subdesarrolladas (1952-56 = 100)

	América Latina		*Lejano Oriente*		*Cercano Oriente*		*África*	
Período	*Total*	*por hab.*	*Total*	*por hab.*	*Total*	*por hab.*	*Total*	*por hab.*
1948-52	88	98	87	94	84	93	87	95
1953-57	104	101	103	101	105	102	103	100
1958-62	120	102	122	107	124	107	116	100
1963-67	142	103	136	106	143	107	130	100
1968-72	161	102	157	107	165	108	143	97
1973	174	101	175	109	171	103	145	90

FUENTE: Elaboración propia, en base a datos de Hans Eberhard Buchholz, "Current Economic Aspects of World Food Production and Consumption." *Economics*, Vol. II, 1975, Tübingen, República Federal Alemana.

rre que el nivel de la producción total ha crecido en nuestra región a mayor ritmo que en el promedio mundial, mientras que, por otra parte, se ha registrado un considerable incremento de la producción por persona ocupada en el sector agropecuario. Este aumento de la productividad del trabajo no puede interpretarse en forma unívoca para el conjunto de los países de América Latina, pero en términos generales puede considerarse asociado a cambios en las formas de organización social de la producción, vinculados según cada caso, en mayor o menor medida, con la introducción de innovaciones tecnológicas. También existen muchos casos en los que el cambio tecnológico ha sido introducido sin que se efectúen modificaciones institucionalizadas en la estructura agraria preexistente. En el primer caso entrarían todos los países en los que se han desarrollado programas de Reforma Agraria; y en el segundo, los procesos de modernización sobre la base del mantenimiento de la vieja estructura agraria. Desde el punto de vista de la relación existente entre producción y ocupación, tanto la creación de una capa de campesinos capitalizados que producen fundamentalmente para el mercado, como la organización de cooperativas de producción agrícola (en los casos de reformas agrarias), como el mayor desarrollo capitalista sobre la base de la transformación de la hacienda tradicional, han implicado, en forma prácticamente universalizada, un fuerte aumento del producto por persona ocupada.

Resulta sumamente ilustrativo observar la evolución, en los últimos veinte años, de la producción alimenticia y de la población rural por países en América Latina. En el cuadro que se incluye a continuación puede apreciarse el crecimiento de ambas variables, por país, entre 1950 y 1970.

En dicho cuadro puede verse que, prácticamente sin excepciones, la proporción en que aumentó la producción de alimentos ha sido considerablemente superior al aumento registrado en la población rural. A su vez, el crecimiento real de la población rural ha sido en todos los casos muy inferior al crecimiento vegetativo (suponiendo para la población rural las tasas de crecimiento correspondientes al total, o sea subestimándolas), lo cual confirma la fuerte dificultad para "absorber" población, aun en los casos de mayor crecimiento en la producción de alimentos, como Venezuela, México, Ecuador, Brasil y otros países. Resulta notable que sobre la base de estructuras agrarias totalmente diferentes en el comienzo del periodo, o con transformaciones de muy diferentes características a lo largo del mismo, el fenómeno observado no sea demasiado distinto.

Veamos ahora las perspectivas futuras en materia de ocupación rural teniendo en cuenta las probables modificaciones en el mercado

mundial de productos agrícolas, en el volumen y tipo de producción agrícola, en la tecnología y en la estructura agraria.

Desde el punto de vista de la evolución previsible del mercado de productos agrícolas, deben hacerse hipótesis sobre por lo menos tres aspectos fundamentales. Por una parte, acerca del crecimiento de la población; la evolución del número de personas a alimentar nos ubica frente a lo que previsiblemente puede llegar a ser la necesidad social de alimentos. Pero éste es solamente el primer aspecto del problema ya que, como es bien sabido, entre las necesidades de nutrición y la demanda solvente, que es la variable que efectivamente actúa en el mercado, hay un profundo hiato. Así, en segundo lugar, debemos hacer algunos supuestos sobre la evolución económica futura, en materia de volumen y distribución del ingreso. En tercer lugar, también resultará sumamente importante el tipo de políticas estatales (a niveles nacionales o regionales, v. gr. mercados comunes) respecto de la agricultura y la alimentación.

Aun adoptando las hipótesis más conservadoras respecto del futuro de la evolución de la población latinoamericana, lo más razonable parecería suponer que su crecimiento continuará siendo importante en los próximos años. Incluso en el caso de que no se produzcan modificaciones estructurales socioeconómicas de importancia, la demanda de productos alimenticios continuará expandiéndose considerablemente en la región. Por otro lado, si se observa lo sucedido en los casos en que se ha pasado por experiencias de cambios importantes en la estructura económica y social de algunos países, o meramente de políticas redistributivas de ingresos favorecedoras de los sectores de menos recursos, los resultados han provocado (como es obvio) un fuerte aumento en la demanda de productos alimenticios.[1]

Considerando la región en su conjunto es absolutamente imposible pretender predecir con cierta precisión la evolución global en materia de políticas de ingresos, pero resulta sin duda bastante claro que la conjunción del crecimiento poblacional con las tendencias hacia el logro de un mejoramiento en los niveles de vida, inducirá con un alto grado de probabilidad un crecimiento de la demanda de productos agrícolas. Por supuesto estas reflexiones valen para la producción agrícola destinada a la producción de alimentos dirigidos hacia los propios mercados de la región. En lo que hace a los exportables, habría que deslindar entre las diferentes situaciones en que se encuentran los distintos productos, y eso escapa a los alcances de este trabajo. De todas maneras, puede considerarse que su demanda continuará en lenta expansión, como hasta el presente y que, por lo tanto, la tendencia previsible para la demanda de pro-

[1] Un caso típico sería el de Chile en el periodo 1970/73.

Cuadro 3. Producción de alimentos y población rural en América Latina, 1950-1970
(1950 = 100)

Países	*Producción de alimentos*	*Población rural*	*Población rural teórica (según tasa crec. pobl. total)*
Argentina	142.87	103.94	140.1
Bolivia	265.32	147.60	157.58
Brasil	236.59	136.70	180.61
Colombia	184.15	137.53	191.43
Costa Rica	286.29	175.78	210.84
Cuba	124.45	122.80	154.53
Chile	154.53	118.78	163.86
Ecuador	286.29	152.24	191.43
El Salvador	202.86	166.82	180.61
Guatemala	223.36	160.21	180.61
Haití	100.00	151.10	157.58
Honduras	219.11	168.80	191.43
México	280.91	150.75	195.17
Nicaragua	260.32	156.69	180.61
Panamá	232.10	147.01	187.76
Paraguay	167.09	169.29	184.15
Perú	177.14	140.61	177.14
Rep. Dominicana	154.53	152.34	191.43
Uruguay	117.27	72.22	129.47
Venezuela	326.81	129.33	198.98
Total América Latina	161.00	138.53	159.41

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de Raúl Urzúa: *Estructura agraria y dinámica poblacional*, CELADE, Santiago de Chile, abril, 1975.

ductos alimenticios destinados al mercado de la región puede considerarse extensible a la totalidad de la producción agropecuaria.

Veamos ahora qué puede decirse acerca de los cambios previsibles en cuanto al tipo de productos agrícolas que se producirán en el futuro próximo. Puede considerarse que la única tendencia claramente pronosticable es la disminución de la producción de autoconsumo campesino y el aumento de la que se destina a la comercialización. Esto es una consecuencia de las tendencias hacia la creciente urbanización de la población latinoamericana, que implica una disminución relativa de la población rural y un fuerte aumento de la producción agrícola mercantil. En los países con producción agropecuaria destinada fundamentalmente al mercado interno, puede pensarse en un aumento de la producción agrícola de cereales y de la ganadería. En aquellos que exportan productos agropecuarios, es

previsible para los próximos años un peso mayor del crecimiento de la producción de cereales para consumo humano y para elaboración de forrajes, dada la creciente tendencia mundial hacia el autoabastecimiento en materia de carnes. De todos modos, y en todos los casos, se puede considerar que la producción orientada al mercado es menos intensiva en la utilización de mano de obra que la producción de autoconsumo.

Por otro lado, los cambios previsibles en materia de estructura agraria y sus efectos sobre el tipo de tecnología utilizada apuntan también en el mismo sentido. Si suponemos un proceso de modernización agrícola en el que no se efectúen modificaciones en las relaciones de propiedad, estaremos en la situación de transformación de las grandes explotaciones tradicionales caracterizadas habitualmente como "haciendas", en modernas explotaciones capitalistas. Este tipo de cambios viene necesariamente asociado con modificaciones en el proceso de trabajo, en el sentido de una mayor centralización de las tareas y una creciente utilización de maquinaria. Estos procesos implican una fuerte disminución de la utilización relativa de la mano de obra en el proceso productivo.

En el otro tipo de situación, característica de los procesos de reforma agraria, los cambios en las relaciones de propiedad pueden consistir, o bien en la creación de una capa de productores familiares capitalizados (tipo *farmer),* a través de la entrega de tierras a los antiguos minifundistas dependientes de las haciendas, con el propósito de impulsar una vía de desarrollo capitalista de la agricultura en el estilo norteamericano; o bien consistir fundamentalmente en la difusión de formas colectivas de organización de la producción, tanto por medio de cooperativas más o menos autónomas como por medio de Empresas Estatales Agrícolas. Ésta es, por supuesto, una visión muy esquemática en la que está excluido el tipo de Reforma Agraria que multiplica el minifundio campesino (como fue el caso de Bolivia). Los dos "tipos" de Reforma Agraria aquí mencionados, en ocasiones han ido juntos.

En buena medida, el tipo de organización social de la producción adoptado en cada caso estará condicionado por las características de la actividad de que se trate. Las formas de organización cooperativa o colectiva se imponen fuertemente cuando las reformas afectan actividades de tipo agroindustrial (plantación cañera-ingenio azucarero), donde el fraccionamiento de la propiedad no resulta técnicamente posible.

Aun en los casos en que las políticas de Reforma Agraria puedan producir aumentos en la ocupación rural permanente, la mejora en las condiciones de vida rurales provocará presión para la migración

de los trabajadores transitorios, en busca de mejores condiciones de vida. El entorno de movilización social que suele acompañar a estos procesos crea expectativas que muy probablemente pueden producir estos resultados. Éste fue el caso de la Reforma Agraria en Cuba, respecto de los cosecheros de caña. La falta de brazos para la cosecha obligó a la movilización de enormes contingentes urbanos para poder levantar la zafra azucarera.

Por otra parte, la necesidad de abaratar los alimentos y promover mejores niveles de vida para la población, necesariamente impulsa la adopción de innovaciones tecnológicas que aumenten la productividad de la mano de obra agrícola. Como puede apreciarse, aun en condiciones muy diversas, las hipótesis en cuanto al futuro del Sector Agropecuario como fuente expansiva de ocupación apuntan en el mismo sentido: resulta sumamente improbable que la agricultura se convierta en el futuro en una actividad "absorbente" de mano de obra. Por supuesto, existe siempre la posibilidad de imaginar algún tipo de cambios que reviertan esta previsión, pero serían cambios que están fuera del horizonte de lo razonablemente pronosticable. Debe tenerse en cuenta, además, que el sector rural concentra una gran proporción del desempleo y del subempleo en nuestra región,[2] lo que refuerza considerablemente las conclusiones precedentes.

Resumiendo, podemos decir que aun bajo el supuesto de que se dé un fuerte crecimiento de la producción agrícola en América Latina, la absorción de fuerza de trabajo en el Sector Agropecuario crecerá a un ritmo menor que el de la población rural, con lo cual las migraciones rural-urbanas seguirán siendo una realidad de nuestra región en el futuro próximo.

[2] Ver Reúl Urzúa, *op. cit.*

MIGRACIONES INTRARREGIONALES EN AMÉRICA LATINA

Juan M. Carrón *

Introducción

A pesar de las limitaciones en la información existente ha sido posible detectar, en especial a partir de los años 50, crecientes desplazamientos poblacionales entre los países de América Latina: de salvadoreños a Honduras; de nicaragüenses a Costa Rica; de colombianos hacia Venezuela y más recientemente al Ecuador; de chilenos, brasileños, bolivianos, paraguayos y uruguayos hacia Argentina; de brasileños hacia el Paraguay; aparte de otros movimientos menores entre países del Caribe o en las zonas fronterizas de Chile, Perú y Bolivia.[1]

El panorama que presentan estas migraciones aparece como notablemente complejo, pues involucra movimientos muy variados de población vinculados a distintos tipos de causas; por otra parte la cantidad y la calidad de la información que se posee acerca de los mismos es bastante dispar.

En términos generales ha sido dable observar los siguientes tipos principales de migraciones internacionales entre países de América Latina:

	Fronteriza	*No fronteriza*
Rural-rural	1	2
Rural-urbana (o de urbes menores hacia metrópolis)	3	4
Fuerza de trabajo no calificada	5	6
Fuerza de trabajo calificada	7	8

* FLACSO, sede Quito.

[1] Morales, Julio. *Panorama de la migración internacional entre países latinoamericanos.* CELADE, Serie A, No. 121, enero, 1974.

Entendemos en este cuadro como migraciones fronterizas aquellas que, a pesar de trascender las fronteras nacionales, se producen entre provincias limítrofes de ambos países, de características ecológicas y culturales similares. Las migraciones no fronterizas se entienden como aquellas que implican una distancia geográfica y cultural considerable entre el lugar de origen y el lugar de destino, incluso hasta el caso de "saltar" sobre países intermedios (v. gr. chilenos y argentinos hacia Venezuela y Ecuador).

Conviene tener en mente el cuadro anterior a fin de no incurrir en generalizaciones poco correctas cuando se plantea la problemática involucrada en las migraciones internacionales entre países de América Latina: causas determinantes, impacto sobre el mercado de trabajo en los lugares de origen y de destino, situación legal de los inmigrantes, etc. Problemas todos sobre los que podemos formular muchas hipótesis y aportar poco conocimiento fundado en estudios empíricos. Sin embargo, si a raíz de este trabajo y, sobre todo, del debate subsiguiente, se pueden llegar a plantear correctamente algunas preguntas y detectar algunas grandes tendencias, se habrá dado un paso adelante en la comprensión de este fenómeno.

Estimación de la magnitud y características de los flujos

Una aproximativa y bastante deficiente estimación de la magnitud y características de los flujos migratorios se puede obtener a través de los datos censales, frecuentemente en divergencias con los registros de entradas y salidas. En otros casos sólo se puede recurrir a estimaciones más o menos globales hechas por las oficinas de trabajo y recursos humanos de los países receptores, o basadas en encuestas limitadas y no plenamente extrapolables a toda una región o país.

En el cuadro de la página siguiente hemos seleccionado las corrientes migratorias más importantes por su magnitud relativa con respecto a la población del país de origen o de la región o país de destino. La tipología que hemos hecho de las mismas es sólo aproximativa y corresponde a las tendencias más gruesamente detectables a través de la información censal.

En el caso de los salvadoreños que se dirigen a Honduras el primer flujo se radicó preponderantemente en los departamentos limítrofes de Intibucá, La Paz, etc. Diez años después se había creado un potente centro de atracción en el departamento de Cortés, lejos de la frontera salvadoreña, en donde el cultivo del banano y un relativo desarrollo industrial detuvieron casi el 26% de los salvadoreños existentes en el país en un área que constituye sólo el 4% de la superfi-

Cuadro 1. Principales corrientes migratorias intrarregionales

Año [a]	*País de origen*	*País de residencia*	*Núm. de inmigrantes*	*Tipo de migración*
1950	El Salvador	Honduras	20,000	1-2
1961	El Salvador	Honduras	38,002	2-4
1950	Nicaragua	Costa Rica	16,559	2
1963	Nicaragua	Costa Rica	22,301	2
1950	Colombia	Venezuela	45,969	1
1961	Colombia	Venezuela	102,314	1
1971	Colombia	Venezuela	180,144	1-4
1974	Colombia	Ecuador	25,000	1
1950	Paraguay	Brasil	14,758	1
1972[b]	Brasil	Paraguay	30,000	1
1914	Bolivia	Argentina	18,256	1
1947	Bolivia	Argentina	47,774	1
1960	Bolivia	Argentina	89,155	1-4
1970	Bolivia	Argentina	103,700	1-4
1914	Brasil	Argentina	36,629	2-1-4
1947	Brasil	Argentina	47,039	1-2-4
1960	Brasil	Argentina	48,737	1-4
1970	Brasil	Argentina	49,050	1-4
1914	Chile	Argentina	34,568	1
1947	Chile	Argentina	51,563	1
1960	Chile	Argentina	118,165	1-4
1970	Chile	Argentina	144,900	1-4
1914	Paraguay	Argentina	28,592	1
1947	Paraguay	Argentina	93,248	1-4
1960	Paraguay	Argentina	155,269	1-4
1970	Paraguay	Argentina	233,350	4-1
1914	Uruguay	Argentina	88,656	4-1
1947	Uruguay	Argentina	73,640	4-1
1960	Uruguay	Argentina	55,934	4
1970	Uruguay	Argentina	58,500	4

[a] Años de levantamiento de los censos.

[b] Estimación basada en la encuesta de Jacyr Braido. Migration News. Julio-Agosto, 1972.

cie de Honduras. En Costa Rica la inmigración de origen nicaragüense se radicó desde el primer momento en un área alejada de la frontera, una zona de colonización, donde los inmigrantes pudieron satisfacer su hambre de tierra ocupando pequeñas parcelas como trabajadores por cuenta propia. Los inmigrantes colombianos en Venezuela se radican originalmente en las provincias limítrofes del país, pero en 1961 ya se encuentra a un 12% del total de los mismos residiendo en Caracas, y en 1971 a un 20%. Por el contrario, los colombianos que se dirigen al Ecuador proceden casi exclusivamente del

departamento de Nariño y se dirigen a las provincias limítrofes de Carchi, Esmeraldas. Imbabura y Napo, con un fuerte contingente que se dirige hacia una región no limítrofe, la de Santo Domingo de los Colorados, de colonización y expansión de la frontera agrícola y no muy distante de la zona fronteriza.

Las migraciones de paraguayos hacia el Brasil y de brasileños hacia el Paraguay son exclusivamente fronterizas, con la sola diferencia de que los paraguayos que se dirigen hacia la provincia del Mato Groso son asalariados agrícolas, mientras que los brasileños que se establecen en la región paraguaya del Alto Paraná adquieren tierras de cultivo y se convierten en pequeños o medianos productores independientes. Con el fin de abarcar un periodo más largo de un proceso migratorio, hemos incluido datos del censo de 1914 para el caso de las migraciones limítrofes hacia la Argentina.[2]

En 1914 el 92% de los bolivianos residentes en la Argetina se concentraba en las provincias de Jujuy y Salta, de gran afinidad cultural y ecológica con sus áreas de origen; en 1947 esta proporción bajó al 88%; en 1960 al 76%, y en 1970 al 47%. Correlativamente la proporción de los que se establecen en el Gran Buenos Aires pasa de un insignificante 3% en 1914, a un 13% en 1960 y a un 36% en 1970. Algo similar pasa con la inmigración chilena: de un 83% concentrado en las provincias sureñas argentinas y en las de Mendoza y San Juan en 1914, desciende a un 77% en 1947, a un 70% en 1960 y a un 44% en 1970, mientras que en el Gran Buenos Aires llega a concentrarse el 30% del número de residentes chilenos en 1970. Pero donde el fenómeno de paulatina concentración de los inmigrantes en la zona metropolitana se observa aún más acentuadamente es en el caso de los paraguayos. En 1914 el 46% de los residentes paraguayos en la Argentina radica en las provincias propiamente limítrofes de Formosa y Misiones, otro 41% en algunas provincias del litoral fluvial argentino (Corrientes, Chaco, Entre Ríos) donde se dedican a labores similares a las que desempeñaban en su país de origen: explotación de maderas, algodón, tabaco y otros cultivos subtropicales. En 1947 Misiones y Formosa absorben al 62% de los paraguayos residentes en la Argentina, mientras las provincias litoraleñas disminuyen al 22%, y el Gran Buenos Aires apenas llega al 10%. En 1960 las provincias limítrofes y las del Litoral sólo retienen al 63% y el Gran Buenos Aires aumenta su participación hasta un 28%. Finalmente, en 1970, el Gran Buenos Aires retiene al 57% del total de residentes paraguayos en la Argentina, mientras que las áreas fronterizas, anteriormente las

[2] *Confer:* Carrón, Juan M. "Factores Condicionantes de las migraciones internacionales intrarregionales en el Cono Sur de América Latina", *Proelce,* abril, 1976.

de mayor concentración, sólo absorben a un 35% de los mismos. Este fenómeno se debe no sólo a nuevos flujos de inmigración que se dirigen directamente desde los países limítrofes hacia la concentración urbana bonaerense sino a un proceso de reubicación espacial de los migrantes de antigua data. Así por ejemplo, pudimos constatar que el 37% de los bolivianos, el 21% de los chilenos y el 29% de los paraguayos residentes en 1960 en el Gran Buenos Aires, habían residido anteriormente en otras áreas del país, fundamentalmente en las provincias limítrofes a sus países de origen.[3]

La migración brasileña hacia la Argentina, que primitivamente era casi paritariamente rural-urbana y rural-rural fronteriza, tiende con el tiempo a devenir una migración mayoritariamente rural-rural. En 1914 casi el 30% de los inmigrantes se concentra en Buenos Aires y el área circundante, sólo un 19% en Misiones, y un 32% en otras provincias del litoral fluvial argentino. Durante todo el periodo que estudiamos Buenos Aires retiene, poco más o menos, la misma proporción, mientras la provincia de Misiones pasa al 35% en 1947, al 43% en 1960 y al 51% en 1970. En el caso de esta última provincia se trata, de nuevo, de inmigrantes que adquieren tierras y se establecen como productores independientes.

En cuanto a los uruguayos, éstos mantuvieron durante todo el periodo su tendencia a radicarse en la gran urbe bonaerense. El porcentaje de aquellos que se radicaron en provincias limítrofes argentinas para desempeñar labores predominantes de tipo rural descendió de un 32% en 1914, a un 27% en 1947 y a un 14% en el año tope de 1970, mientras que la proporción de los que se radicaron en el Gran Buenos Aires superó al 75% en esa misma fecha.

Aunque en los flujos migratorios considerados en el cuadro hay contingentes muy heterogéneos en cuanto a edad y calificación, predominan ampliamente los migrantes en edades activas y con baja o ninguna calificación. Por ejemplo, en Argentina, Venezuela y Honduras, las proporciones de inmigrantes limítrofes entre los 15 y los 59 años oscilan, según los diversos cómputos censales, entre un 66 y un 79%.[4] En cuanto a la instrucción, el censo argentino de 1960 registra entre los inmigrantes económicamente activos de origen boliviano, brasileño, chileno y paraguayo, los siguientes niveles: sin instrucción: 21%; primaria incompleta: 51%; primaria completa: 14%; enseñanza media (completa e incompleta): 8%; universitaria: (completa e incompleta) 3%; ignorado: 3%. Aunque estos niveles mejoran considerablemente si se considera la población inmigrante censada en 1970, dado que el porcentaje de los sin instrucción alcanza a

[3] Carrón, *op. cit.*, pp. 40 y ss.
[4] Morales, *op. cit.*, p. 21.

sólo un 12%, aún se puede hablar de una mano de obra preponderantemente no calificada, dado que los niveles de instrucción medio y superior sólo incluyen a un 11.7% y un 3.1% respectivamente del total de inmigrantes en la P.E.A.[5]

No hemos incluido en el cuadro las migraciones a lugares distantes existentes entre países de América Latina, v. gr., las migraciones de chilenos hacia Venezuela y Ecuador. Sobre la magnitud de estas migraciones, que involucran a varias nacionalidades, no existen estimaciones muy precisas, pero es opinión generalizada que comprenden casi exclusivamente a personal calificado. Como un caso típico se puede señalar el de los trabajadores extranjeros inscritos en la oficina de Quito de la Dirección Nacional de Empleo y Recursos Humanos del Ecuador, constituidos en más de un 50% por oriundos de otros países de América Latina. En este conjunto la proporción de los que poseen enseñanza superior llega al 43%, y los de enseñanza técnica o secundaria a un 53%.

Factores determinantes de las migraciones intrarregionales

También con respecto a los factores determinantes de las migraciones entre países de América Latina, se puede detectar un panorama bastante complejo en el que distintos tipos de migraciones aparecen vinculados a causas muy diversas. De un modo provisorio, y como un medio de sistematizar ciertas hipótesis de trabajo, se pueden excogitar varios tipos de migraciones teniendo en cuenta sus factores determinantes, y tratar de hallar sus correlatos empíricos.

Tipología migratoria en cuanto a sus factores determinantes

Migraciones fronterizas de tipo tradicional

En varias regiones de América Latina las fronteras nacionales establecen hoy una separación artificial entre regiones que forman un continuum ecológico y sociocultural, regiones que incluso durante largos periodos del pasado formaron una sola unidad político-administrativa. Éste es el caso, por ejemplo, de la provincia ecuatoriana de Carchi y el departamento colombiano de Nariño, situadas ambas en el altiplano andino, con una población predominantemente indígena tributaria de una tradición cultural común. Es el caso de las regiones del sur del Paraguay y de las vecinas provincias argentinas de Corrientes, Formosa y Misiones donde la población, por lo menos hasta 1930, era predominantemente mestiza hispano-gua-

[5] Tabulaciones *ad hoc* de datos censales argentinos.

raní, y donde, durante toda la colonia y buena parte del primer periodo republicano, las dos últimas provincias integraron incluso administrativamente la nación paraguaya. Es el caso de la región de los llanos colombo-venezolanos. En estas áreas la afinidad cultural facilitó, desde siempre, migraciones intrarregionales que continuaron luego de la delimitación de las fronteras nacionales. Existieron y en parte siguen existiendo vinculaciones familiares y de intereses económicos más fuertes en el seno mismo de la región, que las existentes con los centros nacionales de los respectivos países. Teniendo como substrato la afinidad cultural, en estas regiones existió siempre una migración vinculada al comercio intrazonal o, posteriormente, al hecho de ser sitios de pasaje del comercio entre países. O una migración vinculada a factores estructurales; por ejemplo, en las provincias de Carchi y de Nariño existe una alta proporción de la población ubicada en comunidades indígenas empobrecidas y en zonas donde el minifundio hace precaria e insuficiente incluso la agricultura de subsistencia. Existe, por consiguiente, un sobrante de fuerza de trabajo que debe emplearse ocasionalmente, durante ciertas épocas del año, en los latifundios adyacentes, sean colombianos o ecuatorianos, a fin de poder subsistir. O, finalmente, una migración impulsada por especiales coyunturas de índole política. Así por ejemplo, luego de la guerra de 1864-70, que dejó prácticamente inhabitadas las regiones del sur del Paraguay, una notable cantidad de correntinos se instaló en esos espacios vacíos, haciéndose de tierras por el solo trámite de la ocupación. Posteriormente, durante periodos de especial convulsión política del Paraguay, durante los años 1922, 1938 y 1947, fueron los paraguayos los que afluyeron hacia las provincias argentinas de Formosa, Corrientes y Misiones. Es característico de este tipo de migraciones que no implican esfuerzos considerables de adaptación del migrante en el lugar de destino ni, generalmente, cambios en el modo de inserción en la actividad económica.

Migraciones rural-rurales hacia áreas de colonización

Supuesto el caso de que en los países de origen existan factores de expulsión de la población rural, el más importante de los cuales sería el alto grado de concentración de la tierra en manos de pocos propietarios, ya no existe espacio disponible para la constitución de nuevas unidades productivas agrarias de pequeña o mediana dimensión detentadas por trabajadores por cuenta propia. El hambre de tierra impulsa a esta población excedente a dirigirse a aquellas áreas de los países vecinos donde se están abriendo nuevas tierras a la explotación agrícola en zonas antes inhabitadas y casi inexplotadas. Éste es ciertamente el caso de la migración brasileña hacia la re-

gión del Alto Paraná, en el Paraguay, y de la migración colombiana hacia Santo Domingo de los Colorados en el Ecuador, en la década de los años 50 y, a partir de 1970, de la emigración colombiana hacia la zona estrictamente fronteriza del Oriente ecuatoriano. Probablemente también la migración de nicaragüenses hacia las provincias noroccidentales costarricenses es de este tipo. Lo específico de esta migración es que no está constituida por asalariados que buscan mejores ingresos en el lugar de destino, sino por pequeños campesinos que aspiran a la explotación independiente de una parcela, sea ocupándola precariamente (caso de los colombianos en la zona fronteriza del Oriente ecuatoriano), sea adquiriéndola legalmente (caso de los brasileños en el Paraguay). De características similares es la migración de brasileños hacia la provincia argentina de Misiones, aunque con ciertas particularidades a las que nos referimos más adelante.

Migraciones hacia áreas fronterizas en desarrollo

Migraciones de índole bastante diferente a las de tipo tradicional se producen cuando una región fronteriza entra en un proceso de franco y acelerado desarrollo, con lo cual se constituye en un polo de atracción para los migrantes del país vecino. Un ejemplo típico de este caso se dio en la Argentina, a partir de la crisis de los años 30. En efecto, hasta esa fecha tuvo plena vigencia en ese país un modelo de desarrollo agroexportador y orientado hacia afuera que produjo una notable expansión económica de la región pampeana y los consiguientes incrementos en la demanda de fuerza de trabajo, los que fueron satisfechos, en una buena medida, con la inmigración de origen europeo. Pero al producirse la crisis de los años 30 se agota este esquema de desarrollo y comienza otra etapa en que la Argentina debe afrontar dificultades crecientes para vender al exterior sus productos agropecuarios. Las consecuencias demográficas no se hacen esperar. A partir del año 1929, la inmigración europea cesa casi por completo y una parte importante de la población rural radicada en la región pampeana emigra hacia el Gran Buenos Aires. Simultáneamente crece en términos absolutos y relativos la producción agropecuaria de aquellas regiones no pampeanas, que ya habían conseguido en el periodo anterior iniciar ciertos tipos de explotación orientados hacia el mercado interno. Las ventas al exterior de granos y carnes ya no alcanzaban para pagar las importaciones de ciertos productos subtropicales o templados, ahora era necesario lograr el abastecimiento interno. Paradójicamente, la crisis de la región pampeana posibilita e incentiva el desarrollo del hinterland argentino. Aunque los datos de que disponemos no permiten una evaluación por subperiodos, sí son bastante indicativos de que, en varias regiones argentinas fronterizas

a los países limítrofes se produjeron incrementos substanciales en la producción, en la ocupación, y derivativamente, en la inmigración procedente de esos mismos países.

Aunque los datos referentes a la producción agropecuaria no están desglosados en el cuadro anterior, se puede detectar un notable incremento de ésta en las regiones no pampeanas del país. Si to-

Cuadro 2. Incrementos en la ocupación, la inmigración limítrofe y la producción, en ciertas regiones de la Argentina

	Incr. ocupación 1914-1947 (1914: 100)	*Incr. inmigr. limítrofe 1914-1947 (1914: 100)*	*Incr. producción agropecuaria 1935-1949 (1935: 100)*
Región pampeana			
Capital Federal	182.2	134.1	
Pr. Buenos Aires	230.9	120.8	
Santa Fe	192.4	83.9	
Entre Ríos	161.1	59.6	
Total	200.6	109.1	92
Regiones no pampeanas			
Misiones	433.8	336.8	
Formosa	427.6	410.0	
Chaco	783.3	311.7	
Jujuy y Salta	155.1	252.2	
Provs. Sureñas	310.3	149.4	
Mendoza	206.0	86.2	
San Juan	216.5	156.2	
Total	256.7	234.3	129
Resto del país	151.6	73.5	

FUENTE: Datos demográficos: *Censos Argentinos* de 1914 y 1947; índices de producción agropecuaria: CONADE, *Plan Nacional de Desarrollo* 1965/69, pág. 46.

mamos los incrementos de la población ocupada total como indicadores de auge económico, podrá observarse que éstos han sido realmente importantes en ciertas provincias limítrofes a los países vecinos, las que se convirtieron durante el periodo en polos de desarrollo y de atracción de la inmigración, en concomitancia con la expansión agropecuaria que experimentaron. Aun en el caso de las provincias de Jujuy y Salta, aunque no se produjo un incremento global importante de la producción y la ocupación, sí se dio en ciertas ramas de actividad tradicionalmente receptoras de una alta proporción de inmigrantes de origen boliviano.

Cuadro 3. Evolución de la población ocupada en ciertas ramas de actividad de las provincias de Jujuy y Salta, 1914-47 (1914:100)

	Forestales	*Mineras*	*Industrias alimenticias*
Pob. ocupada argentina	3,215	7,962	1,308
Pob. ocupada extranjera	5,763	3,175	2,174

FUENTE: Datos censales 1914-1947.

Lo específico de esta clase de inmigración es que está ligada a un proceso de real auge económico y constituida por una masa de individuos, generalmente procedentes del medio rural, que vienen a incorporarse como *asalariados* a los sectores productivos en expansión. Los móviles principales son la abundante disponibilidad de puestos de trabajo y la perspectiva de obtener mejores ingresos. Cuando la expansión económica se realiza utilizando técnicas de trabajo intensivas, esta inmigración limítrofe es absolutamente necesaria para asegurar una suficiente disponibilidad de mano de obra, dada la repugnancia de la población nativa originalmente radicada en áreas urbanas o centrales del país a dirigirse hacia zonas anteriores marginadas geográfica o económicamente. Aunque en estos casos los polos de crecimiento atraen tanto migración interna como internacional; esta última, por las circunstancias enunciadas, es mucho más importante.

Migraciones internacionales de relleno

En varios países de América Latina, generalmente en conexión con el paso de una etapa a otra de la dependencia con respecto a los países más desarrollados, o con las vicisitudes del mercado internacional, se constituyen polos de desarrollo *de alcance nacional.* Cobra relevancia la explotación de algún producto de exportación (v. gr. petróleo), o se crean centros muy potentes de industrialización. A diferencia del caso anterior, estos polos de desarrollo tienen un área de influencia que se extiende a todo el país y no sólo a una microrregión dentro del mismo. Sea por influencia de la demanda de mano de obra que genera la misma actividad económica dominante, sea por el dinamismo y potenciación que ésta induce en otras ramas de actividad, estos centros detentan una gran capacidad de succión de la migración interna, mientras otras áreas del país y otras áreas de actividad, sobre todo la dedicada a la producción agropecuaria para el mercado interno, se ven privadas de la mano de obra necesaria en la medida en que acusan saldos migratorios negativos. Cuando un país tiene dimensiones geográficas y demográficas continentales, como en el caso del Brasil, todo

el conflicto se produce o se resuelve en términos de sola migración interna: los nordestinos emigran hacia la región de San Pablo; se produce un estancamiento en la región de origen de los migrantes internos pero ésta dista demasiado de otras concentraciones de población, sean nativas o extranjeras, para que se dé una inmigración de relleno. Aun en el caso de países pequeños, como el del Ecuador durante los periodos de auge cacaotero y bananero, cuando grandes contingentes de población emigraron desde la Sierra a la Costa y los empresarios agrícolas serranos se quejaban de la falta de brazos para continuar con la producción para el mercado interno, tampoco se produjo inmigración de relleno desde la vecina Colombia debido a la extrema rigidez de las relaciones sociales en el sistema de explotación agraria de la Sierra.

Pero cuando en las áreas de emigración interna se dan estas condiciones: presencia de relaciones capitalistas de producción, o por lo menos, predominio del trabajo asalariado sobre otras formas de relación capital-trabajo; producción para una demanda interna en expansión o, por lo menos, no declinante; fuerza de trabajo excedente en áreas relativamente cercanas a la que se pueda ofrecer ventajas comparativas en términos de salarios, se da una inmigración de relleno que, en la mayoría de los casos, implica flujos de población desde los países limítrofes. Éste fue ciertamente el caso de la emigración colombiana hacia Venezuela, hasta mediados de la década del 60, cuando alrededor de un 75% de ella radicaba en áreas que acusaron altos saldos negativos de migración interna en favor de las regiones dinamizadas por la explotación petrolera o la expansión industrial. Éste también fue el caso de la inmigración limítrofe hacia ciertas áreas de la Argentina durante los años 1947-1960. En efecto, durante los años que reseñamos en el apartado anterior las provincias fronterizas de Formosa, Misiones, Jujuy y Salta, etc., atrajeron tanto migración interna como internacional limítrofe, en concomitancia con el efectivo auge económico de que disfrutaron, aunque en magnitud fue más importante la inmigración limítrofe. Por el contrario, durante el periodo 1947-1960, todas ellas acusaron saldos negativos de migración interna, en beneficio de la ciudad y provincia de Buenos Aires; sin embargo, en el transcurso de esos mismos años, el número de residentes de origen limítrofe aumenta en un 63.4% en Jujuy y Salta, en un 41.6% en Formosa y Misiones, y en un 108.0% en las provincias sureñas. Es significativo el hecho de que estas últimas provincias fueron, precisamente, las que acusaron tasas más altas de emigración interna.

Migraciones internacionales hacia los centros nacionales

Manteniéndonos siempre dentro del ámbito de las migraciones entre países de América Latina y entendiendo como centros nacionales

aquel o aquellos que, dentro de un país, constituyen las concentraciones más importantes de la población y de la actividad económica, llega un momento en que tales centros no sólo atraen a la migración interna sino también a la migración internacional limítrofe. Cualquiera sea el lugar de origen, la migración se dirige preponderantemente hacia áreas urbanas. Lo paradójico de este fenómeno es que se produce no sólo cuando en los centros nacionales se da una situación de auge económico y pleno empleo, sino también en periodos de crisis crónica y prolongada.[6] Parece ser que, aun en este último caso, los centros nacionales conservan su poder de atracción; en mayor medida sobre los migrantes internacionales que sobre los nativos. Dado que la afluencia de inmigrantes a un centro en expansión económica y de empleo es explicable por razones bastante conocidas, nos limitaremos a proporcionar un ejemplo del segundo caso; cuando la atracción se mantiene a pesar de una situación de crisis, en especial una crisis del mercado de trabajo.

Cuadro 4. Provincia de Buenos Aires. Población total y población oriunda de los países limítrofes. Años 1947, 1960 y 1970

	1947	*Incremento anual 1947-60*	*1960*	*Incremento anual 1960-70*	*1970*
total Población	4.272,337	3.58	6.766,108	2.66	8.788,250
inmigrante limítrofe	39,319	6.68	91,245	5.51	155,850
% del total pob. limít. en la Argentina	12.55		19.53		29.35

FUENTE: Datos censales argentinos, 1947, 1960, 1970.

Es bien sabido que el Gran Buenos Aires es el principal centro de atracción de la inmigración interna en la Argentina. El crecimiento de esta urbe no se realizó, desde 1947 hasta 1970, dentro de los límites administrativos de la Capital Federal que mantuvo, durante todo ese periodo, una población de alrededor de 2.9 millones de personas, sino a través de los partidos conurbanos de Buenos Aires, situados en la provincia del mismo nombre, donde los incrementos de población, debidos en gran parte a la inmigración, fueron realmente notables (téngase en cuenta la baja tasa de crecimiento vegetativo de la Argentina).

[6] Para citar una excepción tomada de otro ámbito geográfico, véase la migración de retorno urbano-rural en el Bombay afectado por la crisis de los años 30 (artículo de K. C. Zachariah en Elizaga y Macisco "Migraciones Internas: teoría, método y factores sociológicos" CELADE, Santiago de Chile, 1975.

El notable incremento de la inmigración, tanto interna como internacional limítrofe hacia los partidos conurbanos de Buenos Aires, situados en la provincia del mismo nombre, durante los años 1947-1960, es explicable por la evolución económica de la urbe durante los años 47-55 (desgraciadamente los datos demográficos no permiten un análisis perfectamente sincrónico entre el proceso económico y el proceso poblacional). Durante esos años se produjo un incremento industrial importante, todavía centrado en las ramas productoras de bienes de consumo y basado en una utilización extensiva de mano de obra. Los nuevos puestos de trabajo creados ofrecían además el incentivo de altos salarios debido al coincidente proceso de redistribución del ingreso propiciado por el gobierno peronista. Pero a partir de la segunda mitad de la década de los años 50, cobra cada vez más importancia una industrialización liderada por las ramas productoras de bienes intermedios y de capital, basadas en una utilización intensiva de capital. Entre 1956 y 1961 el incremento anual acumulativo del *stock* de capital en la industria, alcanza al 9.8%, mientras el incremento anual acumulativo de la mano de obra ocupada alcanza sólo al 0.4%. Esta misma tendencia se observa a todo lo largo de la década de los años 60.[7]

La casi insignificante creación de nuevos puestos de trabajo en la industria, que durante todo el periodo considerado constituyó algo más de un tercio del componente total de la oferta de puestos de trabajo en la provincia de Buenos Aires, incidió sobre la inmigración de origen interno, reduciéndola drásticamente. Por el contrario la inmigración internacional limítrofe siguió aumentando a una tasa alta; durante los años 60-70, Buenos Aires conservó su poder de atracción para los inmigrantes internacionales en mucha mayor medida que para los nativos, y esto se deriva, paradójicamente, de la transformación acontecida en la industria. Mientras que las industrias productoras de bienes intermedios y de capital demostraron gran dinamismo, atrayendo altos porcentajes de la inversión total y absorbiendo pequeños porcentajes de la mano de obra, a los que pudieron ofrecer salarios relativamente altos, las industrias tradicionales de bienes de consumo, estancadas y con inversión casi nula, trataron de subsistir la mano de obra nativa por mano de obra internacional limítrofe a la que pudieron ofrecer salarios más bajos, aparte de la posibilidad de eludir el pago de prestaciones sociales, dada la situación de ilegales e indocumentados en que se encontraba una alta proporción de los trabaja-

[7] Véase: Peralta Ramos, M. *Etapas de acumulación y alianza de clases en Argentina 1930/1970*. Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 1972; Broder y Jusson. *Desarrollo y estancamiento en el proceso económico argentino*. Ed. La Bastilla, Buenos Aires, 1972; Di Tella y Zymelman. *Las Etapas del desarrollo económico argentino*. Eudeba, Buenos Aires, 1967.

dores de origen boliviano, chileno y paraguayo. Así resultó que, mientras en las ramas de la industria manufacturera, de electricidad y de transportes de la ciudad y provincia de Buenos Aires, la ocupación aumentó sólo en un 3% durante los años 60-70 y el porcentaje de la población total ocupada bajó del 39.4% al 33.2% en esas mismas ramas, y durante el mismo periodo, el número de bolivianos, paraguayos y chilenos ocupados aumentó en un 103.1% en la capital federal y en un 114.0% en la provincia de Buenos Aires. Tabulaciones especiales de los datos censales nos permitieron constatar que, de este contingente de inmigrantes absorbido por la industria, la electricidad y los transportes, el 76.3% en 1960 y el 71.3% en 1970, fueron ocupados por aquellas ramas de la industria manufacturera más deprimidas y que ofrecieron más bajos salarios durante el período.[8]

Asimismo en el ramo de la construcción de la Capital Federal se multiplicó por seis el número de inmigrantes ocupados, y por 5 en la provincia de Buenos Aires, a pesar de que, en ambas circunscripciones, el incremento intercensal total de puestos de trabajo en la construcción fue de sólo un 73%.

Hemos proporcionado estos datos para ilustrar el caso de un centro nacional en una coyuntura de lenta expansión del mercado de trabajo, lo que desincentiva la inmigración de origen interno, y, sin

De la migración microrregional a la migración macrorregional

Desde el punto de vista de las motivaciones del individuo, las migraciones internacionales entre países de América Latina no presen-

[8] Carrón, *op. cit.*, 2ª parte.

[9] Aunque las teorías sobre migraciones, desde la escuela inglesa iniciada por Ravenstein, hasta las de la escuela americana de Schultz y Sjaastad, prepíricamente o teorizadas en modelos explicativos de las migraciones Ramis y de Todano tampoco eluden la consideración de diferenciales en el incussions of rural migration in developing countries. A critical analysis". ILOgreso esperado urbano-rural. Estudios empíricos van en la misma línea. Véase método y factores sociológicos", CELADE, Santiago de Chile, 1975.
un buen resumen de modelos explicativos en Gaude J., "Causes and reperen la medida en que ésta puede ser contratada a niveles de salarios

El migrante, sea interno o internacional, excepto el caso de desasmás bajos que los de la fuerza de trabajo nativa.
embargo, puede seguir atrayendo a la inmigración de origen externo
internas por toda una serie de autores.[9]
tres naturales de especial gravedad o de coyunturas políticas que
tan pautas radicalmente diferentes de las que han sido detectadas emsentan no pocas diferencias en el enfoque; todos ellos insisten en la expectativa
Centeno, 109, México 13, D. F. 3e
de un mejor ingreso como factor importante. Los planteamientos de Fei y

ponen en peligro su integridad física, se desplaza hacia otra área geográfica donde puede crear su propia empresa (generalmente pequeña explotación agrícola independiente o pequeño comercio) o, si sólo posea su fuerza de trabajo o su *savoir faire* de técnico o profesional, adonde espera obtener trabajo, mejores ingresos, mejores servicios sociales y educativos para sí y para su familia, superación del aislamiento, etc. A este nivel las migraciones internacionales no presentan ninguna originalidad. Más interesante resulta indagar si las migraciones internacionales limítrofes están vinculadas a ciertos procesos específicos a nivel macro que afectan el modo de vinculación de los países involucrados en tales migraciones. Es en este plano donde queremos insistir y tratar de formular algunas hipótesis y plantear algunas preguntas.

Planteamos en primer lugar la hipótesis de que las migraciones fronterizas de tipo tradicional no están vinculadas a modificaciones importantes a nivel macro (excepto, como siempre, el caso de desastres naturales o de especiales coyunturas políticas), sino a diferenciales en las oportunidades *para ciertos individuos.* Esto es obvio si se cumple el supuesto de que la microrregión fronteriza es significativamente homogénea, a ambos lados de la frontera, en cuanto a grado de desarrollo, urbanización, etc. Es diferente el caso de las migraciones hacia áreas de colonización y de expansión de la frontera agrícola, sean éstas fronterizas o no fronterizas. Las nuevas áreas de colonización surgen de decisiones que directa o indirectamente comienzan a vincular esos espacios geográficos al resto del país (creación de una ruta, o más directamente, un programa explícito de colonización). En la medida en que la colonización en sí no es rígidamente planificada por organismos estatales, quedan márgenes para la ocupación o adquisición de tierras por inmigrantes de países limítrofes. Pero, por definición, el grado de integración de las áreas fronterizas tradicionales y de las incipientes áreas de colonización con el resto del país es aún muy bajo. En el marco de esta coyuntura las migraciones aún no adquieren una importancia significativa para el país receptor, ni están vinculadas a modificaciones importantes en el modo de relacionamiento de los dos países fronterizos.

Es diferente la situación cuando se producen migraciones de los otros tipos que hemos reseñado anteriormente. En todas ellas están implicadas modificaciones importantes en el modo de relación de la región con el resto del país y de los países limítrofes entre sí. Aunque en estos casos se puede configurar toda una variedad de situaciones, trataremos de seleccionar algunos procesos sin pretender asignarles un valor general.

Ya hemos señalado algunos aspectos del proceso económico al cual

estuvieron vinculadas las migraciones hacia áreas fronterizas en desarrollo de la Argentina durante los años 1914-1947, más específicamente, a partir de los años 30 hasta mediados de la década de los 40. Ya vimos cómo en esas provincias argentinas se desarrolló una producción agropecuaria fundamentalmente orientada hacia el mercado interno.[10] Este proceso no dejó de tener consecuencias sobre las economías de los países vecinos; se puede sostener la hipótesis de que produjo reducciones, estancamiento, o por lo menos, disminuciones en las tasas de incremento de las importaciones procedentes de los países vecinos. La Argentina del auge agroexportador hasta los años 30, fue un buen mercado para los productos subtropicales del Paraguay y otros de clima templado del sur de Chile y Bolivia. El desarrollo de sus regiones fronterizas le permitió aumentar la cuota de abastecimiento interno de aquellos productos que anteriormente eran importados. Aunque la importación no cesó del todo y siguió implicando proporciones importantes del comercio exterior de los países vecinos, los cultivos internos entraron en competencia con los de aquéllos poniendo a la Argentina en mucho mejores condiciones de negociación. Así pues, aparte de que se potenciaron los factores de atracción de inmigración limítrofe (pleno empleo, mejores salarios), se crearon condiciones para incentivar los factores de expulsión en ciertas áreas rurales de los países vecinos. Durante el periodo siguiente, en la misma Argentina, cuando acontecieron las migraciones de relleno hacia las provincias fronterizas, la relativa decadencia de éstas se vio compensada por el incremento de la actividad industrial en las urbes. El país receptor succionó recursos humanos de sus vecinos, a través de sus áreas fronterizas, al mismo tiempo que trató de ampliar hacia ellos el mercado para los productos manufacturados de su creciente industria.

Todo aconteció como si las migraciones entre estos países limítrofes estuviesen vinculadas cada vez más a fenómenos macrorregionales y no a contingencias muy localizadas acaecidas en regiones aún no muy integradas a los centros nacionales. Paulatinamente se va creando un mercado supranacional de oferta y demanda de fuerza de trabajo en torno a un centro de gran concentración de la población y de la actividad económica (en este caso, y para este periodo, el Gran Buenos Aires). Todo el sistema sufre reajustes en función de las modificaciones de sus relaciones de dependencia con los centros más desarrollados de Europa y América del Norte, pero, a su vez, el centro supranacional de la región somete y subordina a los de los países vecinos.

[10] A excepción de las provincias sureñas argentinas que no sólo produjeron para el mercado interno sino también, en parte, para la exportación.

Además de que en cada uno de los países se generan estímulos para los desplazamientos de fuerza de trabajo debido a disfuncionalidades de su estructura interna y de su modo de relacionamiento con el mercado de los países centrales, otros estímulos surgen a partir de las modificaciones en el modo de inserción del centro macrorregional en el esquema de división internacional del trabajo. Así, se crean excedentes relativos de fuerza de trabajo que actúan como reserva disponible para que el centro macrorregional pueda absorber más fácilmente sus crisis de producción o de realización del producto. Se crean condiciones de demanda de fuerza de trabajo limítrofe tanto en los momentos de auge como en los de depresión. Para cumplir con funciones tan dispares como la de incentivar la producción o la de abaratar los salarios, esta mano de obra es particularmente apta, en la medida en que se encuentra en inferioridad de condiciones con respecto a la nativa para obtener una mejor remuneración. Aunque su presencia en un mercado de trabajo donde ya existen desempleo y subempleo pueda parecer absurda desde el punto de vista de lo que es conveniente para la sociedad global, su inserción en la actividad económica es perfectamente racional desde el punto de vista del empresario. De hecho, parece ser que entre los inmigrantes la tasa de desempleo es menor que entre los nativos.[11]

Impacto de la migración intrarregional en el mercado de trabajo

Muchas veces, a lo largo de este trabajo, hemos sugerido algunas hipótesis acerca de los efectos generales por la migración intrarregional en los mercados de trabajo de los países emisores y receptores. Pero de inmediato surge la pregunta: ¿esta migración es numéricamente tan importante que pueda producir efectos significativos?

A primera vista parece que no. Ateniéndonos a los datos censales, la proporción que la inmigración limítrofe neta representa sobre la población total oscilaría alrededor de sólo un 2% en la Argentina; un 1.6% en Honduras, y un 1.2% en Costa Rica y Venezuela, mientras que en los países emisores la proporción de la emigración neta sobre la población total alcanzaría a un 1.3% en Chile; a un 1.1% en el Salva-

[11] Por ejemplo, en una encuesta realizada en 1970, entre las inmigrantes limítrofes radicadas en las "villas miseria" de Buenos Aires, se encontró que sólo el 2% de sus compañeros o maridos estaban desocupados. Un 75% declaró no haber tenido dificultades para conseguir trabajo al llegar, un 18% encontró algunas dificultades y sólo un 7% declaró haber tenido muchas dificultades (INTAL-BID: "Condiciones de vida y trabajo de la familia migrante originaria de países limítrofes a la República Argentina". Versión preliminar, Buenos Aires, agosto, 1971).

Cuadro 5. Argentina. Proporción de la población inmigrante limítrofe sobre la población total y de la PEA inmigrante limítrofe sobre la PEA total. Áreas y ramas de actividades seleccionadas. Años 1960-1970

	% de pob. inmigrante sobre pob. total [a]	% le PEA inmigrante sobre PEA total [b]						
		Agro.	Minas	Indust.[c]	Const.	Comer.	Serv.	Total
1. Ciudad y Provincia de Buenos Aires								
1960	0.91			1.15	3.04	0.49	1.19	1.07
1970	1.85			2.36	9.75	1.19	2.61	2.59
2. Formosa								
1960	21.69	41.30	...	51.06	36.85	30.81	17.60	35.42
1970	14.96	30.01	...	25.47	31.85	28.90	11.31	23.96
3. Misiones								
1960	18.90	35.77	...	30.12	25.40	25.05	17.93	30.02
1970	14.96	26.56	...	28.00	22.30	17.59	9.29	21.02
4. Jujuy, Salta								
1960	11.06	30.25	22.34	18.56	26.27	13.37	5.18	19.27
1970	6.40		11.42	14.68	11.94	8.04	3.39	9.19
5. Provs. Sureñas [d]								
1960	13.87	21.92	20.00	18.43	41.00	9.19	13.12	19.33
1970	12.03		21.07	17.23	28.11	13.58	9.02	15.84

[a] Comprende la proporción de los inmigrantes limítrofes de todas las nacionalidades involucradas, excepto para el caso de Buenos Aires, donde sólo se considera a bolivianos, chilenos y paraguayos.

[b] Comprende las proporciones sobre la PEA total de la PEA boliviana, chilena y paraguaya en el caso de Buenos Aires; de la PEA de origen paraguayo en Formosa; de la de origen paraguayo y brasileño en Misiones; la de origen boliviano en Jujuy y Salta y la de origen chileno en las provincias sureñas.

[c] Comprende ind. manufacturera, electricidad, agua, transportes y comunicaciones.

[d] Comprende las provincias de Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

FUENTE: Tabulaciones de las muestras censales 1960-1970.

dor; a un 0.5% en Colombia; a un 1.0% en Nicaragua, y sólo alcanzó un significativo 7.0% en el Paraguay.[12]

Aunque todas estas cifras son anteriores al año 1963 —y quizás podrían ser dobladas si se confía más en los registros de entradas y salidas que en los cómputos censales—, la magnitud relativa de la migración intrarregional parece ser de poca importancia.

Pero las cifras globales disimulan el impacto que la migración puede tener, y de hecho tiene, en ciertas áreas geográficas y sectores de la economía. Aunque las informaciones de que disponemos al respecto son escasas y dispersas, bastan para dar un toque de atención.

Por ejemplo, encuestas parciales efectuadas en regiones rurales hondureñas, alejadas de las fronteras con El Salvador, daban resultados de hasta un 40% de trabajadores de origen salvadoreño. En Venezuela, en 1961, el 75% de los 102 000 colombianos residentes entonces en ese país, radicaba en ciertas regiones limítrofes con Colombia, cuya población total apenas superaba el millón de habitantes. En la provincia ecuatoriana de Carchi, según el censo de 1974, el 6% de la población era de origen colombiano. En dos departamentos de la zona de Alto Paraná, del Paraguay, algo así como el 30% de la población era de origen brasileño. Bien sabemos que estas informaciones no son en extremo confiables ni aportan conclusiones definitivas, pero para el caso de las migraciones hacia la Argentina sí disponemos de información censal desglosada por regiones y ramas de actividad.

En el cuadro anterior hemos incluido las proporciones de PEA inmigrante de aquellas nacionalidades que son mayoritarias en las áreas seleccionadas. En el caso de Buenos Aires seleccionamos sólo a los bolivianos, chilenos y paraguayos porque, *según los datos censales,* la inmigración de origen brasileño y uruguayo en esa región, que permaneció casi estacionaria durante los años 60-70, es de edad promedio bastante más alta que la de las otras nacionalidades y no experimentó una movilidad ocupacional apreciable. Estos datos censales son muy discutidos; diversas estimaciones proporcionan cifras mucho más altas de inmigrantes. Pero los censos permiten al menos apreciar el impacto mínimo atribuible a la inmigración limítrofe y las grandes tendencias de su distribución espacial y por ramas de actividad.

Podrá observarse que en varias regiones de la Argentina, la PEA de origen limítrofe representa proporciones muy altas de la fuerza de trabajo total y aun en la zona de Buenos Aires, la de más alta concentración de la población en la Argentina y una de las mayores del mundo, los inmigrantes representan proporciones importantes —o por lo menos no despreciables— de la fuerza de trabajo en las ramas de la construcción, la industria y los servicios (en este último caso, en ser-

[12] Ver Morales, J., *op. cit.,* p. 13.

vicios personales). Por otro lado aparece que los inmigrantes han realizado aportes significativos sobre todo en las ramas productoras de bienes, mientras que, correlativamente, las ramas de servicios no básicos han contado con una mayor proporción de nativos o antiguos residentes de origen europeo. Pero lo más interesante es constatar la extrema movilidad, tanto geográfica como ocupacional de esta inmigración. En efecto, tomando como base el año 1960, la población ocupada total pasó del índice 100 al 139.3 en Formosa; al 125.7 en Misiones; al 121.7 en Jujuy y Salta, y al 139.6 en las provincias sureñas, durante la década 60-70. Mientras que en esas mismas circunscripciones, y durante el mismo periodo la población ocupada de origen limítrofe pasó de 100 a 94.4; 88.0; 58.0 y 114.4, correlativamente,[13] lo que incidió en la baja de los porcentajes de PEA limítrofe sobre PEA total. Por otro lado, aunque en Buenos Aires la ocupación total aumentó en sólo un 22.4%, la población activa de origen chileno, boliviano y paraguayo prácticamente se triplicó, lo cual no se debió sólo a que los flujos de inmigración de relevo se dirigieron directamente hacia Buenos Aires sino —y en una importante medida— a flujos de reemigración de individuos de esas nacionalidades desde las provincias fronterizas hacia Buenos Aires.

Todo parece indicar que la PEA de origen limítrofe se comportó de un modo mucho más sensible a las oscilaciones del mercado de trabajo argentino que reseñamos en el apartado anterior; el cual actuó como un contingente laboral mucho más disponible y manipulable que la mano de obra nativa y que fue particularmente útil para paliar las crisis y disfuncionalidades que debieron afrontar diversos sectores del empresariado argentino.

Conclusión

Ya se ha hecho un tópico común, en los estudios sobre migraciones, constatar la correlación existente entre la distribución regional de las oportunidades económicas y la redistribución espacial de la población. Así por ejemplo, en una de las tantas investigaciones realizadas sobre el tema,[14] se encontró que existía una buena correlación entre los siguientes fenómenos: crecimiento de la actividad económica en ciertas áreas del país, incremento de la demanda global de fuerza de trabajo en esas mismas áreas, afluencia de los inmigrantes hacia los polos de crecimiento, y derivativamente, disminución de los desniveles regionales en el ingreso real per cápita.

[13] Carrón, *op. cit.*, pp. 195-202.

[14] Minoru Tachi, "Diferencias regionales en los niveles de ingresos y migración interna" en *Migraciones Internas...*, de Elizaga y Macisco.

En varios casos de migraciones internacionales entre países de América Latina se pueden encontrar relaciones semejantes. El súbito incremento de la actividad económica, en la mayor parte de los casos vinculado a la exportación —aunque también, a veces, a la producción para el mercado interno—, y los correlativos incrementos de demanda de fuerza de trabajo, originando migraciones internacionales allí donde la relativa proximidad geográfica, la afinidad cultural y la existencia de fuerza de trabajo excedente en el país vecino, las hicieron viables. Posteriormente las corrientes migratorias se extienden y ramifican a lo largo del país receptor, dirigiéndose en cada vez mayor proporción hacia centros y ocupaciones urbanas.

Pero por otro lado se dan casos en que la inmigración internacional es absorbida por áreas y sectores de actividad donde no se dan incrementos globales significativos ni de la producción ni de la ocupación. Casos en que no satisface una demanda a secas de fuerza de trabajo, sino una demanda de mano de obra de determinadas características. Resulta así que, incluso dentro de un mismo país, en dos periodos de tiempo diferentes, la inmigración extranjera aparece en función no sólo del crecimiento, sino también de la crisis. Durante un periodo es un signo y una consecuencia del desarrollo. Durante el segundo es el resultado de estrategias adoptadas por determinados sectores y ramas de actividad para capear la crisis; es un medio para aumentar rápidamente la masa de trabajadores y encontrarse en mejores condiciones de negociación con el fin de transferir a los asalariados los menores ingresos derivados de la misma. Son precisamente las ramas de actividad más deprimidas las que absorben este tipo de mano de obra, más dispuesta a aceptar salarios relativamente bajos que la de origen nativo.

La funcionalidad económica de toda migración —y, en especial, de la migración internacional— puede ser de signos muy diversos. Es quizás en este tema donde deberían centrarse varias investigaciones, en un momento en que la constitución de varias entidades supranacionales como la de la Cuenca del Plata o la del Pacto Andino cobran renovada relevancia en América Latina.

MIGRACIONES INTERNAS Y GRUPOS POPULARES URBANOS, CIUDAD DE MÉXICO (1950-1970)

Brígida García *
Humberto Muñoz **
Orlandina de Oliveira ***

Introducción

El impacto de la migración sobre el crecimiento del área metropolitana de la ciudad de México ha recibido una atención creciente en los últimos años (Unikel, Ruiz y Garza [1976]; Goldani, 1977). Además de contar con estimaciones confiables de la influencia de dicho fenómeno sobre la población total del área —entendida ésta en términos abstractos— resulta cada vez más clara la necesidad de conocer a fondo su impacto sobre la ampliación o reducción relativa de grupos sociales específicos. Este trabajo tiene como objetivo profundizar en este segundo aspecto, buscando conocer de manera especial el papel de la migración en la ampliación de algunos grupos populares urbanos, tales como los obreros industriales y los trabajadores manuales de los servicios en la ciudad de México.

En general, debido a las limitaciones que presenta la información disponible, sólo se puede estudiar el impacto de la migración sobre la estructura ocupacional urbana a través de cortes transversales en el tiempo, por medio de comparaciones entre migrantes y nativos. Sin embargo, resulta relevante destacar que este impacto acumulado es producto de dos procesos analíticamente distintos:

a) Al entrar a la fuerza de trabajo urbana, los trabajadores transferidos, a través de la migración, amplían de manera directa determinados grupos. En un trabajo anterior (Oliveira, 1976) se estudió este aspecto, por medio del análisis de cohortes de entrada a la pobla-

* Centro de Estudios Económicos y Demográficos (CEED), El Colegio de México.
** Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
*** Centro de Estudios Sociales (CES), El Colegio de México.

ción económicamente activa (PEA) en la ciudad de México entre 1930 y 1969.[1]

b) Los trabajadores transferidos, a través de la migración, contribuyen también a la ampliación o reducción de distintos estratos sociales, por medio de sus desplazamientos sectoriales y ocupacionales sucesivos posteriores a su entrada a la fuerza de trabajo urbana. El estudio de estos aspectos será el objetivo más específico del presente trabajo, ya que se cuenta con información de historias de vida para una muestra de trabajadores de la Ciudad de México.[2]

En resumen el presente trabajo se estructuró en base a las consideraciones anteriores de la siguiente manera: en una primera parte se presentará de forma esquemática el impacto acumulado de la migración sobre la estructura ocupacional de la Ciudad de México en 1970. Enseguida se retomarán las principales hipótesis consideradas pertinentes sobre el papel de la migración en la ampliación de los grupos populares urbanos, para luego reseñar los hallazgos logrados al analizar la entrada de los trabajadores transferidos a la PEA capitalina. Veremos cómo las tendencias que se presentan se enmarcan

[1] El análisis de la incorporación de los trabajadores transferidos a la población económicamente activa (PEA) capitalina, así como el presente trabajo, se basan en datos del proyecto de migraciones internas, estructura ocupacional y movilidad social, llevado a cabo en la ciudad de México y patrocinado por El Colegio de México (CEED y CES) y el Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. La cohorte de entrada se definió como el conjunto de trabajadores que se incorporaron por primera vez a la PEA de la ciudad de México, bien sea que hubiesen o no trabajado antes fuera de la capital durante un decenio. Así, por ejemplo, la cohorte 1950-1959 se refiere a todos los trabajadores que ingresaron a la PEA capitalina en los cincuentas. Para distinguir entre mano de obra transferida y mano de obra no transferida se usó como criterio de haber o no haber tenido un empleo antes de entrar a la PEA de la ciudad de México. Así, la mano de obra transferida es aquella que ya ha trabajado fuera de la ciudad antes de su entrada a la PEA de la capital.

[2] La fase B de hombres de la encuesta de migración interna, estructura ocupacional y movilidad social en el área metropolitana de la ciudad de México incluye historias vitales de 1 104 hombres de 15 a 64 años de edad. De éstas se seleccionaron 23 que serán objeto de un análisis en detalle en este trabajo. Posteriormente, explicitamos los criterios utilizados en esta selección. Ahora más bien es importante aclarar que las historias de vida han captado información sobre varias dimensiones de la vida del entrevistado. En este trabajo utilizaremos la información sobre: migración, cambios ocupacionales, de rama de actividad, de posición en la ocupación, de empleo, de ingreso y de nivel de escolaridad. En lo que se refiere a la migración, se captaron todos los lugares en que vivió el entrevistado, por seis meses o más, desde su nacimiento hasta el momento de la entrevista. Asimismo, en la historia ocupacional están registradas año con año, desde la primera incorporación a la fuerza de trabajo, todas las salidas, periodos de desempleo y cambios en cualesquiera de las variables ocupacionales mencionadas. Véase para mayores detalles sobre la recolección de la información, "La metodología de la encuesta", en Muñoz, Oliveira y Stern (1977).

dentro de las interpretaciones ofrecidas sobre este tema en la literatura. En una segunda parte revisaremos algunas de las hipótesis vigentes en torno a los desplazamientos sectoriales y ocupacionales de la mano de obra en la economía urbana, a la luz del estudio en profundidad de algunas historias de vida pertenecientes a la cohorte de entrada 1950-1959, la cual se consideró especialmente relevante para los fines del presente análisis.

El papel de la migración en la ampliación de los grupos populares urbanos

Impacto acumulado en 1970

En el cuadro 1, que se presenta en el apéndice, se aprecia en un corte transversal la gran importancia del contingente migratorio dentro de la fuerza de trabajo de la Ciudad de México. Éste se aproxima al 50% entre los trabajadores manuales (hombres) y sobrepasa esta proporción en el caso de las mujeres ubicadas en dichas ocupaciones en 1970. Los porcientos para los trabajadores no-manuales resultan ser un tanto menores, especialmente en lo que respecta a las mujeres. Entre los datos referentes a los trabajadores manuales resulta importante destacar que los porcientos son sensiblemente mayores para los hombres en los servicios, especialmente en la construcción. Para las mujeres cobra relevancia el 71.0 por ciento de migrantes entre las trabajadoras no calificadas de los servicios, cifra que da cuenta de la importancia del fenómeno, ya diferenciado por sexos, para la ampliación de algunos grupos sociales específicos.[3]

Como se mencionó en la introducción, los datos del cuadro 1 encubren varios procesos. No obstante, es posible apreciar a través de ellos la heterogeneidad de los flujos migratorios. Desde el ángulo en que dichos datos permiten observar el fenómeno, es muy arriesgado identificar la migración de la Ciudad de México con la exclusiva formación de grupos sociales en lo alto o en lo bajo de la pirámide social. La migración afecta el cambio de toda la estructura ocupacional.

[3] Aun cuando en la fase B del proyecto de migración se recolectó información sobre la población económicamente activa femenina, el presente análisis no la incluirá. Esto se debe a los problemas técnicos que involucra la reconstrucción de las cohortes de mano de obra femenina que ingresaron a la PEA capitalina en diferentes décadas. Los problemas de extinción de dichas cohortes de entrada se agudizan cuando se trata de la población femenina porque, además de la mortalidad y de la emigración, se tiene que trabajar con un número mayor de entradas y salidas de la fuerza de trabajo.

Incorporación de la mano de obra transferida

En la literatura sociológica dedicada al análisis del proceso de formación de los grupos populares urbanos en América Latina, existe una controversia que gira en torno al papel que desempeñan las migraciones campo-ciudad en la ampliación de algunos sectores, como serían los obreros industriales y los trabajadores manuales de los servicios.

Por un lado se ha afirmado que en un contexto de rápido crecimiento demográfico y de grandes desplazamientos de la población dedicada a la agricultura, una parte de la población económicamente activa de las áreas urbanas, incrementada por dichos procesos, no es absorbida satisfactoriamente por la economía. La población transferida del campo a las ciudades no se integra a la vida urbana y "vegeta en toda esa gama de servicios (no calificados) de muy precarios ingresos con lapsos de franca desocupación" (Prebisch, 1963:13).

Se ha planteado que la insuficiente absorción tiene lugar porque la industria y los servicios complementarios a ésta, junto con los servicios que presta el gobierno, contienen una gran variedad de actividades calificadas y cuentan con una capacidad de absorción de mano de obra menor que el incremento de la oferta de trabajo (Prebisch, 1963). En suma, este conjunto de ramas de actividad no sólo no puede reclutar un número suficiente de trabajadores, sino que además demanda mano de obra experta y eficaz, requisitos que no cumple la mano de obra de origen rural.

Por otro lado, se ha sostenido que los migrantes que provienen de zonas agrícolas pasan a formar parte del proletariado industrial, siguiendo la tesis "clásica" de que la separación de la mano de obra agrícola de sus medios de producción sirve de base para el crecimiento de la población dedicada a la actividad fabril. En esta vertiente se afirma que el establecimiento de empresas modernas va dando origen a la constitución de parques industriales en las grandes metrópolis; las empresas de dichos parques exigen trabajo "semi-calificado", y por tanto sí pueden absorber mano de obra de origen rural (Brandao Lopes, 1971). Falleto (1965) también planteaba este argumento unos años antes y afirmaba que la manufactura se basaba principalmente en pequeñas y medianas empresas donde no se necesitaba personal calificado y existía una mayor capacidad de absorción de mano de obra transferida del campo. Así, la naturaleza del proletariado industrial en las ciudades latinoamericanas se veía alterada por la migración masiva de trabajadores de origen rural, que no poseía grados altos de calificación ni experiencia industrial.

En el análisis que se llevó a cabo para la Ciudad de México (Oli-

veira, 1976), sobre la incorporación de los trabajadores no-calificados por ramas de actividad, se encontró que la transferencia de ese tipo de mano de obra a este centro urbano ha contribuido de forma importante desde los años cuarenta, y sobre todo entre 1950 y 1970, a la formación y ampliación de los grupos obreros industriales (véanse cuadros 2 y 3 en el apéndice).

Del trabajo mencionado es importante resaltar que a lo largo del tiempo hubo una creciente absorción, en términos relativos, de la mano de obra transferida no calificada en las manufacturas, principalmente en las ramas de bienes de producción. Complementariamente, los servicios y la construcción han absorbido cada vez menos fuerza de trabajo transferida no calificada en los años de entrada. En lo que respecta a los trabajadores no transferidos, los movimientos se dan en el mismo sentido, aunque tanto la mayor absorción en la manufactura como la menor en los servicios tienen lugar en forma más paulatina.[4]

Se ha demostrado también con anterioridad (Muñoz y Oliveira, 1976) el dinamismo que ha tenido la industria manufacturera en la Ciudad de México para absorber mano de obra (este sector y los servicios al productor —finanzas, seguros, etc.— fueron las actividades de mayor creación relativa de empleo en la capital entre 1950 y 1970.[5] En vista de este hecho no resulta sorprendente que las cohortes de mano de obra no calificada que ingresaron a la PEA capitalina de 1930 a 1969, se hayan incorporado de manera creciente, en sus años

[4] La codificación de las ramas de actividad en la encuesta se hizo en base a la clasificación uniforme de la OIT. Dicha lista de ramas de actividad, a tres dígitos, fue agrupada en seis categorías, que incluyen: *industrias manufactureras de bienes de consumo final* (todas las ramas dedicadas a la producción de alimentos, bebidas, tabaco, textiles, prendas de vestir, artículos de cuero, calzado, productos de madera y muebles); *industrias manufactureras de bienes de producción* (todas las ramas dedicadas a la producción de productos químicos, minerales no metálicos, productos de papel, productos de metal, maquinaria y equipos; *servicios no personales* (todas las ramas dedicadas al transporte, comunicaciones, comercio al mayoreo y al menudeo, actividades bancarias, financieras, servicios prestados a las empresas, servicios de salud, educación, instituciones religiosas, organizaciones gubernamentales y no lucrativas); *servicios personales* (todas las ramas dedicadas al servicio doméstico, hoteles, restaurantes, servicios de reparación, lavanderías, salones de belleza, diversiones); *construcción; otras ramas* (agricultura y minería).

[5] Estos resultados se obtuvieron a partir de un análisis detallado del sector terciario en donde se utilizó la clasificación sugerida por H. L. Browning (1972). El sector terciario se diferenció en servicios al productor (bancos, finanzas, seguros, bienes raíces, otros servicios profesionales y para las empresas), servicios distributivos (comercio, transporte y comunicaciones), servicios sociales (educación, salud, administración pública, etc.), y servicios personales (servicio doméstico, lavandería, servicios de reparación, diversiones, hoteles y restaurantes).

de entrada, a la manufactura. Si nos referimos al impacto más directo del proceso migratorio, esto es, la entrada a la fuerza de trabajo de la mano de obra transferida, no es posible decir que la migración, especialmente de trabajadores no calificados, haya contribuido de esa manera a la "sobreterciarización" de la economía de la capital.

En lo que respecta al papel específico de la mano de obra no calificada transferida de la agricultura, Oliveira (1976) encontró que durante el decenio de 1930-1939 los trabajadores transferidos de dichas actividades se incorporaron principalmente en el sector de servicios. En el decenio de 1940-1949 aumentó considerablemente la proporción de los que se incorporaron en la industria de transformación, para en 1950-1959 revertirse esa tendencia. Sin embargo, en el decenio 1960-1969 se vuelve a presentar una mayor absorción en la industria de transformación, y ahora de manera más marcada que en ningún otro decenio (véanse cuadros 2 y 3 en el apéndice).

En resumen, la transferencia de mano de obra agrícola masculina a la ciudad de México contribuyó de manera importante, en distintos periodos históricos, a la ampliación de diferentes sectores de trabajadores no calificados de la PEA capitalina: en los decenios de los treintas y cincuentas de los trabajadores de los servicios, y en los cuarentas y sesentas de los obreros industriales.

Bajo estas circunstancias, puede plantearse que, de acuerdo al periodo histórico analizado, hay diferencias en el tipo de mano de obra que se transfiere a la economía urbana, y en la demanda de mano de obra en ocupaciones y sectores económicos, lo que condiciona el tipo de absorción de mano de obra transferida a la economía de las grandes metrópolis. Esto quiere decir que las hipótesis que se encuentran en la literatura sobre la migración de trabajadores agrícolas podrían ser complementarias, o tener validez en periodos alternativos. Corresponde a la investigación de situaciones concretas dilucidar los mecanismos específicos que sigue el proceso de formación de los grupos populares urbanos en diferentes periodos históricos.

Desplazamientos intersectoriales de la mano de obra en la economía urbana

El análisis de la absorción de mano de obra transferida a la economía urbana, tomando como momento del análisis la entrada a la PEA, puede proporcionar resultados importantes, como se vio en el apartado anterior. Sin embargo, para evaluar más ampliamente el impacto de la migración de mano de obra sobre la estructura ocupacional en general, y sobre los sectores obreros industriales y los trabajadores de los servicios en particular, es fundamental incluir en el análisis las

transferencias sectoriales y ocupacionales de la mano de obra posteriores a la incorporación a la PEA urbana. Lo anterior nos permitirá ver, por ejemplo, en qué medida los trabajadores transferidos incorporados a la manufactura pasan a integrar de manera definitiva los sectores obreros industriales, o si son únicamente una población activa que es absorbida por los sectores manufactureros en momentos de dinamismo y expansión del empleo, para ser expulsada después de cortos periodos de ocupación.

La respuesta a estas y otras interrogantes, aun cuando sea de manera preliminar, a través de la elaboración de hipótesis en base al análisis en profundidad de algunos cuantos casos, podrá ser de gran utilidad en la orientación de futuros análisis. Esto es así porque la literatura sobre desplazamientos de la mano de obra de origen rural en la economía urbana, aun cuando muy sugerente, abre una gama muy amplia de hipótesis alternativas, como veremos a continuación, que necesitan de una mayor especificación.

En la literatura sobre el tema, por un lado, se sostiene que los trabajadores de origen rural incorporados a la industria, al lograr cierta experiencia en este tipo de actividades, se desplazan dentro del propio sector industrial, o sea, entre ramas específicas de la manufactura (Weffort, 1968). Asimismo, se dice que para los que logran entrar y permanecer en el sector industrial existen posibilidades de cambios hacia ocupaciones de mayor nivel de calificación (González Casanova, 1968).

Hay, no obstante, otra pauta hipotética sobre la transferencia sectorial de la mano de obra incorporada en la industria, que en alguna medida se contrapone con la expuesta. Falleto (1965) argumentaba que la actividad industrial se convierte en un simple medio para que los migrantes que vienen del campo se incorporen a la vida urbana. Según este autor los migrantes no se trasladan a las ciudades para trabajar en la industria sino para adquirir un nuevo modo de vida. La mano de obra transferida del campo, que se incorpora a la manufactura, abandona estas actividades después de un cierto periodo de ajuste y pasa a otros sectores de la economía urbana. Brandao Lopes (1971) reafirma este argumento al encontrar en su estudio en Sao Paulo que el empleo fabril para el migrante del campo no es más que una etapa en su carrera. En la literatura queda abierto el problema de si los obreros industriales de origen rural que se desplazan de la manufactura a otras actividades se mueven ocupacionalmente de manera horizontal o en forma vertical.

Sobre los desplazamientos sectoriales de la mano de obra rural que ingresa a los servicios en la economía urbana, se apunta que los trabajadores que tratan de moverse desde los servicios no calificados

hacia actividades en las que se pagan remuneraciones más altas, representan proporciones muy poco considerables, lo cual refuerza el crecimiento de las actividades marginales (Prebisch, 1963:13). Esto implica que la mano de obra transferida del campo a las actividades urbanas se vea confinada a los grupos populares que se forman en las actividades de servicios de baja remuneración, desde donde encuentra serias dificultades para desplazarse.

Ahora bien, en el presente trabajo retomaremos algunas de estas hipótesis para darles una mayor concreción y ver cuáles se adecúan mejor a la realidad de la ciudad de México en un periodo histórico determinado. Así por ejemplo, sobre los trabajadores que se incorporan en los servicios nos importa conocer si en algún momento de su vida activa en la capital llegan, o no, a formar parte del proletariado industrial, y a qué tipo de ocupaciones se incorporan en la manufactura. Asimismo, se examinará el tipo de mano de obra que absorbe y expele la manufactura y el tipo de mano de obra que fluctúa en las posiciones no calificadas de la industria y los servicios.

Un análisis en profundidad de la transferencia de mano de obra entre sectores debe resaltar algunas de las circunstancias pertinentes que rodean dichos desplazamientos. Los niveles ocupacionales, la posición en la ocupación (asalariado-por cuenta propia) y el monto de las remuneraciones de los trabajadores al moverse de un sector a otro, son elementos importantes que serán considerados en el presente trabajo. Se espera que el análisis propuesto nos permitirá precisar si la mano de obra de origen rural que abandona los servicios para incorporarse a la industria ingresa a un nivel ocupacional superior al que tenía previamente, o bien, si la mano de obra transferida del campo, que sale de la industria rumbo a los servicios, pasa a formar parte de los trabajadores autónomos (por cuenta propia y sin personal) no calificados.

El énfasis puesto en la posición en la ocupación cobra relevancia para caracterizar la manera en que la heterogeneidad económica y social de la ciudad se refleja en la composición social de sus grupos populares. Como fue visto en otro trabajo (Muñoz y Oliveira, 1976), la heterogeneidad mencionada tiene su origen en la diversidad de formas de organización de la producción que tienen lugar en la Ciudad de México, tanto en los servicios como en la industria. Esta situación es consecuencia de un crecimiento económico en el que se combinan diferentes tipos y grados de penetración del desarrollo capitalista, intra e intersectorialmente.

La cohorte 1950-1959 de trabajadores transferidos

Se analizará a continuación un conjunto de historias de vida de trabajadores transferidos, que se incorporaron por primera vez a la economía de la Ciudad de México como obreros no calificados de las industrias de bienes de producción, y de los servicios personales,[6] entre los años 1950-1959. Un análisis en profundidad de esta cohorte puede ilustrar, en alguna medida, una serie de pautas sobre las transferencias de fuerza de trabajo migrante entre diferentes sectores de la economía capitalina en el periodo 1950-1970. Asimismo, dichas pautas deben reflejar los cambios económicos y demográficos acaecidos en la ciudad de México durante este periodo.

El decenio de los años cincuenta en la ciudad coincide con el inicio de una serie de transformaciones en el sistema productivo nacional, resultado del comienzo de la política sustitutiva de bienes de producción. Las industrias que producen bienes intermedios y de capital en el Distrito Federal empiezan a ser predominantes en cuanto a su aportación al producto del sector y desarrollan una capacidad de absorción de fuerza de trabajo relativamente alta comparada con las otras actividades manufactureras.[7]

Además, a partir de los años cincuenta son los servicios al productor, y los servicios sociales, los que juegan un papel preponderante para absorber fuerza de trabajo en el conjunto del terciario, mientras que los servicios distributivos y personales contribuyen declinantemente a incorporar mano de obra.[8]

Por último, estos cambios en lo económico se dieron correlativamente al aumento de los migrantes provenientes de zonas rurales, con experiencia de trabajo sobre todo en la agricultura.

Así, la época de incorporación de esta cohorte a la actividad económica en la ciudad, corresponde a un contexto de cambio estructural cuya consecuencia enmarca y brinda condiciones propicias para el estudio del impacto que tiene la migración rural-urbana sobre las

[6] Véase en la nota 4 las ramas de actividad incluidas entre las industrias de bienes de producción y en los servicios personales.

[7] Respecto a las características del proceso de indusrtialización en México, están entre otros los trabajos de Solís (1970), Reynolds (1970), Cordera y Oribe (1971). Para un análisis de los efectos del proceso de sustitución de importaciones sobre el empleo, véase Trejo (1973).

[8] Los datos sobre creación de empleos por sectores se obtuvieron a partir de una comparación de los cambios en la tasa media anual de crecimiento del empleo por sectores económicos entre 1930-1950 y 1950-1970 en el Distrito Federal. Para mayores detalles consúltese Muñoz y Oliveira (1976). (Véase la nota 5, donde se detalla la clasificación utilizada para el terciario en dicho trabajo.)

transformaciones de la estructura ocupacional, y por ende sobre el proceso de formación de los grupos populares urbanos.

Por otra parte, razones empíricas determinaron la elección de la cohorte de los años cincuenta. En primer lugar, la incorporación de mano de obra a la actividad económica capitalina en el transcurso de estos años, garantiza un periodo de vida activa en la ciudad suficientemente amplio como para poder llevar a cabo un análisis como el propuesto. Asimismo, seleccionar a individuos que se incorporaron en este decenio garantiza una menor extinción de la cohorte y, por tanto, otorga una mayor representatividad al análisis. Finalmente, como el interés central es el cambio sectorial en la ciudad, se seleccionó aquella cohorte en donde la frecuencia de cambios era mayor.

Una vez seleccionada la cohorte, se buscó a los trabajadores que se incorporaron a la PEA capitalina en las ramas de la industria que fabrica bienes de producción y en los servicios personales. Los motivos para estudiar estos casos son en parte de carácter teórico, de acuerdo a los argumentos y controversias que se expusieron anteriormente, y en parte debido a las tendencias de creación de empleo en la Ciudad de México expuestas más arriba.[9] Estos casos suman 23 trabajadores que serán objeto de un análisis detallado.[10]

Incorporación sectorial a la entrada

Al interior de esta cohorte, un 32% de los trabajadores transferidos se incorporó en la manufactura (18% en las industrias de bienes de producción y 14% en las de bienes de consumo final). De este conjunto tenemos un 27% provenientes de actividades agrícolas, en comparación con un 45% de actividades no agrícolas (cuadros 2 y 3 del apéndice).

En los servicios, se incorporó un 42% de trabajadores transferidos (20% en los servicios personales y 22% en los no personales). Tenemos una mayor proporción de agrícolas (51%) que de no agrícolas (36%) que son absorbidos en este sector. Además, un 20% ingresa a la construcción y un 6% en otros sectores (agricultura e industrias extractivas (cuadros 2 y 3 del apéndice).

[9] Vale la pena mencionar también que las industrias de bienes de producción están aumentando su participación relativa en la producción bruta total del área metropolitana de la ciudad de México, comparativamente con las industrias de bienes de consumo (Carza, 1977).

[10] Los 23 casos seleccionados corresponden a la muestra real, esto es, no ponderada. Los porcentajes que se mencionan a continuación en el texto se refieren a la muestra ponderada y fueron tomados del trabajo de Oliveira (1976). Para mayores detalles sobre las características de la muestra B y los procedimientos utilizados para su ponderación, véase el apéndice metodológico del trabajo mencionado.

Cambios sectoriales, ocupacionales y salariales en la ciudad de México

Un análisis de los niveles ocupacionales y de ingreso de los trabajadores seleccionados al final del periodo analizado, esto es en 1970 nos indica que entre los que se incorporaron a la población activa capitalina como obreros no calificados de la industria de bienes de producción, más de la mitad logró ascender ocupacionalmente (algunos llegaron a ocupaciones no manuales) y todos incrementaron sus niveles salariales. En 1970, el ingreso promedio de la casi totalidad de estos trabajadores era alrededor de dos veces el mínimo legal.[11]

Entre los individuos que empezaron su vida en la ciudad de México como trabajadores no calificados de los servicios, alrededor de la mitad logró ascender ocupacionalmente e incrementar sus niveles salariales. No obstante, en la mayoría de los casos el aumento salarial significó apenas el logro del mínimo legal, y el ingreso promedio para casi todos en 1970 sólo llegaba de 1 a 1 y ½ veces el mínimo legal.

Como puede apreciarse, los logros ocupacionales y de ingresos de los trabajadores que tuvieron como "puerta de entrada" la industria de bienes de producción, son mayores que para aquellos que ingresaron a la economía capitalina en los servicios personales. Posiblemente estas diferencias son el resultado, tanto de las experiencias obtenidas en el sector de entrada que puede actuar como factores condicionantes de los desplazamientos posteriores, como de distintas trayectorias posteriores a la entrada. De ahí nuestro interés en profundizar en el estudio de las pautas de cambios sectorial de los trabajadores y las variaciones en la ocupación y el ingreso que se dan a lo largo de las diferentes trayectorias.

Al analizar los cambios sectoriales experimentados por los trabajadores que ingresaron tanto a la manufactura como a los servicios, encontramos tres pautas bien diferenciadas: 1) aquellos que permanecen en el sector de entrada (4 casos en los servicios y 2 en la industria); 2) aquellos que salen de sus sectores de entrada pero regresan a ellos (3 casos en los servicios y 3 en la manufactura); 3) finalmente aquellos que salen definitivamente del sector de entrada (4 casos que pasan de los servicios a la industria y 7 que hacen la trayectoria a la inversa).

[11] Conforme a las Memorias de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, los salarios mínimos vigentes en el área metropolitana de la ciudad de México en el periodo estudiado fueron: (1946-47): $ 135.00; (1954-55); $ 239.10; (1956-57): $ 296.70; (1958-59): $ 336.30; (1960-61): $ 415.20; (1962-63): $ 513.30; (1964-65): $ 645.00; (1966-67): $ 750.00; (1968-69): $ 847.50; (1970-71): $ 960.00. (Véase, Memorias Bienales publicadas por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, México.)

Estos tres tipos de trayectorias serán utilizadas como criterio para diferenciar a los trabajadores, con el objeto de evaluar las implicaciones que tienen cada uno de ellos para los niveles ocupacionales y salariales de la mano de obra, así como para los cambios de condición de trabajador asalariado a trabajador por cuenta propia y viceversa.

Trabajadores que permanecen en sus sectores de entrada

Los obreros que entran y permanecen en la industria de bienes de producción tienen un promedio de 16 años de vida activa en esta rama de la economía capitalina y no experimentan movimientos hacia otras ramas de la manufactura. Por el contrario, entre los trabajadores que se incorporaron en los servicios personales, la mitad, después de un lapso que varía de 1 a 10 años, se traslada a los servicios no personales y allí se queda hasta 1970. La otra mitad pasa sus 16.5 años (en promedio) de vida activa en los servicios personales.

La mayoría de los trabajadores que permanece en el sector de entrada experimenta algún aumento salarial en su trayectoria ocupacional en la ciudad de México. Sin embargo, los aumentos van de un nivel de salario mínimo o inferior al mínimo, a niveles apenas cercanos al doble de dicho salario en 1970. Los trabajadores transferidos directamente de labores agrícolas son los que menos se benefician de los aumentos salariales.

Los ascensos ocupacionales [12] son escasos para los trabajadores que no cambian de sector. Esta tendencia se identifica más fácilmente entre los trabajadores de los servicios que entre los de la industria. En la manufactura hay un caso que presenta un ascenso a trabajador calificado; el movimiento ocurrió sólo después de 15 años de vida activa

[12] El ascenso ocupacional se refiere al paso de trabajador manual no calificado a manual semicalificado o calificado y a no-manual. La clasificación de los títulos ocupacionales de los entrevistados se basó en el proyecto del catálogo mexicano de ocupaciones para la clasificación de la población económicamente activa (PEA) del IX Censo General de Población de 1970 y en la clasificación internacional de ocupaciones elaborada por la OIT. Los títulos ocupacionales fueron agrupados para este análisis en los siguientes grandes grupos:

Ocupaciones no manuales: incluyen a los profesionistas, técnicos, gerentes, oficinistas, agentes y vendedores, supervisoras, choferes, etc.

Ocupaciones manuales calificadas y semicalificadas: son aquellas que requieren algún conocimiento sobre la operación y reparación de máquinas o requieren el desempeño de tareas complejas que imponen algún tipo de entrenamiento formal o informal.

Ocupaciones manuales no calificadas: son aquellas que no requieren conocimientos sobre el manejo y la reparación de máquinas ni ningún tipo de entrenamiento formal o informal. Incluyen, por ejemplo, los ayudantes y aprendices, los peones de la construcción y trabajadores de los servicios como lustrabotas, trabajadores domésticos, vigilantes, cargadores, mozos, vendedores ambulantes, etc.

en la rama de bienes de producción. De manera sorprendente los casos aislados de ascenso ocupacional, tanto en la industria como en los servicios, no se relacionan con una mayor escolaridad.[13] Sin embargo en ambos grupos hay una cierta relación entre el ascenso ocupacional y la experiencia en labores no agrícolas antes de migrar a la Ciudad de México.

La estabilidad[14] en el empleo es más alta para los trabajadores de los servicios que para los de la industria. Entre los primeros no se presentan más de 2 cambios en un periodo que varía de 13 a 20 años de vida activa en la capital. No obstante, la estabilidad en el empleo no redunda en mejoras considerables en los niveles de ingresos para ninguno de los dos grupos. Por el contrario, el trabajador industrial que más cambia de empleo es el que recibe más aumentos salariales a lo largo de su vida activa.

El paso de trabajador asalariado a trabajador autónomo ocurre sólo para los trabajadores de los servicios. Es interesante resaltar que dicho paso no se realiza entre aquellos transferidos directamente de labores agrícolas a la ciudad de México, y que no implica aumentos salariales o ascensos en la escala ocupacional. Lejos de representar una alternativa laboral viable, los trabajadores que se establecen por cuenta propia regresan a la condición de asalariados después de un periodo corto (2 años en promedio).

Los trabajadores que permanecen en sus sectores de entrada al final del periodo, pero que salen de ellos en años intermedios

Los trabajadores que experimentan esta trayectoria de cambio sectorial van hacia el secundario o el terciario (según corresponda) por periodos cortos, de tal suerte que aproximadamente un 70% de su vida activa hasta 1970 transcurre en los sectores de entrada.

La salida del sector de entrada y la subsecuente incorporación a otro sector de la economía no trae aumentos ni deterioros en el nivel de ingreso de los trabajadores, sea para los que pasan de la industria a los servicios o viceversa. Ambos grupos continúan, después del cambio, ubicados en el nivel salarial alrededor del mínimo legal.

Es en el regreso a los sectores de entrada donde se comienzan a observar diferencias entre los dos grupos. Entre los trabajadores industriales existen más aumentos salariales sustanciales, así como ascensos ocupacionales en particular para los más educados, y una

[13] El nivel de escolaridad se refiere al número de años de estudio terminados y aprobados.

[14] La mayor o menor estabilidad se refiere al número de cambios de empleo que el trabajador tuvo a lo largo de su vida activa en la ciudad de México. El cambio de empleo se refiere a un cambio de empleador.

mayor estabilidad en el empleo, en comparación con los trabajadores que retornan a los servicios. Resulta interesante que los trabajadores de los servicios vuelvan al terciario como trabajadores por cuenta propia, suceso que no ocurre entre los trabajadores que regresan a la industria. Al final del periodo analizado, la casi totalidad de los trabajadores industriales quedó ubicado en los niveles que van de 1 y 1/2 a 2 veces el salario mínimo vigente en 1970, aunque existe un caso que llega a ganar tres veces dicho salario. En cambio los trabajadores de los servicios permanecen en su mayoría recibiendo ingresos en torno al del salario mínimo, y sólo uno, que pasa a no manual, alcanza un nivel de alrededor de 2 y 1/2 veces el mínimo legal en 1970.

Los trabajadores que salen definitivamente de sus sectores de entrada

La mano de obra que ahora nos ocupa pasa importantes periodos de su vida activa en la capital fuera de sus sectores de entrada. Entre los trabajadores que se incorporaron inicialmente en los servicios personales dicho lapso alcanza a cubrir el 50% de los años analizados, y para los que empezaron como obreros industriales dicha cifra asciende a 65%. En ambos grupos, el promedio de años de vida activa analizado es de aproximadamente 11.5.

Para la gran mayoría de los trabajadores que siguen esta pauta de cambio la permanencia inicial en sus sectores de entrada no les trae ascensos ocupacionales o salariales. Una minoría se comporta en sentido contrario, y es aquella que alcanza niveles educacionales de secundaria o preparatoria entre los que empezaron como obreros industriales, y más de 5 años de primaria entre los incorporados inicialmente como trabajadores de los servicios.

Al analizar la trayectoria de los trabajadores fuera de sus sectores de entrada, y compararla con la experimentada en dichos sectores, tenemos que:

a) Entre los que empezaron como obreros industriales, el cambio a los servicios (no personales en su totalidad, además de un caso aislado que pasa a la construcción) no representa un deterioro en el nivel de ingresos, estimado por el salario mínimo vigente en el año de la transferencia. Incluso una minoría declara un aumento en el ingreso, cosa que la ubica por encima del mínimo. Por supuesto existe un caso aislado que declara en un primer cambio, así como en otro que realiza después de volver a la industria, que su ingreso se deteriora considerablemente al pasar a los servicios sociales y otros comunales diversos.

Después de una trayectoria de 8 años aproximadamente en los servicios no personales, se presentan dos tendencias ligeramente diferentes:

i) para una mitad, los empleados en los servicios representan ligeros aumentos salariales. En 1970, el promedio de ingresos para este grupo se acerca al nivel de 1 y 1/2 veces el salario mínimo.

ii) La otra mitad experimentó fluctuaciones importantes en sus ingresos. Así, sólo hasta el final del periodo empezaba a alcanzar los mismos niveles salariales que tenía en la industria, o los que tenía en el año que entró a los servicios. No obstante, su situación salarial era un tanto superior a la mitad anterior. En 1970, el promedio de ingresos (para dos de los tres casos) pasaba del nivel de 1 y 1/2 veces el monto en cuestión.

b) Para la mayoría de los trabajadores que empezaron en los servicios el cambio a la industria tampoco significa ascensos en la ocupación y/o incrementados en el salario. En lo que respecta a su trayectoria en la industria se notan dos patrones diferentes:

i) aquellos que provienen directamente de la agricultura (2 de 4 casos) y que no tienen escolaridad, después de 11 años de vida activa, no alcanzan a ganar más del salario mínimo y no superan el nivel de trabajador semicalificado.

ii) Aquellos que se transfieren a la Ciudad de México provenientes de labores no agrícolas (los 2 casos restantes), con por lo menos primaria completa, logran ascensos ocupacionales y aumentos de ingreso en la manufactura, de manera que en 1970 perciben salarios alrededor de 3 veces el mínimo legal. Estos trabajadores han tenido un promedio de 6 cambios de empleo a lo largo de 12 años de vida activa. Ello sugiere que una mayor inestabilidad no necesariamente se asocia a cambios ocupacionales horizontales. En este caso particular, el mayor número de cambios de empleo está asociado posiblemente a la búsqueda de posiciones ocupacionales y salariales mejores.

Hipótesis derivadas del análisis

En esta última sección, a partir de nuestros resultados, se reelaboran algunas hipótesis acerca del impacto de la migración sobre la estructura ocupacional urbana en general, y sobre los trabajadores autónomos en particular. Asimismo, se presentarán otras acerca del papel que juegan los sectores económicos y la inestibilidad en el empleo en las carreras ocupacionales de los trabajadores.

Estas hipótesis podrán ser útiles en la orientación de futuros análisis sobre el tema siempre y cuando se tenga en cuenta que son el

resultado del estudio de un periodo de expansión económica, con tasas de creación de empleo mayores en los servicios al productor y en la manufactura que en otros sectores de la economía. En otras palabras, ellas no pueden hacerse extensivas *a priori* a otros momentos históricos que tengan una dinámica de cambio socioeconómico diferente.

El impacto de la migración sobre la estructura ocupacional urbana

En un contexto en que los desplazamientos sectoriales de la mano de obra son frecuentes, los datos sugieren claramente que los migrantes que comienzan a trabajar en la ciudad de México como trabajadores no calificados en los servicios personales cuentan con menos posibilidades de traslado posterior a otro sector, en comparación con los trabajadores que se incorporan a la industria de bienes de producción. De aquí no debe desprenderse, sin embargo, que las migraciones contribuyen fundamental y continuamente a la expansión de actividades de baja calificación dentro del terciario. De hecho, los trabajadores transferidos que se incorporan a los servicios personales, y que permanecen en estas actividades por largos periodos sin desplazarse a otros sectores, experimentan logros ocupacionales y en sus ingresos muy semejantes a los que se incorporan y permanecen en la industria de bienes de producción.

En lo que respecta a los trabajadores que se incorporan a la industria de bienes de producción, y se desplazan en su mayoría hacia los servicios personales por periodos prolongados, logran niveles ocupacionales y salariales por lo menos iguales a los de la minoría que se queda en la industria o regresa a ella.

Por otra parte los trabajadores transferidos que ingresan a los servicios personales tampoco permanecen necesariamente en dicho sector, como Prebisch (1963) planteaba. Algunos, principalmente los trabajadores provenientes de actividades no agrícolas, se trasladan posteriormente a la manufactura y logran una mejor situación ocupacional y más altos ingresos que aquellos que permanecen en los servicios personales. Sin embargo también existen los trabajadores que salen de los servicios a la industria en algún momento de su ciclo laboral, sin lograr mejorar sus niveles de vida. El segundo caso, en especial, ilustra cómo un contingente de mano de obra transferida fluctúa entre las ocupaciones no calificadas de los servicios y de la manufactura y nutre el ejército industrial de reserva.

Lo que se desprende hipotéticamente de estos resultados es que la transferencia de mano de obra a la economía urbana posiblemente no se vincule de manera unilateral y continua con la formación del proletariado industrial, ni con los trabajadores manuales de los

servicios. Más bien existen cambios en las tendencias de incorporación en los varios sectores a través del tiempo y una rotación importante de trabajadores transferidos, agrícolas y no agrícolas, entre la industria y los servicios.

Más específicamente, en un contexto de dinamismo industrial, es de esperarse que la transferencia de mano de obra a la economía urbana realimente en un primer momento, a través de la entrada a la PEA, los sectores de trabajadores no calificados, principalmente en la manufactura. Sin embargo, en un segundo momento, es posible que parte de los flujos migratorios, a través de los desplazamientos sectoriales y ocupacionales, contribuya a la ampliación de los sectores de trabajadores calificados en la industria y en los servicios, así como de los trabajadores no manuales en este último sector económico.

No obstante es de esperarse que, aun en épocas de dinamismo industrial, la migración realimente contingentes del ejército industrial de reserva que fluctúa entre ocupaciones no calificadas de los servicios y de la manufactura, a lo largo de toda su vida activa en la economía urbana.

La migración y los trabajadores autónomos

Se supone con cierta frecuencia que los trabajadores transferidos que no encuentran ubicación en el sector secundario, se incorporan al terciario en actividades de "auto-empleo" (Castells, 1971; Quijano, 1968).

En nuestro análisis ningún trabajador transferido entró a la fuerza de trabajo en la ciudad de México como trabajador por cuenta propia. No obstante, esta tendencia debe ser tomada con cautela en la reelaboración de la hipótesis mencionada en el párrafo anterior, ya que los trabajadores autónomos serían los más susceptibles a la migración de retorno y, por lo tanto, más difíciles de captar en una muestra como la de nuestro estudio.

Empero, nuestro análisis otorga a la hipótesis de referencia una mayor viabilidad empírica, pues ilustra el paso subsecuente a actividades por cuenta propia en algún periodo del ciclo laboral. Éste se produce con cierta frecuencia sólo en el sector de los servicios. Es importante especificar que cuando esto sucede el trabajo pasa a una situación de deterioro sucesivo en el nivel de vida, en comparación con su situación precedente. Puede sugerirse que, en lo más bajo de la pirámide social, ser asalariado representa mayores ventajas y seguridades económicas que ser trabajador establecido por cuenta propia. De ahí que este último tipo de trabajador salga de dichas actividades después de periodos cortos de autoempleo, y busque encuadrarse de nuevo en el proceso de asalaramiento.

Los sectores económicos y las carreras ocupacionales

Si se analizan los logros ocupacionales y de ingresos de aquellos que ingresaron a la industria de bienes de producción, comparativamente con los que ingresaron a los servicios personales, se encuentra que al final del periodo analizado los primeros se encuentran mejor situados que los segundos. Este resultado podría llevar a hipótesis erróneas en el sentido de que la industria es un contexto más propicio para hacer carrera ocupacional que los servicios. De hecho, la gran mayoría de los trabajadores que se incorporó a la industria de bienes de producción y posteriormente ascendió en términos salariales y ocupacionales, no lo hizo en el sector de entrada, sino en los servicios no personales.

Dichas tendencias nos llevan a hipotetizar que los servicios no necesariamente constituyen un contexto económico homogéneo que obstaculice los logros ocupacionales y salariales. Más bien pueden facilitar el ascenso de la mano de obra transferida sobre todo si ésta es de origen no agrícola y/o con cierta escolaridad.

La inestabilidad en el empleo y el subempleo

Respecto al problema de la inestabilidad en el empleo, se afirma (Gordon, 1972) que ésta es una dimensión clave para captar situaciones de subempleo. El análisis realizado no permite suponer que esto sea válido. En general, el estudio de nuestros casos más bien sugeriría la hipótesis de que la inestabilidad en el empleo estaría asociada a movimientos entre diferentes sectores, cosa que produce mejores puestos en términos de la posición ocupacional y salarial.

De hecho, la inestabilidad en el trabajo puede estar relacionada con la expansión o contracción de las oportunidades de empleo en periodos específicos del desarrollo económico. Por tanto, los cambios ocupacionales y salariales que se derivan de ella pueden ser muy diferentes. Lo anterior contribuye a que la inestabilidad como dimensión del subempleo sea muy difícil de interpretar tanto desde un punto de vista estructural como individual.

Una consideración final

El análisis realizado nos permite dar o restar viabilidad a algunas hipótesis acerca de la migración y la formación de los grupos populares urbanos. Concierne a estudios futuros ratificarlas o rechazarlas en el caso de poblaciones concretas, históricamente delimitadas.

Empero, con base en nuestro trabajo, es posible afirmar que la posición que considera a los grupos populares urbanos como un

conjunto poblacional homogéneo en cuanto a sus orígenes sociales, pierde cada vez más validez. Como se vio, la transferencia de mano de obra a la economía urbana —en su componente agrícola y no agrícola— contribuye tanto a la formación del proletariado industrial como a la de los trabajadores manuales de los servicios. Asimismo el análisis sugiere diferencias importantes entre ambos componentes migratorios. El agrícola es el que en términos relativos obtiene menos beneficios salariales u ocupacionales en la ciudad de México a lo largo de su vida activa.

Estos resultados nos llevan a hipotetizar que la mano de obra transferida de la agricultura al mercado de trabajo urbano posiblemente tenga más dificultades que la mano de obra proveniente de actividades no agrícolas para desplazarse hacia afuera de los empleos no calificados y de baja remuneración que les sirven de "puerta de entrada", sobre todo si estas ocupaciones se encuentran dentro del sector terciario de la economía.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRANDÃO LOPES, Juárez, *Desenvolvimento e Mudança Social.* São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1971.

BROWNING, Harley L., "Some problematics of the terciarization process in Latin America", Ensayo preparado para el 40º Congreso de Americanistas, Roma, septiembre, 1972.

CASTELLS, Manuel, "L'urbanization dependante en América Latine", *Espaces et Societés,* Núm. 3, julio, 1971.

CORDERA; Rolando y Adolfo ORIBE, "Industrialización Mexicana". *Tase,* Boletín del Taller de Análisis Socioeconómico, Vol. 1, Núm. 4, México, 1971.

FALLETO, Enzo, "Incorporación de los Sectores Obreros al Proceso de Desarrollo." ILPES, Santiago de Chile (mimeo.), 1965.

GARZA, Gustavo, "Concentración y distribución especial de la industria en el área urbana de la ciudad de México (1960-70)". Ponencia presentada a la Reunión Nacional sobre Investigación Demográfica en México, CONACYT, junio, 1977.

GOLDANI, Ana María, "Impacto ne los inmigrantes sobre la estructura y el crecimiento del área metropolitana" en Humberto Muñoz, Orlandina de Oliveira y Claudio Stern, *Migración y desigualdad social en la Ciudad de México.* El Colegio de México e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1977.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, "Enajenación y conciencia de clases en México". *Ensayos sobre las clases sociales en México.* México, Editorial Nuestro Tiempo, 1968.

GORDON, David, *Theories of Poverty and Underemployment.* Massachusets, Heath-Lexington Books, 1972.

MUÑOZ, Humberto; Orlandina de OLIVEIRA; Claudio STERN, *Migración y Desigualdad Social en la ciudad de México.* El Colegio de México e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1977.

MUÑOZ, Humberto y Orlandina de OLIVEIRA, "Migración, oportunidades de empleo y diferencias de ingreso en la ciudad de México", *Revista Mexicana de Sociología,* Año XXXVIII, Vol. XXXVIII, Núm. 1, 1976.

OLIVEIRA, Orlandina de, *Migración y absorción de mano de obra en la Ciudad de México: 1930-1970,* en Cuadernos del CES, México, El Colegio de México, 1976.

PREBISH, Raúl, 'Hacia una dinámica del desarrollo". *Revista Comercio Exterior.* México, abril, 1963.

QUIJANO, Aníbal, "Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica", *Revista Mexicana de Sociología,* Año XXX, Vol. XXX, Núm. 3, julio-septiembre, 1968.

REYNOLDS, Clark W., *The Mexican Economy, Twentieth Century Structure and Growth,* New Haven: Yale University Press, 1970.

SOLÍS, Leopoldo, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas,* México, Siglo XXI Editores, 1970.

TREJO, Saúl, *Industrialización y empleo en México, México,* F.C.E., 1973.

UNIKEL, Luis, Crescencio RUIZ y Gustavo GARZA, *El desarrollo urbano de México, Diagnóstico e implicaciones futuras.* El Colegio de México, México, 1976.

WEFFORT, Francisco, "Clases populares de desenvolvimiento social", contribuçao ao estudo do populismo, ILPES (mimeo.), 1968.

APÉNDICE

Cuadro A-1. Composición migratoria y sexo de la PEA según grupos ocupacionales. (Área metropolitana, 1970 [%])

	Hombres			*Mujeres*		
	Migrantes	*No-migrantes*	*Total*	*Migrantes*	*No-migrantes*	*Total*
Total	43.4	56.6	100.0	44.5	55.5	100.0
Manuales	46.6	53.4	100.0	59.6	40.4	100.0
Calificados y semi-calificados de la producción	39.1	60.9	100.0	36.6	63.4	100.0
No calificados de la producción	48.7	51.3	100.0	36.8	63.2	100.0
Calificados de los servicios	54.0	46.0	100.0	45.8	54.2	100.0
No-calificados de los servicios	53.6	46.4	100.0	71.0	29.0	100.0
Calificados de la construcción	57.7	42.3	100.0	...	...	...
No-calificados de la construcción	63.9	36.1	100.0	...	...	...
No-manuales	40.4	59.6	100.0	30.7	69.3	100.0
Otros	43.7	56.3	100.0	83.1	16.9	100.0

FUENTE: Fase A de la encuesta de migración.

Cuadro A-2. Trabajadores transferidos y no transferidos que ingresaron en actividades no calificadas según la cohorte de entrada y la primera rama de actividad en la Ciudad de México (Hombres, área metropolitana, 1971 [%])

Cohortes de entrala	Rama de actividad								
	Manufactura			Terciario			Construcción	Otros	Total
	Bienes de producción	Bienes de consumo final	Sub-Total	Servicios personales	Servicios no personales	Sub-Total			
Trabajadores transferidos									
1930-39	...	27.9	27.9	19.1	29.4	48.5	23.5	...	99.9 (68)
1940-49	9.2	13.5	22.7	14.9	30.5	45.4	26.2	5.7	100.0 (141)
1950-59	18.2	14.2	32.4	20.2	21.6	41.8	19.6	6.1	99.9 (148)
1960-69	38.7	17.3	56.0	9.8	16.8	26.6	17.3	...	99.9 (173)
Total	20.4	16.8	37.2	15.5	23.4	38.9	20.9	3.0	100.0 (530)
Trabajadores no transferidos									
1930-39	21.6	21.0	42.6	18.8	16.0	34.8	10.5	12.2	100.1 (181)
1940-49	17.3	20.3	37.6	19.7	24.1	43.8	16.0	2.0	100.0 (295)
1950-59	28.1	21.8	49.9	20.9	21.5	42.4	4.8	3.0	100.1 (335)
1960-69	30.5	22.0	52.5	19.7	21.8	41.5	5.0	1.0	100.1 (463)
Total	25.6	21.4	47.0	20.0	21.4	41.4	8.4	3.3	100.1 (1274)

FUENTE: Fase B de la encuesta de migración. Tomado de Oliveira, 1976.

Cuadro A-3. Trabajadores transferidos que ingresaron en actividades no calificadas según la cohorte de entrada, el tipo de actividad previa y el primer sector económico en la Ciudad de México

(Hombres, área metropolitana, 1971 [%])

Cohorte de entrada	*Sector económico*	*Trabajadores transferidos*	
		Actividades no agrícolas	*Actividades agrícolas*
1930-1939	Manufactura	38.6	8.3
	Terciario	38.6	66.7
	Construcción	22.7	25.0
	Total	100.0 (44)	100.0 (24)
1940-1949	Manufactura	29.8	18.9
	Terciario	52.6	46.0
	Construcción	17.5	35.1
	Total	99.9 (57)	100.0 (74)
1950-1959	Manufactura	44.8	26.8
	Terciario	36.2	51.2
	Construcción	19.0	22.0
	Total	100.0 (58)	100.0 (82)
1960-1969	Manufactura	62.2	53.9
	Terciario	22.2	28.1
	Construcción	15.6	18.0
	Total	100.0 (45)	100.0 (128)

FUENTE: Fase B de la encuesta de migración. Tomado de Oliveira, 1976.

COMENTARIO AL TRABAJO "DISPONIBILIDAD DE LA MANO DE OBRA Y LOS MERCADOS DE TRABAJO EN AMÉRICA LATINA", DE EDUARDO ARRIAGA

Joseph Ramos *

Los dos efectos más directos y significativos de una reducción en la fecundidad son un aumento en el ritmo de crecimiento de ingreso por habitante y una reducción en el crecimiento de la oferta de trabajo. El primero de éstos se presenta de inmediato. Pero el impacto de cambios demográficos sobre la oferta de trabajo —ésta es la tesis central del trabajo del doctor Arriaga— es muy retardado. De ahí que se concluya que la solución al problema del empleo, al menos de aquí a fines de siglo, no es demográfica sino más bien económica, vía políticas que afecten la demanda.

Concuerdo con la tesis central, aunque con reparos menores. En cambio considero que no se da suficiente énfasis a algunos efectos de cambios demográficos —especialmente los ligados a bajas en la tasa de dependencia y aumentos en la participación—, que pueden jugar un papel central en elevar los ingresos y mejorar la situación ocupacional de las familias pobres, incluso en el corto plazo.

En cuanto al efecto retardado de los cambios demográficos, conviene notar que la población en edad activa (15-64 años) estará formada en 1985 por personas nacidas entre 1920 y 1970. De ahí que la reducción en fecundidad de 1960-1970 sólo podrá afectar a aquella franja de la fuerza de trabajo que en 1985 tenga 15-25 años; o sea, solamente a 25-30% de la fuerza de trabajo. Ésta es la limitación que impone lo retardado del efecto de cambios demográficos. Sin embargo, que la fuerza de trabajo en 1985 sea tan poco afectada por la reducción en fecundidad de los años sesenta se debe no sólo a esta limitación, sino a lo pequeña que fue esta reducción (la tasa total de fecundidad bajó de aproximadamente 6.0 a 5.7). Reducciones en la fecundidad como las que se dieron en Chile y Costa Rica en ese periodo, de 20% y más, habrían resultado en un crecimiento menor en la fuerza de trabajo (del orden de 0.3% anual menos), lo cual ya no sería insignificante.

* Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Santiago de Chile.

Además, existen otros factores de segundo orden que no obstante vale la pena considerar en cuanto que sí afectan al mercado de trabajo a corto y mediano plazo. Éstos tienen que ver fundamentalmente con cambios en la tasa de dependencia. Una reducción en fecundidad *inmediatamente* reduce la tasa de dependencia y las necesidades de consumo de la familia (respecto a lo que habrían sido sin tal reducción en la fecundidad). Esto tiene cuatro consecuencias principales sobre el mercado de trabajo en el corto y mediano plazo:

1. Se incentivará una mayor participación femenina, ya que al haber menos hijos en la familia el valor relativo de los quehaceres domésticos disminuirá respecto al trabajo en el mercado. Esto será así no sólo para las madres sino también para las hijas mayores y/o parientes que colaboran en tales tareas.

2. La "calidad" de los nuevos integrantes a la fuerza de trabajo aumentará; por una parte, tenderá a reducirse la deserción escolar, al haber menos necesidad y presión familiar a que trabajen los muy jóvenes, y, por otra, en la medida que se mantengan los gastos sociales en educación y salud, éstos se distribuirán entre un menor número de jóvenes. Todo esto tenderá a postergar la entrada al mercado laboral de los jóvenes, pero hará aún más atractiva la participación femenina, ya que la escolaridad suele elevar la productividad en el mercado más que en los quehaceres domésticos. Finalmente, el mayor nivel de calificación de los nuevos integrantes al mercado laboral tenderá a elevar su aporte a la producción y, por ende, su nivel de remuneración.

3. Al reducirse las necesidades básicas de consumo familiar, tenderá a aumentar la proporción de gastos familiares en bienes y servicios no alimenticios. Esto aumentará la demanda por mano de obra urbana en desmedro de mano de obra rural, lo cual acelerará la urbanización y, en consecuencia, facilitará una mayor participación femenina.

4. El aumento en ingreso por persona en la familia, resultado de una reducción en la fecundidad, tenderá a elevar los ahorros (tanto públicos como personales), los cuales, al invertirse, incrementarán la demanda por trabajo.

En conjunto, estos efectos probablemente no harán aumentar la oferta de trabajo en más de un 0.2-0.3 por ciento anual adicional (similar a lo que el doctor Arriaga estima que tendría que ser el aumento en el crecimiento de la fuerza de trabajo de América Latina si llegara a tener en 1985 niveles de ingreso por habitante y estructuras laborales similares a las de Argentina en 1970). No obstante, por importantes que sean estos efectos no alteran la tesis central de que el grueso de los efectos de cambios demográficos sobre la oferta de trabajo se dará a largo y no a corto plazo.

Lo que temo es que muchos consideren que este efecto de corto plazo de una reducción en fecundidad —el de *elevar* el ritmo de crecimiento de fuerza de trabajo, aunque "sólo" sea en 0.2-0.3% anual—, como un costo y no como un beneficio de una reducción en fecundidad. En el mismo trabajo del doctor Arriaga se insinúa una actitud ambivalente res-

pecto a tal aumento en participación. Pese a que en la segunda parte —al comparar lo que pasaría si América Latina llegara a tener en 1985 una estructura ocupacional similar a la de Argentina de hoy en día— se supone que un aumento en el crecimiento de la fuerza de trabajo podría ser positivo, en la primera parte se indica que si existiera un mayor interés de la población femenina en ingresar en las actividades económicas, la situación ocupacional sería aún peor. A mi modo de ver, este temor o ambivalencia de tantos demógrafos y economistas respecto a las posibilidades de absorber productivamente un mayor incremento en la fuerza de trabajo, tiene dos causas: una, histórica o empírica, el creer que se ha ido agudizando el problema del empleo en América Latina; la otra, un problema de enfoque, el centrar el problema ocupacional exclusivamente en el desempleo y no en los bajos ingresos de los ocupados.

En cuanto al problema empírico-histórico ¿podrá absorberse productivamente un incremento en la fuerza de trabajo a corto plazo (en especial, femenino) como resultado de una reducción en la fecundidad si —aún sin tal aumento en participación— se estima que la fuerza de trabajo crecerá a 2.94% entre 1970 y 1985?

Pese a que el crecimiento de la fuerza de trabajo que se prevé para 1970-1985 será de 2.94 por ciento, muy superior al 2.34% anual de la década 1960-1970, cabe señalar que ha pasado la aceleración; pues en el quinquenio pasado, 1970-1975, América Latina ya había absorbido un incremento anual de 2.9% en su fuerza de trabajo sin empeoramiento aparente en las tasas de desocupación o subempleo, o en el nivel de salarios.[1]

Más aún, el ritmo de crecimiento de los nuevos integrantes a la fuerza de trabajo está ya disminuyendo, gracias a la reducción en fecundidad de los años sesenta. Como los grupos jóvenes componen la mayoría de los desocupados —debido a las dificultades de conseguir un primer empleo estable— podría renucirse la tasa global de desocupación por este motivo, al mejorar relativamente la situación ocupacional de los jóvenes.

Así, por muy relativamente abundante que sea la mano de obra en América Latina, la situación ocupacional no se ha agravado,[2] pese a haber absorbido una aceleración inusitada en la oferta de trabajo. Lo peor ya pasó. Más aún, como el crecimiento en la fuerza de trabajo de aquí a fines de siglo estará acompañado por un aumento en la proporción de la población en edad activa en cada familia, el ingreso de la familia podrá ser igual que el anterior, sin necesidad de que todos sus miembros económicamente activos estén efectivamente ocupados. Bastará mantener la

[1] Véase J. Ramos, "Una interpretación heterodoxa del problema del empleo en América Latina", en *El Trimestre Económico* 42(165), enero-marzo, 1975, donde se arguye, con todos los datos disponibles hasta aquel entonces, que la situación ocupacional en América Latina, aunque grave, ha estado mejorando desde la segunda guerra mundial. Nada hasta este entonces contraría esta afirmación; por el contrario, creo que la nueva evidencia, por fragmentaria que sea, tiende a confirmarla.

[2] Por cierto, el que no se haya agravado no significa que no sea urgente y factible mejorarla más rápidamente.

misma relación de ocupados al total de población. Calculo, pues, que los nuevos puestos de trabajo no "tendrán" que crecer en 2.94% anual (el crecimiento estimado de la fuerza de trabajo), sino que bastará que crezcan en 2.80% anual en 1970-1985 para, cuando menos, mantener el nivel y los mismos ritmos de crecimiento de ingreso familiar (y en lugar de "tener" que crecer a 2.89% en 1985-2000, bastará que crezcan a 2.60% anual). Aunque éstos son ritmos de crecimiento altos, de todos modos son inferiores a los ritmos de crecimiento de empleos entre 1970 y 1975, Esto nos dejaría un "colchón" para elevar los ingresos familiares, en la medida que se lograra ocupar a más adultos por familia.

Quienes temen los aumentos en participación creen que, debido a la abundancia relativa de mano de obra en América Latina, cualquier incremento en la participación sólo conduciría a un aumento igual en la desocupación. A mi modo de ver, la abundancia relativa de la mano de obra no significa esto. Simple (aunque trágicamente) implica que la productividad de la mano de obra es baja pero positiva. Por lo tanto, los salarios son bajos. Por cierto, de aumentarse la oferta (sin aumento en los demás factores de producción), esta productividad de la mano de obra declinaría, por positiva que fuera.

Esto quiere decir que una mayor oferta de trabajadores (sin aumento correspondiente de los factores complementarios) *aumentará* la producción, aunque en forma *menos* que proporcional al aumento en la fuerza de trabajo. De tal modo, si este aumento en la oferta de trabajo es acompañada por la permanencia o aumento de la tasa de dependencia (por ejemplo, que se deba a una aceleración continuada en el crecimiento poblacional), disminuirá el ritmo de crecimiento del ingreso familiar. En cambio, si; como se prevé en América Latina de aquí a fines de siglo, esta mayor oferta de trabajo es acompañada por una reducción en la tasa de dependencia, tenderá a acelerarse el crecimiento del ingreso familiar.[3] Por esta razón, puede ser perfectamente consistente querer disminuir el crecimiento de la mano de obra a largo plazo, a la vez que se quiera elevar la tasa de participación de la población ya existente.[4]

[3] Pese a que el producto siempre aumentará en tanto la productividad de la mano de obra sea positiva, es teóricamente posible, aunque altamente improbable en la práctica, que el aumento en ocupación provoque una baja aún más fuerte en los salarios, de tal modo que el total de remuneraciones y los ingresos familiares bajen. Para que esto sucediera tendrían que darse una serie de condiciones y es poco probable que así sea. En términos técnicos, la elasticidad de sustitución entre capital y trabajo (σ) tendría que ser menor al valor absoluto de la diferencia entre la proporción de los ingresos de la mano de obra en el ingreso nacional (Φ) menos 1, ya que la elasticidad a salarios de la demanda por mano de obra $= \frac{\sigma}{\Phi\text{-}1}$. Esto implicaría una elasticidad de sustitución, a nivel de *toda* la economía, probablemente inferior a 0.5; en cambio, los estudios sugieren que esta elasticidad, a nivel de la economía, es más bien el doble, o sea, del orden de 1.

[4] Por supuesto no se trata de maximizar la participación sin límite, pues el ocio es un bien. Sólo se trata de eliminar el ocio involuntario.

Si bien, en general, una mayor participación elevará el producto por habitante y el ingreso familiar, esto tiene interesantes efectos redistributivos que han sido muy poco estudiados:

1. El ritmo de crecimiento de los salarios, en general, tenderá a desacelerarse. Esto será en especial el caso para esos oficios y ramas en donde tiendan a entrar los nuevos participantes; es decir, en la medida que aumente la participación femenina, tenderá a desacelerarse el ritmo de crecimiento de los salarios de puestos administrativos y los del sector terciario, donde se concentra el trabajo de la mujer.

2. Una mayor tasa de participación beneficiará dramáticamente a las familias en que un miembro adicional entre a trabajar. (En Santo Domingo, por ejemplo, al haber una segunda persona ocupada en la familia la probabilidad de que los ingresos familiares estén por debajo ne un mínimo (US$20 por semana), bajan de 29% a 13%, a la vez que la probabilidad de que los ingresos familiares estén en el tramo más alto (US $60 por semana y más) sube de 15% a 47%.[5] En cambio, perjudicará levemente a esas familias donde sólo una persona trabaja (puesto que el crecimiento general de los salarios tenderá a desacelerarse).

3. Debido a que las familias pobres suelen tener un número menor de sus miembros económicamente activos en comparación a las familias de mayores ingresos, el igualar tasas de participación entre las familias tenderá a reducir la desigualdad en la distribución del ingreso familiar. (Esta misma encuesta en Santo Domingo mostraba que las familias de altos ingresos tenían el doble de ocupados que las familias pobres, de tal modo que la distribución de ingreso familiar era mucho más desigual para el conjunto de familias que para las familias con el mismo número de personas activas).

En síntesis, pese a que concuerdo en que el grueso de los efectos de cambios demográficos se dará a largo plazo, no estoy tan de acuerdo con que esto implique que políticas que operen por el lado de la oferta no tengan un papel importante que jugar en el corto y mediano plazo (por cierto, junto con políticas de demanda). Esto, debido a que es probable que un aumento en la participación femenina, proveniente de bajas en fecundidad, mayor escolaridad, más guarderías infantiles, urbanización, reducción en la discriminación femenina —todas, políticas por el lado de la oferta—, eleve a corto y mediano plazo el producto nacional por habitante, el ingreso familiar y, lo que es más importante, podría también elevar *rápida y dramáticamente* el ingreso de las familias más pobres.[6]

[5] Véase OIT, *Generación de empleo productivo y crecimiento económico: El caso de la República Dominicana, Ginebra,* OIT, 1975.

[6] Por cierto, me refiero a una política que no discrimine en contra de las familias pobres, pues es evidente que si, por ejemplo, la escolaridad que se enfatiza es la universitaria, o las guarderías infantiles que se abren son en los barrios altos, será la participación de las mujeres de clases medias y altas la que se estará fomentando. Obviamente, en estas circunstancias los efectos redistribuitivos serán regresivos.

COMENTARIO AL TRABAJO "LA ABSORCIÓN DE MANO DE OBRA EN LA AGRICULTURA", DE GUILLLERMO FLICHMAN

Mercedes Pedrero *

La tesis central del trabajo de Flichman es que en América Latina la absorción de fuerza de trabajo en el sector agropecuario crecerá a un ritmo menor que el crecimiento natural de la población. La razón fundamental de esto son los incrementos esperados en productividad. Básicamente estoy de acuerdo con el trabajo. Primero, tengo un comentario marginal sobre el énfasis que el autor le da al factor de racionalidad para explicar diferencias en productividad entre la empresa de tipo capitalista y la unidad de producción familiar. Hay factores más determinantes (que quizás en última instancia determinen la "racionalidad") de las condiciones materiales en que se desarrolla el proceso productivo, como son la extensión de la tierra, la cantidad de implementos de labranza, etc.

Pero este comentario es de tipo puntual y prefiero referirme al tema general de la ponencia, que es el empleo en el sector agropecuario. El autor, casi a manera de disculpa, dice que el tema que desarrolla está a "contrapelo" respecto de las tendencias históricas dominantes. Es verdad que la importancia relativa del sector agropecuario tiende a disminuir, pero si consideramos el volumen de población agrícola y su proporción relativa en América Latina, no podemos decir que el sector es poco importante; sin embargo, creo que en esto el autor está de acuerdo, ya que éste es el tema de sus estudios.

Debemos llamar la atención sobre el hecho de que el número de trabajos que existen sobre empleo agrícola es muy limitado y normalmente de carácter general. Creo que en esto, como en muchos aspectos de la investigación, hemos sido influidos por los estudios y modelos de captación de información utilizados en otras regiones del mundo, en donde efectivamente el sector rural ha reducido drásticamente su importancia, tanto en la dinámica demográfica como en la económica.

Un ejemplo de la influencia de investigaciones ajenas a nuestra realidad latinoamericana es la afirmación que se ha hecho en muchos estu-

* Dirección General de Estadística, Secretaría de Programación y Presupuesto. México.

dios de la región sobre la inelasticidad de la demanda de productos agrícolas. Flichman mismo cita el contraejemplo del caso de Chile en el periodo 1970-1973.

La realidad es que poco se conoce sobre la población agrícola. Los estudios que se refieren a este sector generalmente sólo consideran en forma lateral a la población. Por otra parte las fuentes de información en este aspecto son muy limitadas; por ejemplo, los censos agrícolas no le dan la importancia debida a la población trabajadora, y los censos de población consideran grupos tan agregados que poco se puede hacer con ellos para estudiar el empleo agrícola. Tendríamos que revisar estas fuentes y trabajar sobre la posibilidad de compararlas entre sí.

Cuando se trabaja buscando una relación entre población, empleo agrícola y producción de alimentos, es necesario distinguir los productos agrícolas de acuerdo a su destino, puesto que esto determina la asignación de recursos productivos (tierra, mano de obra, implementos, créditos, etc.).

En forma gruesa se podría pensar en una primera clasificación entre productos agrícolas: alimenticios y no alimenticios. Y entre los alimentos se debería distinguir entre básicos y de lujo (como el café, por ejemplo).

Por último me referiré a la consideración que hace el autor sobre la agricultura de exportación; aunque él se protege diciendo que ésta escapa a los alcances de su trabajo, yo tomo su afirmación de que lo que es válido para los productos destinados al mercado interno lo es para toda la producción agropecuaria. Me preocupa esta afirmación, aunque seguramente Flichman se refiere sólo a su tesis central de la absorción de la mano de obra en relación con la productividad, si recordamos sus anteriores trabajos. No obstante, en éste no queda muy claro el papel que desempeña la agricultura de exportación y me parece que debe mencionarlo, ya que en la realidad latinoamericana encontramos graves problemas debido a la dependencia del mercado externo, generalmente originada por la producción de monocultivos para exportación (de alta rentabilidad para los propietarios de las empresas comerciales), los cuales además de desplazar a la producción para el consumo local, colocan a los países en una fuerte dependencia económica, ya que en general su mercado es cautivo y entra en competencia con otras zonas igualmente dependientes.

Algunos ejemplos de especialización agrícola en nuestros países son Perú, harina de pescado; América Central, frutas; Colombia, café; México ha tenido varias épocas, henequén, algodón, plátano (mientras no era más barato en América Central), cacao antes de que fuera desplazado por África Occidental. Ahora, por ejemplo, se exporta ganado, cuando en México la carne es escasa y se vende a precios prohibitivos para la mayoría de los mexicanos. Es decir, tenemos que considerar qué producir, con qué y para quién.

COMENTARIO AL TRABAJO "MIGRACIONES INTRARREGIONALES EN AMÉRICA LATINA", DE JUAN CARRÓN

Gerónimo de Sierra *

El trabajo de Carrón ofrece una interesante y útil versión panorámica de un fenómeno cada vez más importante en América Latina, con un intento previsor de generalización y tipologización de los distintos tipos de migración internacional que se han dado y se dan (según periodos y tipos de migración). Pero el intento de tipología tiene algunos problemas a resolver: la definición "socio-geográfica" de migración fronteriza (¿rural?) y no fronteriza contiene ambigüedades (ejemplos: uruguayos hacia Buenos Aires y mexicanos hacia E. U A.); no incluye elementos específicos de lo "internacional" (relación entre economía y sistema político y sus efectos colectivos y para los emigrantes individuales); hay cierta "contaminación" entre la tipología descriptiva inicial (p. 1) y la tipología por "factores determinantes" (p. 7 en adelante, cap. III A.) (ej.: uruguayos hacia Buenos Aires); se ligan los flujos migratorios a homogeneidades regionales interfronteras o a *cambios* de carácter macroeconómico, y no se le da lugar a desequilibrios estables entre espacios económicos nacionales diferentes (ej.: México-E. U. A.).

Se confunde un poco la funcionalidad para la economía de destino con las motivaciones y los factores de atracción de los inmigrantes, por ejemplo cuando se dice que un centro desarrollado nacional *"en una coyuntura de lenta expansión del mercado de trabajo desincentiva la inmigración de origen interno y, sin embargo, puede seguir atrayendo a la inmigración de origen externo en la medida en que ésta puede ser contratada a niveles de salarios más bajos que los de la fuerza de trabajo nativa" (p. 16).* Además, la referencia que se hace a la similitud de "motivaciones" entre los migrantes internos y externos, al no estar refrendada aún por investigaciones empíricas, debería formularse en términos de hipótesis y no de afirmación.

En cuanto al impacto en el *mercado de trabajo* no se plantea el problema desde el punto de vista del país expulsado y los efectos negativos en él, económicos, demográficos y políticos; el análisis en el mercado

* Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

de "llegada" se centra demasiado en la relación porcentual entre migrantes internacionales y nativos a nivel de saldo neto de un momento, cuando el análisis puede mejorarse por dos vías: *a)* analizar el porciento sobre el aumento de población económicamente activa en un periodo, y *b)* analizar la importancia del volumen de migraciones intrarregionales en un efecto "marginal" en el mercado de trabajo (un ejemplo de ello es Argentina en los sesentas, cuando los migrantes limítrofes representan 18.3% o 13.7% del aumento de población económicamente activa total [según hipótesis de 80 a 60% de actividad] en lugar de los valores cercanos al 2% del saldo neto que se cita).

No se plantea suficientemente la estructura global del mercado de trabajo y los efectos escalonados en ella de las migraciones intrarregionales tanto en cuanto a los salarios como al empleo; jerarquiza poco el carácter de ejército de reserva global (en los citados efectos en cadena), útil en coyunturas expansivas cortas, e insiste demasiado en la lógica empresarial de pagar bajos salarios.

Tanto los trabajos de A. de Oliveira y H. Muñoz sobre México, como el de A. Marshall sobre Buenos Aires, relativizan la afirmación de una incorporación en las ramas deprimidas o en tren de marginalizarse de la industria (ver en particular el rol "dinámico" de la construcción en la economía Argentina en los sesentas).

En términos más generales puede decirse que hay un cierto "salto" entre el aspecto descriptivo y el manejo de la información empírica y ciertas conclusiones o hipótesis generales que de ahí se deducen en algunos párrafos.

En otro orden de cosas, se deberían plantear las pérdidas específicas al carácter internacional de la migración para los migrantes en el terreno de sus derechos sociales, laborales y políticos. Pasan a ser obreros de segunda clase y eso modifica en ambos países la lucha de clases económica y política (ej.: mexicanos y uruguayos).

Como visión panorámica introductoria omite el importante flujo México-E. U. A. (millones *versus* cientos de miles en los países incluidos en el cuadro 1); en cambio incluye la diferencia con las migraciones en Europa, donde prácticamente no hay desplazamientos hacia zonas agrarias y los flujos están bastante regulados por el Estado y los empresarios.

COMENTARIO SOBRE EL DOCUMENTO "EL PAPEL DE LAS MIGRACIONES EN LA FORMACIÓN DE LOS GRUPOS POPULARES EN LA CIUDAD DE MÉXICO: 1950-1970", DE BRÍGIDA GARCÍA, HUMBERTO MUÑOZ Y ORLANDINA DE OLIVEIRA

Zulma Recchini de Lattes *

El documento intenta gestar nuevas hipótesis sugeridas por el análisis de 23 historias de vida de migrantes varones "transferidos (o sea aquellos que ya pertenecían a la población económicamente activa) a la ciudad de México. Los autores parten de una revisión de las principales hipótesis que existen en la bibliografía sobre la inserción de los migrantes rurales a un medio urbano, hipótesis o generalizaciones que la mayor parte de las veces no están apoyadas por estudios empíricos, no obstante lo cual suelen darse por ciertas y probadas.

Ante tal panorama uno no puede menos que estar de acuerdo con los autores en cuanto a que cada caso concreto debe ser analizado de acuerdo a su propia especificidad histórica y no dando por sentado que los supuestos corrientes en la literatura sobre el tema son hipótesis comprobadas de aplicabilidad general en América Latina. En efecto, *no se sabe*, por ejemplo, si los migrantes urbanos provenientes de áreas rurales siempre contribuyen a aumentar, o a generar la marginalidad urbana, mediante la creación de autoempleo en el sector terciario improductivo. Cabe preguntarse —como los autores lo hacen— ¿qué condiciones tienen que darse para que esa afirmación sea cierta; sobre todo dado que las condiciones varían de país a país y de una época a otra?

El caso de México que, de acuerdo al análisis efectuado en este documento, pareciera adaptarse a veces a unas hipótesis y a veces a otras que responden a posiciones teóricas diferentes, nos brinda un buen ejemplo de la necesidad de contar con más investigaciones empíricas en la región, antes de defender posiciones que muchas veces tienen poca o ninguna base de sustentación y que no permiten efectuar generalizaciones válidas. Me atrevo a especular que el trabajo de síntesis que pueda hacerse en una segunda etapa llevará al establecimiento de categorías o casos típicos, que estarán por encima de dicotomizaciones simplistas.

* Centro de Estudios de Población (CENEP). Buenos Aires, Argentina.

El aporte concreto de este documento nos propone, como resultado del análisis de las historias de vida, algunas hipótesis aplicables específicamente a los migrantes varones transferidos a la ciudad de México durante el periodo 1950-59, y a los cambios intersectoriales, ascenso ocupacional y nivel de ingresos. Algunas de las hipótesis propuestas respaldan las formuladas en forma genérica por otros autores, aunque agregándole algunas veces la especificidad del caso mexicano en el periodo estudiado. En otros casos la conclusión es un llamado de atención sobre la importancia del análisis contextual en el cual se desenvuelven los migrantes al llegar al medio urbano. Se particularizan algunos aspectos específicos.

Si algo puede criticársele al documento es su excesiva especificidad, tuve la impresión de que hacían falta más hipótesis, más ideas. Por otra parte, sabiendo que, en general, la inserción de la mano de obra femenina en los mercados de trabajo urbanos es fundamentalmente diferente a la masculina y que, además, la migración femenina es cuantitativamente tanto o más importante que la masculina, una de las grandes ausencias en este trabajo es la referencia a las mujeres. ¿Qué pasó con las trabajadoras transferidas? ¿Se comportaron de manera similar que los hombres? ¿Tuvieron sus mismas oportunidades, los mismos tipos de ascenso o de permanencia en su ubicación social según fueran transferidas de actividades agrícolas a no agrícolas?

También cabe preguntarse por qué los autores consideraron solamente a los trabajadores transferidos cuando los datos que ellos mismos aportan muestran que quienes se incorporan al mercado de trabajo por primera vez en la ciudad de México representan más del doble que aquéllos en cualquiera de los periodos de llegada abarcados por la encuesta. ¿Qué pasa con los migrantes que se incorporan al mercado de trabajo por primera vez al llegar a la ciudad de México? ¿Se comportan de manera fundamentalmente diferentes al iniciarse en la ciudad su experiencia laboral? ¿Tienen más posibilidades de ascenso ocupacional y de mejores ingresos?

Por último, me hubiera gustado que, dado el enfoque empírico de los autores, nos sugirieran caminos para tratar de poner a prueba estas hipótesis en el caso que nos presentan, las cuales a su vez podrían ser sugerentes para investigadores de la región que se dedican al estudio de otros casos concretos. Creo que en este sentido tienen ideas que no han transmitido a través de su documento.

A pesar de estos últimos comentarios creo que el trabajo indica una manera de trabajar en la gestación de hipótesis de trabajo que me parece importante destacar. Los autores comentados se basaron para esto en información aún muy parcial y no generalizable, como son las historias de vida. Creo que nos señalan un camino; para plantear hipótesis concretas de trabajo, hay que buscar indicios en la realidad, sean éstos información ya recogida sobre historias de vida de una encuesta que ya apuntaba al tema de las migraciones —como en este caso—, sean observaciones provenientes de otros estudios que parezcan alejados al tema. El investigador tendrá que aguzar el ingenio en cada caso concreto. Siempre existe información de algún tipo si se la sabe descodificar.

Creo sin embargo que tanto o más importante que el análisis de las historias de vida era el conocimiento que los autores tenían de la realidad mexicana en general; de los migrantes y de los no migrantes, etc., conocimiento que los autores han adquirido a través de una larga trayectoria de investigación en este tema concreto. Y éste es otro de los puntos que hay que enfatizar; la necesidad de conocimiento contextual del medio que se va a estudiar. Esto es esencial en una región donde las poblaciones tienen, además de grandes similitudes, grandes diferencias.

RELATORÍA

Francisco Alba Hernández *

Las políticas demográficas suelen verse como políticas cuyos resultados sólo aparecen a largo plazo, sobre todo cuando se considera su impacto sobre los efectivos de la fuerza de trabajo. Sin embargo, no puede olvidarse que una reducción de la fecundidad libera a corto plazo fuerza de trabajo. Una tal política demográfica aparecería así como tendiente a empeorar las condiciones de empleo dado que se suele considerar que la oferta de trabajo está creciendo más rápidamente que la demanda.

La literatura sobre el tema, sin embargo, afirma que la demanda ha estado creciendo más rápidamente que la oferta. Ello se colige de lo siguiente: el desempleo abierto no ha aumentado; el subempleo tampoco parece estar subiendo si uno se atiene al indicio de que los salarios han estado aumentando.

Se plantea así que la población femenina que se liberaría de las tareas de la fecundidad podría ser absorbida por el sistema productivo. El debate se desplaza más bien hacia el tema de los salarios, ya que éstos probablemente tenderían a descender.

Al respecto debe hacerse una observación general. Es probable que la parte del ingreso nacional que quedaría en manos del trabajo, frente al capital, tendería a incrementarse, si bien el ingreso de algunos asalariados podría reducirse. Esto último dependería de la manera en que el ingreso se redistribuya entre los asalariados. Si el descenso de la fecundidad se produce entre los estratos bajos es posible que más de un miembro familiar se incorpore a la fuerza de trabajo, lo que ocasionaría un incremento del ingreso familiar aun en el caso que el salario del nuevo miembro, o de ambos, sea a niveles salariales un poco inferiores a los prevalecientes sin estas incorporaciones. Debe tenerse presente al respecto que el promedio de miembros familiares en la población económicamente activa es de 1.2 en los bajos deciles del ingreso, y de 1.6-1.7 entre las categorías de altos ingresos. Si los descensos de la fecundidad se dan en los estratos medios es probable que los estratos bajos reduzcan su ingreso percibido.

* Centro de Estudios Económicos y Demográficos, El Colegio de México.

Los comentarios que estas ideas suscitaron acapararon la discusión. En primer término se cuestionó la aplicabilidad del esquema presentado. Se planteó que un elemento clave de este planteamiento entre fecundidad, ingreso y trabajo, es la fuerza de trabajo familiar. En este sentido parece que, al contrario de lo expuesto por Ramos, son las familias pobres las que más trabajan en cuanto a número de miembros. Si ello es así, un modelo alternativo de comportamiento indica que los incrementos de ingreso familiar se traducen en una tendencia por parte de la mujer a dejar de trabajar.

Se precisó, al respecto, que la participación en el mercado de trabajo puede considerarse una función del ingreso familiar y de las oportunidades de trabajo existentes. Tomando esto en cuenta resulta que no es contradictorio lo expresado en el párrafo anterior con lo expuesto por el comentarista, ya que un descenso de la fecundidad afecta la segunda parte de la ecuación al perder valor el trabajo doméstico e incrementarse la valoración y posibilidad de poder participar en el mercado de trabajo. Ello independientemente de que al aumentar el ingreso la mujer tienda a salir del mercado de trabajo. Este efecto, en todo caso, parece ligado a una etapa de transición.

Se estima además optimista la consideración de que la mano de obra femenina liberada puede ser absorbida fácilmente por el sistema. Para que ello sea posible se requiere que exista demanda de trabajo femenino, lo que se facilitaría si esta mano de obra contara con cierta educación (al menos en lo que respecta al mercado formal de trabajo), lo cual no es el caso. A otro nivel de análisis se plantea que el ingreso femenino a la fuerza de trabajo depende de que la mujer haya participado en ella antes de casarse, es decir, antes de ser fecunda. Además, tanto las posibilidades de haber participado como las de reincorporarse a la fuerza de trabajo están ligadas en buena medida a la educación. Ello ha sido observado claramente en Costa Rica. Con mayores niveles educativos y con la expansión del sistema educativo se encuentran asociados fenómenos tales como el aplazamiento del matrimonio, el ingreso al trabajo o la reincorporación al mismo.

En lo que se refiere a la cuestión de los salarios se admite que con más trabajadores puede presentarse un incremento en el fondo de salarios. Aquí surge, sin embargo, un problema de agregación dada la existencia de múltiples mercados de trabajo. Resulta así que se puede dar un incremento en el fondo global de salarios debido a aumentos salariales en los mercados calificados con decrementos en los no calificados.

Se externó también la duda de que se produjeran, con una política de reducción de la fecundidad, aumentos en el número de familiares en el mercado de trabajo sin que se dieran cambios en los coeficientes de productividad, en los servicios de salud, educación, etc., y sin un cambio en la orientación de estos mismos servicios, ya que en las circunstancias actuales el acceso a los mismos depende de la distribución del ingreso. Se resaltó la importancia de la educación, de la mujer en este caso, para la vida económica; pero se dijo también que era necesario cambiar las ten-

dencias educativas existentes, orientadas casi exclusivamente hacia los mercados formales de trabajo, hacia orientaciones que consideren el mejoramiento de las actividades, dentro del hogar.

En lo que toca a las migraciones intrarregionales en América Latina, se consideró que la tipología y el concepto de frontera presentado por Carrón son insuficientes, pues el criterio utilizado, división sociogeográfica, no alcanza a incluir elementos de suma importancia para el estudio del fenómeno migratorio internacional. Uno de los aspectos más importantes a considerar es el concepto de espacio económico-político, otro la existencia de flujos entre equilibrios estables pero asimétricos.

Se planteó además la necesidad de enfrentar el problema del tipo de relaciones que se dan entre la migración interna y la internacional: en qué medida forman un fenómeno único y en qué otra se constituyen como fenómenos diferentes.

Finalmente, en relación al impacto que estos movimientos tienen en los mercados de trabajo de llegada, se consideró que este efecto se ejerce en segmentos marginales de dichos mercados. Se hizo notar, en cambio, la falta en el trabajo presentado, de una consideración sobre las condiciones del mercado de trabajo en los países o regiones de salida.

Por otra parte, una limitación importante es que el trabajo sólo se refiere a las migraciones intrarregionales, lo cual deja fuera las corrientes migratorias a/o de la región, hacia el exterior de la misma.

A propósito de lo dicho sobre las migraciones rural-rurales hacia áreas de colonización, se suscitó el siguiente comentario referido a la migración de brasileños hacia Paraguay. En primer lugar se propone que no se la califique de colonización sino de penetración, ya que debe tenerse en cuenta el grado de asimetría existente entre ambos países en lo que a relaciones de poder se refiere. Esto lleva a considerar que existen diferencias cualitativas entre una migración de expulsados (por falta de tierra, etc.) y una migración planeada de "colonizadores".

Se llamó la atención también sobre el proyecto de traer 150 000 inmigrantes blancos de Sudáfrica a Bolivia, hecho que se considera agravará las diferencias demográficas y socioeconómicas entre los grupos de la sociedad boliviana.

Finalmente se apuntó la necesidad de contar con estudios más detallados a la vez que se reconocía la existencia de mercados supranacionales de fuerza de trabajo.

En lo tocante a los problemas relacionados con la absorción de mano de obra en la agricultura, hubo desacuerdo con la idea de racionalidad utilizada en el trabajo. Se pensó que era necesario considerar la constitución de una agricultura de exportación para explicar muchos de los fenómenos que están ocurriendo en el agro latinoamericano. Al respecto, se consideró esencial la distinción dentro de la producción agrícola entre los productos alimenticios y los no alimenticios. Para enfrentar el problema del empleo agrícola habría que contestar antes las siguientes preguntas: ¿qué producir, con qué producir y para quién producir?

Se considera dudosa la observación del autor del trabajo, quien sostiene

que cualquier tipo de organización traería consigo una menor absorción de mano de obra. Específicamente, se duda que esto se produciría con cierto tipo de colectivización, ante la paradoja de una mayor producción, una mayor productividad y una menor absorción de mano de obra.

Como explicación alternativa a la dada por Flichman, se considera explicable una menor absorción de mano de obra, porque es posible que no se capte la existencia de mayor trabajo en esta actividad dado que ello sólo compensa una situación de subempleo anterior. Además, uno puede considerar que en realidad se presenta una mayor demanda de trabajo y que muchos migran de cualquier forma hacia las ciudades.

Se observó que es necesario tener presente un marco de referencia para entender estos fenómenos. Así, se considera que el desarrollo capitalista en el agro provoca migración. En relación al caso de Perú, se anotó que en el proceso de desarrollo se ha producido un desbalance en contra de la población rural. De 1940 en adelante, el desarrollo agrícola generó empleo vía asalariados que se fijaban a la empresa. A partir de 1960 se ha producido una ruptura en el proceso que ha generado asalariados eventuales, sin tierra y sin fijación. Ello hace que el fondo salarial de consumo sea insuficiente, lo que provoca un retorno de la población agrícola a las condiciones de las que había salido a fin de completar un mínimo de consumo.

En torno al problema de los aumentos de productividad y de su medición, se planteó la hipótesis de que tales aumentos pueden no sólo deberse a cambios tecnológicos sino también a que la mano de obra que sale de la agricultura puede ser una productividad menor respecto a la que en ella permanece. Se criticó por otra parte la forma de medición de la productividad agrícola en base al volumen de la producción de alimentos orientada al mercado. Debería tomarse en cuenta la totalidad de la producción. Es fácil imaginar que en caso de producirse un desplazamiento urbano-rural de población, la producción contabilizada podría parecer mucho menor de lo que es y conducir a una conclusión, pero ésta no se desprende necesariamente de que la productividad haya decrecido.

El ponente estuvo de acuerdo en este último punto, ya que se trata de una productividad medida en función de los bienes que se comercializan y no de la producción. Los datos utilizados indican la dificultad existente para aproximarse a la productividad rural. Añadió, finalmente, un par de consideraciones en torno al concepto de racionalidad económica. Cualquier cambio en ésta, se dijo, mostrará una tendencia a menores insumos de mano de obra, si bien esta tendencia será de distinto grado según el tipo de racionalidad inherente a distintas organizaciones económicas. En efecto, una situación determinada puede ser considerada por una cierta organización de la producción como desempleo y, por otra parte, no ser considerada como tal.

En lo expresado en torno a la migración rural-urbana y la estructura ocupacional, se destacó el acierto de la importancia otorgada en el trabajo al análisis contextual del fenómeno estudiado y se les hizo saber a los ponentes un par de preguntas sobre dos puntos que en apariencia limitaban el alcance de la ponencia: Primera: ¿Por qué el trabajo habla sólo de los

trabajadores transferidos; es decir, ¿qué pasa con los migrantes que se incorporan por primera vez a la población económicamente activa en la ciudad de México? Segunda: ¿Por qué no se estudió el caso de las mujeres transferidas?

Sobre la primera se hizo ver que el foco de atención e interés del trabajo se inscribe dentro de la problemática en torno a la transferencia de mano de obra entre el campo y la ciudad. La definición de migración se refiere, así, a aquellas personas que ya habían participado en la actividad económica. Se aclara, sin embargo, que en otra parte algunos de los autores de la ponencia se han referido a dos grupos importantes: el de los migrantes no transferidos y el de los migrantes que originalmente se desplazan con el fin de realizar estudios en la ciudad de México.

Sobre la segunda pregunta se señaló la dificultad de emplear la metodología de historias de vida ocupacional para las mujeres. Entre las razones apuntadas se encuentra la de que es difícil hacer para las mujeres una distinción entre transferidas y no transferidas; el porcentaje de las primeras es muy bajo y las segundas tienden a dirigirse principalmente a los servicios personales. Es, en general, el tipo de trabajo desempeñado por la mujer el que produce gran parte de la dificultad. Se apunta, sin embargo, que si bien la mano de obra femenina es más importante en los sectores de los servicios, su participación es ligeramente ascendente en los sectores industriales.

Finalmente se observó que es necesario desglosar los diversos sectores dada la gran heterogeneidad de la estructura ocupacional.

PARTE V

LAS POLÍTICAS DE POBLACIÓN COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

Raúl Benítez Zenteno *

La manera en que se ha planteado, discutido y aplicado la planificación en América Latina como instrumento de desarrollo tiene una historia de más de treinta años que empieza en el momento en que se considera necesario encontrar nuevas formas de organizar a la sociedad industrial a través de una mayor intervención del Estado.

Los primeros planteamientos buscan conjugar principios de libertad y planificación y desechan el *laissez-faire*. El argumento central en los años cuarenta es que la libertad sólo puede asegurarse a partir de la planificación; es decir, si el control demográfico da amplio margen para el ejercicio de la libertad y evita así el caos de los procesos sociales no planificados, al mismo tiempo que impide que la expansión totalitaria y el poder que supone sean considerados como fines en sí mismos.

En un primer momento, los esfuerzos de la CEPAL se orientan hacia la regimentación de la economía y buscan orientar las inversiones de capital de manera ordenada para darle mayor fuerza y regularidad al crecimiento de un país. Se plantea que los programas requieren de una firme política de desarrollo que ofrezca estímulos a la iniciativa privada y se oriente en cierto sentido para que pueda apreciar las ventajas de la programación en la economía capitalista, fincada sobre la iniciativa privada.

La planificación en el subdesarrollo latinoamericano, de acuerdo a los planteamientos iniciales de la CEPAL, se fundó en la necesidad de enfrentar el desequilibrio entre aspiraciones y realidades, situación que ponía en riesgo la estabilidad social. Por otra parte, en la medida en que se incorporan mejoras en los niveles de vida de la población se elevan las aspiraciones, las cuales frente al crecimiento demográfico

* Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

y la ampliación de las funciones del Estado, dentro de la democracia, justifican el requerimiento de desarrollo. El desarrollo aparece como garantía de estabilidad política y se define como el crecimiento del producto por habitante, crecimiento que busca garantizar una distribución del ingreso equivalente a la contribución personal al producto, y una óptima asignación de los recursos a través de su pleno empleo. Pero como la libre operación de las fuerzas del mercado no lleva necesariamente a la utilización óptima de los recursos disponibles, se requiere del mecanismo de la programación.

De esta manera los problemas que intentará resolver la programación económica estarán relacionados con el establecimiento de metas de crecimiento y de la inversión requerida; aumento del ahorro, construcción de proyecciones de demanda en términos de la tasa de crecimiento; profundización de los problemas de productividad, etc.

Aún a principios de los años cincuenta la idea de planificación encontraba grandes resistencias. En los diversos países latinoamericanos se enfrentaba el plan público a los planes privados y había necesidad de que la programación del desarrollo no pareciera un ataque a la iniciativa privada, ya que finalmente la programación económica estaba subordinada a la estabilidad política; es decir, a las metas del ideólogo y al juego de la práctica política.

Aquí lo demográfico sólo se consideró en términos del crecimiento de la población total, del crecimiento de la mano de obra y de su distribución en términos de agrícola y no agrícola, lo que se explica fácilmente dado el desconocimiento, en ese entonces, de los procesos de cambio demográfico.

A fines de los años cincuenta se da mayor atención a los programas de distribución, se considera más detenidamente el impacto del desarrollo tecnológico en la substitución de mano de obra, y se distingue entre inversión productiva e inversión social. La programación pasa a ser planificación y en ésta la inversión social queda restringida dentro de ciertos límites para que el proceso de desarrollo no se frene y la inversión continúe subordinada al crecimiento del producto por habitante. En Punta del Este (1961), la CEPAL impone sus ideas sobre programación y desarrollo y la Alianza para el Progreso, lo cual implicó el compromiso de los gobiernos latinoamericanos de formular planes y realizar reformas para financiar el desarrollo.

La práctica de planificación se extiende y se crean, en casi todos los países, oficinas de desarrollo nacional y regional que buscan la eficacia de los programas, ya no sólo a largo plazo sino también a corto. Viene la época de oro de los expertos internacionales y aparecen paralelamente los programas de desarrollo de la comunidad, que intentan atender aspectos del desarrollo social como una de tantas

vías por medio de las cuales se busca conciliar el cambio impuesto desde fuera mediante el aprovechamiento de las posibilidades locales.

Para esta nueva etapa de la planeación, se requieren, entre otros aspectos, proyecciones de la población que permitan contemplar más de cerca requerimientos de educación, de vivienda, de salud y otros servicios sociales. La difusión y entrenamiento en técnicas de análisis demográfico empiezan a permitir mayor desagregación por grupos de edades y regiones; el uso de las tablas modelo de Naciones Unidas en los cálculos futuros de la población se hace común, y se inicia el reconocimiento de la necesidad de contar con el análisis demográfico para planear el desarrollo. La población es considerada como un factor dado cuyas características y tendencias son tomadas por los planificadores sólo en términos de las hipótesis más plausibles, de manera que sirvan de base a las proyecciones económicas que buscan un cierto ritmo de crecimiento e intentan atender ahora necesidades sociales.

En los años sesenta los planteamientos en torno a planificación de desarrollo y al papel de la población se transforman considerablemente a partir de los aspectos mencionados. Tales cambios resultan de muy diversos factores dentro de los cuales vale la pena señalar los siguientes: *a)* la consideración de los gobiernos y los sectores dominantes sobre la posible inminencia de revoluciones populares, posibilidad que reafirman los primeros planteamientos de la CEPAL de que el desarrollo es garantía de estabilidad política; *b)* la necesidad de formular planes de desarrollo con la intención de obtener ayuda externa, aunque muchos de los gobiernos latinoamericanos no estuviesen de acuerdo con las reformas estructurales propuestas; *c)* el triunfo de la Revolución Cubana, y *d)* la constatación, gracias a los censos de población de 1960, de tasas de crecimiento demográfico muy elevadas, lo cual, entre otras cosas, lleva a plantear la necesidad de incorporar en los planes consideraciones respecto a políticas de población en relación con el desarrollo.

En los años sesenta se da una gran proliferación de documentos en torno a los problemas demográficos de la región, y se advierte un marcado acento en la necesidad de disminuir la fecundidad. Se despierta una preocupación creciente sobre la necesidad de contar con políticas de población que sean consecuentes con las políticas generales de desarrollo y, sobre todo, se busca la viabilidad política de aquellos problemas que, en las condiciones latinoamericanas, enfrentan barreras considerables de carácter estructural. La polémica demográfica ha dado lugar a una diversidad considerable de posiciones y matices que en conjunto presentan un saldo favorable para el desarrollo de políticas de población.

En primer lugar se dio impulso a análisis más concretos sobre los

problemas de población, y se resaltó su complejidad y la inadecuación de hacer planteamientos generales para la región; en segundo lugar, como resultado de la mayor atención sobre la expansión demográfica desde dentro y fuera de la región, se transformaron sustancialmente las posiciones de sectores importantes de la población; en tercer lugar la rapidez del incremento y de la redistribución espacial de la población arrojaron luz sobre una realidad que no puede desestimarse y que implica opciones y desafíos concretos que no se resuelven por medio del discurso ideológico. La polémica sobre la población ha llevado a evaluar y mejorar la información, a desarrollar estudios sobre la relación entre población y desarrollo y a buscar que los gobiernos adopten medidas a través de lo que ahora se denomina como el enfoque unificado del análisis y la planificación del desarrollo.

Tal enfoque implica sin duda la mayor inserción del Estado en el centro del funcionamiento del sistema económico, con funciones cada vez más complejas, y el reconocimiento relativo del papel que desempeña el poder público en la creación de condiciones más favorables para que la empresa privada nacional y multinacional funcione y se fortalezca. Si en los primeros momentos de la planificación se buscaba o se tenía como proyecto un capitalismo nacional, en los años setentas se aceptan las determinaciones de la dependencia, lo cual implica reconocer la interdependencia de los países capitalistas y la hegemonía de los Estados Unidos.

En todo este proceso el nuevo Estado que ya no es el defensor de la libre concurrencia sino el actor decidido en el mantenimiento de su carácter capitalista, se fortalece constantemente y crea órganos que tienden a racionalizar las actividades formando sectores interesados en el planteamiento, en muchos casos independientemente de que los planes sean ejecutados o no.

Sin duda una de las críticas más frecuentes que se le han hecho a la planeación ha sido la de señalar su carácter puramente económico. De allí que la planificación social en América Latina se haya desarrollo paralelamente a la economía a través de programas sectoriales que buscan integrar al plan económico. En muchos casos los programas sectoriales se cumplen en mayor medida que los económicos, como sucede con la planificación de sectores sociales de educación, vivienda, salud, etc.

En general, el desarrollo paralelo de la planificación de lo social ha sido aceptado por los economistas; sin embargo, sus límites son que no impidan la acumulación ni un cierto ritmo de crecimiento. Sin duda gran parte de los programas dependen de la toma de decisiones y de la satisfacción de presiones y demandas; no cubrir

algunas de ellas implicaría problemas políticos considerables. Ciertamente el crecimiento demográfico amplifica las demandas y hace necesario el empleo de técnicas que en algunos casos resultan muy complejas.

La tendencia es hacia la concepción unificada del desarrollo, y lo que se plantea es que no quede fuera ningún sector de la población. Para desarrollar las potencialidades humanas lo que se busca es integrar los sectores de subsistencia y los marginales; establecer políticas en donde la visión global estructural se oriente hacia el empleo y se considere el papel de la tecnología; lograr, teniendo siempre en cuenta los requerimientos del sistema productivo, grandes reformas en educación, que la instrucción primaria se haga universal y se atienda la educación de adultos; asegurar condiciones mínimas para los sectores de bajos recursos; disminuir los grandes desequilibrios; tomar en cuenta los requerimientos de alimentación, vivienda, servicios, etc. En la reunión de CEPAL en Quito, en 1973, se planteó que el desarrollo integral no puede obtenerse mediante esfuerzos parciales en ciertos sectores de la economía o del sistema social, sino a través de avances en todos los aspectos. Hoy se continúa planteando la necesidad de efectuar cambios estructurales y cualitativos y de lograr un crecimiento económico acelerado, armónico y autónomo para asegurar los cambios y los objetivos de la estrategia del desarrollo.

Se incorporan ahora nuevos conceptos: desarrollo integral, estrategia integral de desarrollo y estilos de desarrollo de cada situación nacional.

Como puede observarse, el mundo de la planificación ha llegado, en su práctica internacional, a planteamientos extremadamente utópicos en los que la tecnocracia recrea sus orientaciones ideológicas, las cuales le permiten seguir sustentando planteamientos al nivel nacional, también recreadores de ideología.

Sin embargo, debe reconocerse que una buena parte de los planteamientos en algunas áreas del desarrollo social ha logrado avances. Existe un gran retraso en el logro de los objetivos planteados hace tiempo, pero de cualquier manera hay acciones que se han implementado y que actualmente quedan incorporadas de inmediato en los programas que periódicamente elaboran los gobiernos y que constituyen puntos de vista que forman parte del acervo social. Desde luego que no hago referencia a aquellas situaciones nacionales en donde los derechos humanos se niegan sistemáticamente y en las cuales cualquier acción deja de tener sentido.

En materia de población la polémica sostenida en los últimos 20 años ha provocado que ya no se discuta sobre planificación familiar

en términos de su consecuencia o su inconsecuencia; constituye la aplicación de un avance de la humanidad al cual todo mundo tiene derecho. Lo que ahora se busca es la implementación de medidas concretas que permitan alcanzar ciertas metas, las que a su vez deben ser expresadas en términos de la adecuación institucional de los aparatos públicos y privado. Lo que se intenta es lograr un cierto índice de crecimiento demográfico, o mantener las tendencias demográficas de acuerdo a requerimientos nacionales sustentados en un determinado proyecto de desarrollo.

Así, además de las orientaciones económicas concretas, el crecimiento y la distribución de la población conforman situaciones demográficas, económicas y sociales sobre las cuales hay que encauzar una determinada acción que permita el desarrollo.

De segundo orden, pero de gran vigencia, en cuanto que constituye la continuidad de la fase de la planificación de la familia, se mantiene la discusión sobre la metodología anticonceptiva más eficaz para controlar la población. El aborto, tema actual de controversia, se considera y es un problema de salud pública; queda abierta la discusión sobre el empleo de métodos quirúrgicos.

Como se observa, una vez aceptada la planificación familiar, queda el problema de hacer efectivos sus planteamientos y lograr que tenga efectos reales en el crecimiento de la población. Así, en el momento en que la planeación social logra avances, pese a las restricciones, es cuando advertimos la gran crisis en que nos encontramos.

Con esto se prueba que la persistencia e imposición de políticas provoca efectos y logros aun cuando los requerimientos no se satisfagan. Es decir, que se dan cambios en lo social aun cuando en lo económico no sólo no haya avances, sino retrocesos. Tales cambios resultan tanto de la acción planificadora como de que constituyen una respuesta a las posibilidades de mejor sobrevivencia. Así, el argumento malthusiano vence y lleva a que la población incorpore la planificación familiar. La planificación social pasa a ser la práctica de sectores más o menos amplios de población e incluye nuevos elementos a los cuales se continúa incorporando la población.

Sin embargo, el problema del desarrollo mantiene y no ha logrado sus objetivos de corto plazo, pero ha llevado a la búsqueda y racionalización de las acciones del sector público, lo que en sí mismo constituye un avance. Ahora el proyecto político cuenta con técnicos mejor entrenados.

Dentro de esta situación, la planificación demográfica para el desarrollo constituye un instrumento sin duda valioso en la medida en que puede enfrentar la medición de los requerimientos en un primer momento.

La variedad de situaciones latinoamericanas incluye cambios demográficos que van desde países cuyas tendencias son análogas a las de países desarrollados hasta países que han experimentado descensos en las tasas de fecundidad y mortalidad, pasando por aquellos en donde la mortalidad ha descendido considerablemente y se ha mantenido elevada la fecundidad. Tales cambios están influyendo en los procesos de cambio económico y social a la vez que son resultado de tales procesos, y al mismo tiempo orientan la política pública que aspira a lograr que las tendencias demográficas permitan mayor desarrollo económico y mayor beneficio social. La crítica a la versión aislada de las influencias recíprocas entre el cambio demográfico y lo económico, lo social y lo cultural, se ha sustentado en el análisis histórico y de las condiciones estructurales que privan en cada situación. Sin embargo hay que reconocer que aún no se dispone de la interpretación que, basada en datos empíricos, explique las mutuas influencias entre los fenómenos. Por otra parte, se dispone de suficiente trabajo de investigación reciente, que, buscando interpretaciones más amplias, ha hecho avances considerables que dan pie para la reformulación de políticas de población.

En la práctica la planeación que ha llegado a plantearse como integral y los enfoques recientes tienden a dar prioridad a aspectos anteriormente ignorados que poco a poco se incorporan a la planificación del desarrollo.

En general la planificación social gana terreno e incorpora aspectos tales como la familia, el bienestar social y la comunidad, y le da mayor importancia a la salud, la educación, la vivienda, los desequilibrios en el empleo de la mujer, el consumo, y establece con mayor claridad los problemas de educación, empleo, el uso y la tenencia de la tierra, los recursos naturales, etc., temas tratados anteriormente sólo en la esfera de lo económico y a los cuales ahora se les da también un alto contenido social y se les reconoce su carácter complejo, sus relaciones e influencias.

Se destaca ahora en la práctica de la planeación la incorporación no sólo de los objetivos a cubrir, sino también de los instrumentos que posibilitan la acción y que se formulan en torno a las necesidades de descentralización del crecimiento urbano y a la distribución de las actividades económicas. Como se ve, se trata de reforzar la pauta de crecimiento, ampliando el mercado lo más posible. Es aquí donde la planeación se enfrenta a un desarrollo que no logra ser encauzado y que está cada vez más limitado por los requerimientos del capital y su operación substitutiva de mano de obra, que en América Latina ha significado proporciones enormes de población desocupada y subocupada.

En materia de políticas de población las tendencias demográficas ya no se consideran como alternativas a las políticas de desarrollo económico y social, sino como uno de los instrumentos para lograr éste. Se acentúa el carácter político de las decisiones sobre población; se hace hincapié en la soberanía de los países para tomar decisiones en cualquier sentido y se procura que tales decisiones no repercutan en el logro de la cooperación económica y financiera internacional; la planificación familiar queda incorporada a los derechos humanos; se insiste sobre la necesidad de descentralizar la población y la actividad; se busca mayor colaboración internacional en investigación y evaluación para fines programáticos (de allí que los organismos internacionales den mayor asistencia a los gobiernos y abandonen, desafortunadamente, su labor de investigación básica; se da mayor atención a las necesidades de investigación en cada país, etc.).

En este sentido, las posibilidades de implementar políticas de población como instrumentos de desarrollo en América Latina se orientan a la mayor especificidad de los procesos de cambio demográfico y su relación con lo económico, lo político y lo cultural, y a señalar con mayor fuerza los requerimientos de cambio estructural, planteamientos que han sido señalados desde el inicio de la planificación, como elementos necesarios para lograr avances en las condiciones de vida de los pueblos latinoamericanos, salvo que ahora la visión de los problemas tiende a ser considerada a través de enfoques unificados.

Sin duda las contradicciones entre la política sobre un tema determinado, en nuestro caso la población, se dan en torno a su implementación y su posibilidad real, que en general es escasa. Como se ha mencionado de diversas maneras en este documento, el señalamiento de una serie de principios que enmarcan la acción posible del sector público y que llevan al establecimiento de políticas, incorpora significaciones relevantes. En primer téérmino su uso político, lo cual permite a los actores aglutinarse en torno a las posiciones predominantes orientadoras de la acción gubernamental. En segundo lugar, y considerando los esfuerzos por lograr coordinar la actividad del sector público, el que se reconocen temas sobre los cuales existe cada vez mayor consenso respecto a la manera en que deben ser considerados por los diversos organismos del sector público, y, además, la manera en que la acción del sector público debe coordinarse con organismos del sector privado.

Sin duda uno de estos temas es el de la población. En este sentido y dado que la población constituye el objetivo de la acción planificadora y el desarrollo, se convierte en un tema a partir del cual es posible tanto establecer en los muy diversos campos de la activi-

dad orientada del sector público, como coordinar los programas sectoriales.

En todo caso lograr encauzar la coordinación efectiva de tales programas corresponde a las posibilidades del sector público, el cual dada la presencia de posiciones muy diversas dentro de los aparatos gubernamentales debe resolver sus propias contradicciones y la medida en que se intentará la acción, considerando que los cambios posibles en las tendencias demográficas implican un proceso progresivo, articulado con muy diversos elementos necesarios para el descenso de la fecundidad.

En este sentido se depende de la posibilidad de que la economía pueda generar demanda de trabajo, lo que constituye la base para poder asegurar una mejor distribución y elevación del ingreso. Se trata aquí de resolver el problema de aquellos que ya nacieron, que tienen edades activas o que ingresarán a la población activa en los años próximos. La fecundidad tenderá a descender fundamentalmente como resultado de políticas que aumentan el bienestar y generen más empleos. La planeación familiar coadyuva a tal descenso, pero no constituye su base. Por otra parte, todo indica que el crecimiento demográfico de los países está descendiendo en algunos, básicamente en los grandes centros industriales, y que aún queda mucho por hacer en cuanto a obtener mayores descensos de la mortalidad, cosa que por otra parte influirá en el mantenimiento de tasas elevadas de crecimiento demográfico.

De hecho conquistar un mayor desarrollo implica acercarse más al cumplimiento de las etapas de la transición demográfica. La mayor disminución de la mortalidad implica a su vez condiciones de vida en las que los requerimientos anteriores se transforman, sobre todo en cuanto a la propia constitución de la familia y la adopción paulatina de patrones reproductivos orientados a una fecundidad menor en razón de los nuevos requerimientos y límites del sistema. Sin embargo, las condiciones relativas de la población no han cambiado y los desequilibrios tienden a agudizarse.

No obstante, las consideraciones demográficas implican en parte la presencia de situaciones concretas que reflejan en sí mismas el proceso de cambio, y que determinan requerimientos que hay que buscar satisfacer. Al avanzar en el conocimiento surgen interpretaciones que permiten efectuar acciones concretas que paulatinamente ganan terreno en las esferas de poder, pasando desde luego por la contienda política. Se trata, en el caso de políticas de población como instrumento de desarrollo, de considerar las variables demográficas en cuanto a su modificación directa o a través de cambios estructurales, de acuerdo a fines determinados socialmente. En este sentido la apli-

cación de tal política representa los intereses sociales, dentro del marco capitalista de las realidades latinoamericanas. En cuanto a la aplicación directa de las políticas demográficas, el propio sistema impone rápidamente restricciones de manera que no parece posible modificar sustantivamente la estructura y dinámica de la población sin alterar la estructura reproductiva y los mecanismos distributivos.

El proceso se da de tal manera que surge la necesidad de plantear los cambios a largo plazo, y al mismo tiempo desarrollar acciones concretas en las distintas áreas. La estructura y dinámica de la población propicia esta posibilidad más que cualquier otro factor.

INSERCIÓN DE LAS VARIABLES DEMOGRÁFICAS EN LA PROGRAMACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

Juan C. Elizaga *

Las modalidades de la planificación, en particular los objetivos, recursos, instrumentos y estrategias de los planes, dependen en parte sustancial de la concepción teórica y política sobre el desarrollo que se sustente o que se adopte en una situación particular. En términos muy amplios, sin referencia a sistemas sociopolíticos particulares, el concepto de desarrollo ha evolucionado en los últimos 20 años; desde una perspectiva inicial dominante en que desarrollo era casi equivalente a crecimiento económico, las definiciones recientes se han ampliado considerablemente con la inclusión de cambios estructurales de la economía y las instituciones. Consecuentemente la planificación del desarrollo incorpora de una manera explícita y confiere prioridades a los objetivos sociales, tales como son, principalmente, el empleo, la distribución del ingreso y los servicios públicos de educación, salud, seguridad social, etc. Al mismo tiempo ha cambiado la ponderación de la importancia asignada a los recursos disponibles para la ejecución de los planes, en tanto que se asigna un papel más importante que en el pasado a la formación y utilización de los recursos humanos.

Este cambio de los objetivos y la ponderación de los recursos del desarrollo pone en un primer plano la variable población en el proceso de la planificación, en su doble función de productora y consumidora. Cabe señalar que tanto en los modelos tradicionales de planificación de los países socialistas, como en los planes económicos de los países capitalistas industrializados, en un pasado muy reciente y aún en la actualidad, se le restó a la población cualquier significado importante sobre el desarrollo o, en todo caso, la población fue incorporada como un parámetro. Esta omisión responde, en los casos de los países nom-

* Centro Latinoamericano de Demografía, Santiago, Chile.

brados en último lugar, a que los objetivos dominantes de los planes eran la estabilización de la economía y el problema del empleo, en una perspectiva de corto y mediano plazo; en los países socialistas ello podría atribuirse a que el rol dominante en la elevación del nivel de vida se le atribuye a la organización social y económica, asociado esto con la posición de que el crecimiento de la población no constituye en sí mismo un obstáculo para el desarrollo.

En el nuevo enfoque de la planificación el empleo juega un papel de primer orden. En efecto, las crecientes dificultades que enfrentan los países en desarrollo para encarar los graves problemas que se derivan del empleo insuficiente, sitúan la planificación de la mano de obra en un más alto nivel de importancia que en el pasado. Ello como consecuencia directa del rol que ahora se asigna a las políticas de empleo en relación con los objetivos y estrategias del desarrollo.

En los años de posguerra los planes de desarrollo se concentraron en la industrialización y el problema básico de las inversiones de capital necesarias. La fuerza de trabajo disponible —factor ilimitado para las teorías en boga— estaba presente en la planificación del crecimiento económico sólo en la medida en que proporcionaba las destrezas requeridas por el sector moderno de la economía en el corto y mediano plazo. La satisfacción de tales requerimientos era estimada entonces a través de una evaluación del sistema educacional.

Durante la década de los años 60 se hizo patente que las políticas y planes de los países en desarrollo no resolvían sus problemas de empleo. Es probable que dichos problemas se hayan agravado o hecho más visibles como consecuencia del ritmo de crecimiento de la población y de la migración interna que caracterizó ese periodo, así como porque con la industrialización se acentuaron las diferencias de ingresos entre grupos y regiones al igual que los patrones de consumo de los grupos situados en los tramos altos de su distribución. Ya en ese entonces, el fracaso de las políticas se atribuyó, por una parte, a la capacidad limitada de absorción de mano de obra de los sectores dinámicos de la economía (industria manufacturera, transportes, etc.) en razón de que emplean tecnología ahorradora de trabajo y, por la otra, a la tasa de crecimiento y las tendencias de los patrones de distribución espacial de la población.

Estas preocupaciones se reflejan en la mayor consideración que conceden los planes a la oferta de fuerza de trabajo, en relación con su dinámica y factores determinantes. En esta etapa es frecuente encontrar en los planes un capítulo dedicado al diagnóstico de la situación demográfica y la planificación del empleo.

Ya en la presente década se produce una revisión fundamental en las políticas de desarrollo. El pleno empleo emerge como un ob-

jetivo básico y como el camino adecuado para elevar el nivel del ingreso y cambiar su distribución a favor de los grupos menos favorecidos. La implementación de una política de pleno empleo puede conducir a una orientación estratégica de profunda significación: utilizar el excedente de mano de obra como factor de aceleración del desarrollo socioeconómico. Una estrategia de esta naturaleza persigue al mismo tiempo que elevar la tasa de crecimiento del producto (aumento de la tasa de inversión, política de asignación sectorial de recursos, plena utilización de la mano de obra), lograr un patrón más equitativo y balanceado de distribución del ingreso. El éxito de tal estrategia dependerá en gran parte de la implementación de políticas de educación y formación profesional, y de políticas de progreso tecnológico y de asignación de recursos.

En los planes diseñados con estas orientaciones, el tamaño del empleo y el número de trabajadores ocupados es un objetivo de política, no una simple función de la demanda de mano de obra. En otras palabras, el empleo es una meta que se fija antes que la producción; las inversiones de capital (también el consumo) deben hacerse corresponder con la creación del número de puestos de la meta. En contra de esta estrategia se argumenta que las posibilidades de substituir capital por trabajo son demasiado limitadas en los sectores modernos dinámicos de la economía, y que en todo caso compromete el objetivo global del crecimiento económico que permanece en la base del desarrollo en su más amplio significado.

Además de los objetivos sociales de los planes, varios factores contribuyen a que la variable población adquiera ahora una posición privilegiada en la planificación. Primero, tal vez más importante, el reconocimiento de la necesidad de planificar el desarrollo en el largo plazo, esto es, sobre un periodo de tiempo suficiente como para que los cambios socioeconómicos puedan producir un impacto sobre la dinámica demográfica y por consiguiente cambiar también la composición y la distribución de la población, y, en cierta medida, para que los cambios demográficos, necesariamente lentos por la naturaleza del proceso, puedan reflejarse en forma de beneficios económicos y sociales. En segundo lugar, porque las variables demográficas, fáciles de cuantificar y sobre las cuales existe una cantidad apreciable de información estadística básica, se prestan para ser introducidas en modelos cuantitativos como los modelos económico-demográficos de simulación que se han estado desarrollando en los últimos años con fines analíticos y de planificación. Si a la complejidad que significa construir un modelo matemático del funcionamiento de la economía, se suma la del sistema de interrelaciones entre lo económico y lo demográfico, es fácil deducir que sería imprac-

ticable llevar a cabo la integración de ambos campos sin un instrumento técnico altamente sofisticado, que además no podría operarse sin ayuda de la computación. Sin embargo, al mismo tiempo, la disponibilidad de instrumentos de esta clase, aunque todavía imperfectos, promueven y facilitan la incorporación de las variables demográficas en la planificación.

El examen de las características generales de modelos de reciente elaboración y aplicación, permite identificar ciertas interrelaciones claves que unen los dos sistemas (económico y demográfico) y por consiguiente las principales variables demográficas que intervienen en el proceso.

Según anota W. C. Robinson, el incremento de la planificación económica nacional y el desarrollo de modelos macroeconómicos econométricos han ocurrido paralelamente en las últimas décadas. Sobre la necesidad de construir modelos, este mismo autor cita las siguientes palabras de Timbergen: la interdependencia de los fenómenos sociales y económicos se hizo tan obvia que surgió la necesidad de un estudio organizado y sistemático de cierto número de relaciones simultáneas. También se hizo claramente necesario, en razón del gran número de variables que caracterizan la vida social y el conocimiento comparativamente modesto de ellas, simplificar estos sistemas, aunque preservando sus características esenciales.

La primera "generación" de modelos para la planificación de los países en desarrollo fueron con frecuencia de la variedad Harrod-Domar, y asumieron implícitamente que la acumulación de capital y los cambios tecnológicos eran los únicos factores que podían contribuir al incremento del producto. El trabajo era, en efecto, un bien libre y su productividad marginal cero. El crecimiento de la población afectaba al agregado económico solamente si se expresaba *per capita.* Muchos de los primeros planes nacionales se basaron en este marco teórico. Unos pocos esfuerzos pioneros (*v. gr.* Coale y Hoover) intentaron mostrar el efecto, a largo plazo, de tendencias alternativas de la población sobre el ingreso *per capita.* Se podría decir que estos modelos emplearon la población en forma ilustrativa; no están diseñados ni se proponen mostrar año por año los efectos del crecimiento de la población sobre el proceso de crecimiento económico a través de su incidencia sobre los gastos públicos, los requerimientos de consumo, etc.

En las postrimerías de la década 1950-1960 se comienza a utilizar modelos neoclásicos, en los cuales la producción es una función del trabajo, el capital y el progreso tecnológico (funciones del tipo Cobb-Douglas). Muchos modelos de crecimiento económico ideados en esa época siguieron este enfoque (por ejemplo el modelo TEMPO en sus distintas versiones).

Los modelos neoclásicos siguen considerando a la población como una variable exógena, y no toman en cuenta los efectos del desarrollo sobre el proceso demográfico.

Construidos sobre la base de la teoría económica neoclásica, estos modelos están sometidos a limitaciones de la oferta; vale decir que en ellos la producción se encuentra limitada por la disponibilidad de capital y de trabajo calificado, precisamente dos factores escasos en los países en desarrollo. El núcleo del modelo son dos ecuaciones derivadas de la teoría neoclásica: la función de producción y la función de la dinámica de la fuerza de trabajo ocupada, ligada esta última tanto a la población como al capital.

Un importante inconveniente de las funciones de producción de esta variedad es que poseen propiedades formales por las cuales el crecimiento de la población siempre conduce a un menor ingreso per capita. También se ha señalado que los modelos neoclásicos, dado que suponen un mecanismo económico de ajuste entre los factores de la producción y por lo tanto, un crecimiento equilibrado, no toman en consideración cambios estructurales de la economía y de la sociedad. Este punto de vista podría ser aceptado en el corto y mediano plazo, al menos en países desarrollados, no así en el largo plazo. Ambos supuestos (crecimiento equilibrado, ausencia de cambios estructurales) no son válidos en la actualidad, como lo indican los hechos, en los países en desarrollo.

Otra característica común a los modelos diseñados en la década pasada o antes, es que son modelos unisectoriales y con insumos fuertemente agregados. Es sólo después de 1970 que se comienzan a elaborar modelos económico-demográficos de dos sectores económicos (agrícola y no agrícola) y se recoge el concepto dualista del proceso de desarrollo económico. Al mismo tiempo fue necesario considerar dos sectores correspondientes de la población y el flujo migratorio entre ambos. Esta simple desagregación en dos sectores representa un significativo refinamiento de los modelos. Las poblaciones urbanas y rurales, por ejemplo, tienen diferentes dinámicas de crecimiento y características económicas y sociales claramente distintas, como son las relativas a educación, patrones de consumo, participación en la fuerza de trabajo, nivel de ingreso, disponibilidad de servicios públicos, calidad de vivienda, etc., todo lo cual es de gran importancia para la planificación.

Para lograr mayor realismo en la descripción de los procesos económicos y demográficos, en los últimos años se han ideado y experimentado modelos económico-demográficos de estructura formal compleja y grandes dimensiones en términos de bloques. sectores, interre-

laciones funcionales, variables y parámetros. El modelo diseñado por técnicos de la OIT, llamado BACHUE, es seguramente el ejemplo más representativo de esta nueva generación de modelos.

Para decirlo de alguna manera, estos modelos consisten en un detallado y recursivo programa de computador para la simulación del desarrollo en el largo plazo. Como característica común a estos grandes modelos se puede mencionar la endogenización de un gran número de variables demográficas (mortalidad, fecundidad, migración, etc.), notable adelanto sobre el tratamiento exógeno de la variable población en los modelos tradicionales.

Por otra parte se trata de modelos multisectoriales, diseñados sobre dos subsistemas básicos, el económico y el demográfico. El subsistema económico se organiza en bloques que representan las principales categorías de análisis (por ejemplo, demanda final y producción; distribución del ingreso; mercado de trabajo, etc.), los cuales a su vez admiten divisiones sectoriales (por ejemplo, sectores de la producción, del mercado de trabajo, etc.).

La desagregación mínima necesaria toma en consideración sexo, edad, residencia y nivel de educación alcanzado o simplemente alfabetismo. Estas variables, unidas a variables económicas, son esenciales en las funciones de comportamiento demográfico (fecundidad, migración, etc.), así como también en la determinación de oferta de trabajo, consumo de hogares, gasto público y distribución del ingreso, entre otros aspectos del subsistema económico.

La desagregación del subsistema económico debe concentrarse sobre los sectores y variables que se estima son sensibles a los cambios en las variables demográficas, bajo el supuesto de que la información estadística sobre estas últimas está disponible y tiene la calidad requerida, aunque siempre existe la posibilidad de recurrir a variables próximas. En general, cualquier desagregación por grupos socioeconómicos y por segmentos geográficos de la población es importante en tanto que tiene una clara vinculación con la productividad, la demanda de bienes y servicios y el nivel y distribución del ingreso, entre otras cosas.

Se podría señalar, por otro lado, el peligro de la excesiva desagregación en los modelos. A medida que se introduce mayor número de categorías variables y relaciones de comportamiento que las vinculan, el modelo pierde flexibilidad y, como lo señala un autor, queda más allá de toda posibilidad de validación. La complejidad de la estructura del modelo y el empleo de técnicas de análisis altamente sofisticadas, no garantizan mayor exactitud en la descripción de las líneas fundamentales del proceso económico y del proceso demográfico.

No obstante los progresos de la teoría y el conocimiento sobre la naturaleza de las interrelaciones de variables demográficas, económicas, sociales y de política, la cuantificación empírica de tales interrelaciones, en general, ha tenido poco éxito. Esto, en parte, porque la información estadística disponible es insuficiente, la metodología no es apropiada, y/o las hipótesis de trabajo están mal planteadas. Incluso si la formulación de algunas funciones de comportamiento fuera correcta, en razón de los datos y métodos usados, las estimaciones de los parámetros podrían estar sujetas a fuertes errores, y la situación suele ser todavía peor cuando se recurre a estimaciones realizadas en otros países o regiones con, ciertamente, diferentes contextos socioeconómicos. Esta clase de solución, a la que se apela con demasiada frecuencia cuando se hace uso de modelos en situaciones concretas de países, revela el estado de atraso de los estudios sobre las interrelaciones claves que vinculan la población con el desarrollo.

A título ilustrativo se presenta un diagrama en el que en forma muy esquemática se indican las corrientes de flujos intersectoriales e intrasectoriales, entre las principales variables del subsistema (sector) económico y el subsistema demográfico, correspondiente al modelo BACHUE-FILIPINAS (ver gráfica 1).

Como es fácil ver, hay importantes variables del subsistema económico que intervienen en la determinación de los principales componentes de la dinámica de la población, juntamente con otras variables del propio subsistema demográfico. Es interesante destacar que las características de la población como fecundidad, mortalidad, migración y nupcialidad, son calculadas endógenamente dentro del modelo, y que la educación es la única que entra como variable exógena (además, como es obvio, de la población al principio del primer periodo de cálculo). En el otro sentido, la fuerza de trabajo, la educación y los hogares, variables demográficas por así decirlo, actúan (conjuntamente con variables del subsistema económico no indicadas en el diagrama) sobre el mercado de trabajo, la distribución del ingreso, la demanda de trabajo y el consumo de los hogares.

Hay unas pocas ecuaciones claves que vinculan el subsistema económico con el subsistema demográfico, que suelen introducirse en modelos de grandes dimensiones, como es el caso del modelo BACHUE. Trátase de aquellas funciones que sirven para determinar la fecundidad, la migración (urbano-rural), la oferta de fuerza de trabajo y el consumo privado, y que ameritan breves comentarios.

La función de comportamiento reproductivo constituye una pieza

Gráfica 1. Bachue-Filipinas

CORRIENTES DE FLUJOS INTERSECTORIALES E INTRASECTORIALES

Entre las principales variables del sector económico y el sector demográfico

Sector demográfico		*Sector económico*
Fecundidad	←	*Gastos de gobierno*
↑ Población Educación Oferta de trabajo		
Mortalidad	←	*Distribución ingreso*
Migración	←	*Mercado trabajo moderno*
	←	*Distribución ingreso*
↑ Educación Nupcialidad		
Nupcialidad	←	*Distribución ingreso*
↑ Población Educación		
	→	
Oferta trabajo (PEA)	←	*Mercado trabajo*
	→	*Distribución ingreso*
↑ Población Educación Fecundidad		
Educación	→	*Demanda de trabajo*
	←	*Gastos de gobierno*
↑ Población Var. Política		
Formación de hogares	→	*Consumo de hogares*
↑ Población Nupcialidad Var. exógena		

clave en cualquier modelo económico-demográfico en el que la variable fecundidad se determine en forma endógena, lo cual parece necesario para que dicha función tenga algún carácter predictivo sobre un periodo de tiempo relativamente largo (20 años o más).

Al buscar un modelo para "explicar" y proyectar el nivel de la fecundidad, se ha recurrido a numerosas variables demográficas, sociales y de política. Los correspondientes análisis, a nivel macro o micro, utilizan generalmente ecuaciones de regresión. Las mismas variables han arrojado diferentes valores explicativos al ser aplicadas a poblaciones relativamente semejantes, no pudiéndose decir si se trata de diferencias reales o atribuibles a las técnicas de análisis, a la calidad o distinta desagregación de los datos, o a otros factores.

Puede decirse que entre las variables a las cuales se recurre con mayor frecuencia están la educación, el ingreso, la ocupación del jefe de hogar y, por supuesto, la edad, el estado civil, la residencia, la edad de casamiento y otras. Una de las varias relaciones de comportamiento reproductivo ensayadas en el modelo BACHUE se basa en el análisis transversal de una muestra de 19 países asiáticos en desarrollo. A modo de variable dependiente, el análisis toma la tasa bruta de natalidad, y como variables independientes, la esperanza de vida al nacer, el porcentaje de adultos analfabetos, la tasa de enrolamiento en la enseñanza secundaria de niños en edad apropiada, la tasa de participación en la fuerza de trabajo de mujeres de 14 a 45 años de edad, y la duración del programa de planificación familiar (años de funcionamiento a partir del tercero). Se obtuvo una ecuación de ajuste bastante satisfactoria en el sentido de que la mayoría de las variables resultaron con el signo esperado y estadísticamente significativas.

La mortalidad depende de una serie de factores de difícil medición estadística a nivel de individuos o de familias, como son la nutrición, el uso y calidad de los servicios médicos, las condiciones de sanidad ambiental, la incidencia de los programas de salud, etc. Con frecuencia se utiliza el ingreso a modo de indicador de varias de las condiciones arriba señaladas.

En el modelo que sirve para ejemplificar, la esperanza de vida al nacer es una función del ingreso y de su distribución. Esta última variable responde al supuesto de que el efecto del ingreso es más fuerte en los grupos de población más pobres. Al igual que para la fecundidad, los datos de un conjunto de países sirvieron de base para un análisis transversal.

La desagregación del modelo a nivel regional obliga a considerar los movimientos migratorios internos. En las proyecciones de pobla-

ción se introduce una matriz de transición, variables en el tiempo, en la que cada elemento mide la "propensión" a migrar de un lugar i a otro j, una especie de tasa de egreso.

La "propensión" a migrar se vincula, a nivel de cada lugar de residencia, con cierto número de variables "explicativas" para formular la correspondiente función de regresión. Los parámetros de la función fueron determinados mediante análisis transversal con datos proporcionados por la Encuesta Demográfica Nacional de Filipinas (1968). Las principales variables independientes que intervienen en la función finalmente elegida son: la distancia entre el área de origen y el destino (representa los costos económicos y sicológicos de la migración); la relación entre los ingresos medios de ambos lugares; la relación entre las proporciones de empleo "moderno" de ambos lugares; análoga relación entre las tasas de enrolamiento escolar en la enseñanza secundaria, y las variables *dummy* para indicar la existencia o no de fluido eléctrico y acceso a agua potable. En suma, se trata de un modelo gravitacional que sirve para proyectar las propensiones a migrar de cada uno de los lugares de residencia considerados.

En una primera y muy cruda aproximación, la oferta de trabajo podría ser estimada por un porcentaje de la población en edades de trabajar, generalmente entre 15 y 65 años de edad. Pero si se busca una mejor base de proyección, que tome en cuenta cambios en la escolaridad, diferenciales regionales, influencias del mercado de trabajo, tendencias de la participación de la mujer en relación a cambios en los niveles educativos y oportunidades de empleo, por ejemplo, es necesario calcular tasas de participación por edades, sexo, residencia y nivel de educación, como mínimo.

Considerando que el comportamiento de la población en edad de trabajar varía según el sexo, y que respecto de los hombres cabe todavía distinguir entre los jefes de hogar y otros adultos, parece conveniente tratar estos tres grupos por separado, sin perjuicio de una mayor desagregación si ello fuera factible y útil (por ejemplo, solteras-no solteras, esposas de jefe-otras mujeres).

Dado que la tasa de participación de hombres jefe de hogar es del orden del 100 por ciento, el problema se reduce a estimar la participación de otros miembros del hogar, por sexo. En el caso de Filipinas se llegó a la conclusión de que la participación de "otros miembros del hogar" era determinada, principalmente, por el ingreso del hogar (deducida la contribución del individuo considerado), la tasa de desempleo y la rama de actividad en la que trabaja el jefe del hogar. En el caso de las mujeres, debe agregarse la composición de la familia (número de hijos, edad del hijo menor, rela-

ción de parentesco con el jefe del hogar, etc.), y el nivel de educación alcanzado.

Tiene particular relevancia el comportamiento futuro de la mujer casada. En los países en desarrollo, al menos en América Latina, la participación de este último grupo es notablemente baja, pero al mismo tiempo es el que está expuesto a mayores cambios en relación con las transformaciones económicas y sociales inherentes al desarrollo.

Si bien el consumo de los hogares es el principal componente de la demanda final de bienes y servicios, y por consiguiente integrante del subsistema económico, merece una referencia especial en este documento, porque la ecuación de consumo es uno de los vínculos importantes con el subsistema demográfico.

El patrón de consumo de una población determinada, juntamente con otros factores, determina el nivel y la estructura del empleo, el volumen del consumo y el ahorro, y la asignación de las inversiones. A su vez, dicho patrón de consumo es determinado por el ingreso y por variables demográficas, sociales y políticas. En el BACHUE-FILIPINAS, el consumo agregado se calculó deduciendo del ingreso el ahorro y los impuestos a la renta. A su vez, para calcular la tasa de ahorro, se estimó una función de ahorro que depende del ingreso y del tamaño de la familia. Finalmente se encontró que la mejor estimación del consumo para un ítem específico y un tramo de ingreso la proporcionaba una función lineal de las siguientes tres variables: *i)* consumo total, *ii)* número de niños en el hogar (menores de 18 años) y *iii)* número de adultos en el hogar; en todos los casos, referidas a la población de un tramo dado de ingreso, Las variables *ii)* y *iii)* podrían ser reemplazadas ventajosamente por el número equivalente de consumidores adultos, siempre que ese cálculo fuera factible. Nótese que la información estadística requerida sólo puede ser proporcionada por una encuesta de ingresos y gastos familiares.

No obstante el reconocimiento de la importancia decisiva que tiene la población en el desarrollo en una perspectiva de largo plazo, si se observan los planes gubernamentales referidos a una época tan cercana como 1970, se puede comprobar que la población juega un rol pasivo, por así decirlo. Los planes de numerosos países hacen referencia a problemas vinculados con el crecimiento demográfico, fuerza de trabajo y población en edad escolar, así como a la inadecuada distribución espacial, la excesiva urbanización y la estructura por edades. También es posible encontrar en la publicación del plan algún esfuerzo para formular un diagnóstico de la situación demo-

gráfica y, eventualmente, dedicar algún capítulo a estimaciones y proyecciones de población con una desagregación mínima y de la fuerza de trabajo, pero estos elementos son dados desde fuera y de ningún modo están integrados en, por ejemplo, los cálculos económicos del plan.

Este cuadro describe bastante bien el estado de la planificación en la mayoría de los países de América Latina. Un examen rápido de los planes recientes indicaría que los planificadores han limitado su atención sobre el factor población en lo que atañe al crecimiento del producto nacional, el gasto público en los sectores sociales (salud, educación, vivienda, etc.) y el empleo. En ocasiones, de una manera más bien vaga y aislada, se vinculan políticas y programas de desarrollo urbano y regional con problemas de migración y patrones de distribución espacial.

De este modo los planes incluyen corrientemente proyecciones del producto geográfico *per capita,* consumo *per capita* e inversiones públicas en salud, educación y otros servicios sociales. Podría inferirse que estas últimas proyecciones se basan en proyecciones demográficas (con frecuencia no se da a conocer el grado de desagregación) y metas de política.

Lo anterior vale sin perjuicio de reconocerse la existencia de planes sectoriales técnicamente bien elaborados que utilizan datos de población, como son los planes de salud, vivienda y formación de recursos humanos. Si bien estos planes hacen previsiones sobre necesidades de educación y servicios médicos, sanitarios y de habitación, a menudo con suficiente desagregación geográfica, toman a la población como un dato. Por otro lado su nexo con el plan económico suele ser débil.

En todo caso si debiera señalarse un sector social que los planificadores han abordado con metodologías relativamente refinadas, usadas inicialmente en países desarrollados, éste sería la formación de recursos humanos (por ejemplo, stocks y flujos de fuerza de trabajo por niveles educativos; producción del sistema educacional; conciliación entre la oferta y la demanda de trabajo).

En resumen, podría decirse que las variables demográficas no intervienen con toda su potencialidad en el análisis de la mayoría de los procesos que se planifican a nivel global, sectorial o regional. Más evidente es todavía la ausencia total de análisis sobre las implicaciones demográficas de los planes.

Las técnicas de planificación que se utilizan en los países de América Latina incluyen, en una tradición de muchos años, modelos

de crecimiento económico. Que sepamos, todavía no incorporan como instrumento de planificación y/o análisis, modelos económico-demográficos que interrelacionan variables de población y variables económicas y sociales. Este paso parece ser decisivo para integrar la población en la planificación del desarrollo.

LAS METAS DEMOGRÁFICAS Y LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO: ASPECTOS CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS

Enrique Brito Velázquez *

Introducción

Actualmente, y sobre todo después de los diversos trabajos expuestos en esta reunión, resulta un lugar común señalar la existencia de una íntima vinculación entre el desarrollo y los fenómenos poblacionales.

Resulta, en cambio, todavía sumamente difícil formular con precisión las características de esa vinculación y, más aún, el tipo de relación que se da entre los dos procesos, lo mismo que entre las variables socioeconómicas y las demográficas. De ahí que no se cuente con bases muy fundamentadas para formular metas demográficas que sean coherentes con las estrategias de desarrollo.

Tal vez valga la pena, en esta introducción general, recordar algunas ideas de tres documentos de diversas fechas, que puedan ejemplificar la forma en que se ha venido avanzando en el conocimiento de las relaciones entre población y desarrollo.

En 1968,[1] en la Reunión del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, se aprobó una resolución acerca de la importancia de formular programas de desarrollo, en los cuales se tome en cuenta la relación entre factores sociales, económicos y demográficos. La resolución quedó en términos muy generales.

En agosto de 1974,[2] durante la conferencia Mundial de Población, se elaboró el Plan de Acción Mundial; de entre sus objetivos señalados citamos los dos siguientes:

* Consejo Nacional de Población, México.

1 Resolución 1347 aprobada por el Consejo Económico Social de la ONU, el 26 de julio de 1968.

2 Documento oficial de la Conferencia Mundial de la Población de la ONU, celebrado en Bucarest en agosto de 1974.

c) La población y el desarrollo están interrelacionados: las variables demográficas influyen sobre las variables del desarrollo, y a su vez son influidas por éstas; la formulación de un Plan de Acción Mundial sobre Población refleja la conciencia que tiene la comunidad internacional de la importancia de las tendencias demográficas para el desarrollo socioeconómico, y el carácter socioeconómico de las recomendaciones contenidas en este Plan de acción reflejan su conciencia del papel crucial que desempeña el desarrollo en cuanto influye en las tendencias demográficas.

d) Las políticas de población son parte integrante de las políticas de desarrollo socioeconómico, pero nunca las sustituyen; al tiempo que promuevan objetivos socioeconómicos, deben ser congruentes con los derechos humanos, internacional y nacionalmente reconocidos, respecto de la libertad del individuo, la justicia y la supervivencia de los grupos nacionales, regionales y minoritarios.

Este documento es ya mucho más explícito, pero tratándose de un plan mundial no puede obviamente señalar en detalle la formulación de planes demográficos relacionados con aspectos económicos y sociales.

El tercer documento al que quiero hacer mención es la conferencia dictada por McNamara, presidente del Banco Mundial, personaje ampliamente conocido por sus tendencias. En abril de este año, en el Instituto Tecnológico de Massachusets, McNamara dedicó todo su discurso a subrayar la importancia del desarrollo económico y social para lograr cambios en la dinámica poblacional, y a señalar los diferentes tipos de medidas que debe emprender un gobierno si quiere modificar sustancialmente las tendencias demográficas.

Quiero citar al menos un párrafo muy significativo:

"Empecemos con el hecho lógico de que la transición demográfica en los países industrializados ha demostrado que las reducciones significativas de la fecundidad se deben principalmente al desarrollo socieconómico."[3] Luego, hablando en particular de cómo reducir la fecundidad, insiste en la importancia de mejorar la salud, la educación, la distribución del ingreso, la urbanización y el *status* social de la mujer.

Para confirmar esto, invoca como ejemplos el proceso de Corea y el de México de 1940 a la fecha, indicando que aunque México logró un producto *per capita* muy superior al de Corea, este país logra una mejor distribución del ingreso y un nivel medio de educa-

[3] Robert S., McNamara, "Address to the Massachusetts Institute of Technology", abril de 1977.

ción también más alto, lo que explica que haya llegado a un nivel inferior de fecundidad en el mismo periodo.

En ese documento, pues, se retoman las conclusiones de diferentes trabajos técnicos en los que se muestra la importancia que tienen los factores sociales, culturales y económicos para modificar las variables demográficas, pero no se señala directamente cuáles son las metas a alcanzar.

Podría decirse que hasta el momento ha quedado claramente establecido lo siguiente:

- existe una vinculación entre población y desarrollo;
- es conveniente y posible promover planes y programas tendientes a modificar las variables demográficas;
- dichas modificaciones no pueden lograrse actuando aisladamente sobre las variables demográficas, sino que es indispensable actuar también sobre la realidad económica y social en que se da la dinámica poblacional;
- hay ciertos factores como educación, salud, ingreso, *status* de la mujer y ocupación, que aparecen más estrechamente ligados a los cambios demográficos.

Sin embargo, todavía no existen elementos suficientes para definir con precisión *el tipo y el alcance* de la relación entre lo socioeconómico y lo demográfico, y por lo mismo tampoco para señalar *metas demográficas precisas* y *las correspondientes estrategias* que deben seguirse en los planes de desarrollo socioeconómico.

No obstante, esto no significa que no pueda hacerse nada; por el contrario, es necesario empezar, pero con la debida sensatez y precaución, ya que no se camina por sendas bien conocidas. Así, en esta etapa, las actividades de análisis y *evaluación* de los resultados que se van obteniendo son absolutamente necesarios para acumular experiencias que permitan ciertas generalizaciones.

Dentro de todo este contexto y con las salvedades del caso, se pretende en las páginas siguientes presentar un ejemplo aún en proceso para llegar a fijar ciertas metas demográficas para el caso de México, indicando al mismo tiempo cuáles serían algunas medidas importantes que deberían implementarse simultáneamente en el campo de lo económico y lo social. Insisto en que se trata sólo de dar una idea sobre un trabajo que está realizándose con muchas dificultades y que se pretende continuar en los próximos años.

Pasos previos a la fijación de metas

Es obvio que previamente a la fijación de metas es necesario elaborar un diagnóstico de la realidad demográfica, pero no considerándola de una manera aislada, sino analizándola en su contexto económico y social.

No es éste el lugar para presentar un diagnóstico amplio y completo, pues agotaría los límites del trabajo, pero sí es conveniente indicar al menos algunas de las pautas más importantes. Para esto recurro a trabajos de otros autores que han sido difundidos por diversos medios.

En primer lugar, puede afirmarse que existe un acuerdo común desde cualquier perspectiva en que uno se coloque, en el sentido de que hay dos fenómenos que inciden y que contribuyen a agudizar los problemas ya existentes. Estos dos fenómenos que deberían modificarse son, por una parte, el nivel de la fecundidad, del cual depende fundamentalmente el ritmo de crecimiento y la estructura de la población, y, por la otra, las corrientes migratorias del campo a la ciudad, que producen un desequilibrio en la población en el territorio.

En estos términos tan generales puede afirmarse también que dichos fenómenos no son fruto de la casualidad, sino consecuencias naturales de las modalidades del proceso de desarrollo seguido en el país, tanto a nivel nacional como regional. Los hechos culturales, económicos, sociales y demográficos han ido determinando el comportamiento de la mortalidad, natalidad y migración, y, a través de ellos, también el volumen de la población, su ritmo de crecimiento, composición por edad y la distribución geográfica. A su vez todos estos fenómenos demográficos han estado incidiendo en el mismo proceso de desarrollo.

Si bien se reconoce que durante los últimos 30 años México tuvo altos índices de crecimiento económico y avances significativos en su industrialización, subsiste aún una serie de indicadores del subdesarrollo que lo sitúan en una etapa intermedia de evolución económica y social y que manifiestan grandes disparidades internas: el ingreso medio por habitante alcanza apenas alrededor de la sexta parte del que se registra en los países avanzados; el 30% de la población aparece como económicamente activa y, en particular, la participación de la mujer en el trabajo se reduce a sólo el 17%; cerca de la mitad de la población se dedica a actividades primarias y genera el 17% del ingreso nacional; existe una fuerte concentración del ingreso nacional puesto que el 65% de las familias percibe

apenas el 25% del ingreso familiar total; la situación educativa muestra un nivel muy bajo, ya que la escolaridad media de los habitantes del país es de 3.5 años; los diferentes sistemas de seguridad social de México tienen una cobertura del 25% del total de la población; el 24% de la población de más de 6 años es analfabeta. Todo esto es coherente con una fecundidad alta.

El desarrollo regional del país ha sido muy desigual: el 40% de la población total reside en áreas rurales, donde se estima que los niveles de desempleo y subempleo son muy altos (30% a 35%); sólo el 17% del total de escuelas rurales imparten los seis años de primaria, y en este tipo de escuelas únicamente el 8% de los alumnos inscritos termina sus estudios. Esta situación contrasta con la del medio urbano, donde el 90% de las escuelas imparten educación primaria y el 56% de los alumnos termina este ciclo.

Los niveles de ingreso rural se encuentran en franca desventaja frente a los urbanos; en 1961 y 1962, el 65% de los trabajadores rurales ganaba menos de 300 pesos mensuales, contra el 21% de los trabajadores urbanos; y el 40% de las familias del medio rural ganaban de 300 pesos frente al 7% de las familias del medio urbano. No es de extrañar la migración del campo a la ciudad.

Semejantes situaciones se encuentran al comparar el desarrollo de las entidades federativas. La productividad agrícola creció más lentamente que la de otros sectores, aunque los estados localizados en la región Pacífico Norte destacan por un crecimiento mayor que el del resto de las entidades. El proceso de industrialización sigue concentrándose en el área metropolitana de la Ciudad de México y en el Estado de Nuevo León. En algunos estudios se estima que durante el periodo de 1950, cerca del 50% de las inversiones industriales correspondió al Distrito Federal; el 13% al Estado de México y el 12% al de Nuevo León. De acuerdo con los datos de los censos industriales, el 92% de los nuevos empleos en la industria, excluyendo el petróleo, fueron creados en el Distrito Federal y en los estados de México y Nuevo León.

En la escolaridad, se han acentuado las diferencias entre las diversas entidades. Mientras que el promedio nacional de escolaridad es de 3.5 años, el Distrito Federal y el Estado de Nuevo León tenían en 1970, 5 años y 4.1 años respectivamente. En otros estados, como Chiapas, Guerrero y Oaxaca, la escolaridad de la población sólo alcanzó alrededor de 1.6 años.

El analfabetismo acusa extremos similares: el Distrito Federal y el estado de Nuevo León tienen los índices más bajos, con el 10%

de población analfabeta, mientras que en estados como Guerrero, Chiapas y Oaxaca, dicha población fluctúa entre el 42% y el 45%.

Esta breve descripción de algunos indicadores del desarrollo nacional y regional refleja un progreso retardado y desigual en el país, situación que influye necesariamente en el comportamiento demográfico.

En estas condiciones lo natural es que existan altos niveles de fecundidad y de mortalidad infantil, y que aumenten los desequilibrios en la distribución espacial de la población.

A modo de ejemplo citaremos en seguida algunos datos referentes a fecundidad, mortalidad y migración, en los que se advierten ciertas relaciones con aspectos económicos y sociales.

Fecundidad diferencial

Rural urbana. En principio debemos mencionar que los niveles de fecundidad para las poblaciones urbana y rural muestran un claro diferencial y que con base en la información del censo de 1960 se observa que el número medio de hijos nacidos vivos para las mujeres residentes en localidades rurales es superior, para todos los grupos quinquenales de edad entre 15 y 49 años, al número medio de hijos de las mujeres que residen en localidades urbanas. El número promedio de hijos nacidos vivos de las mujeres al final de su periodo reproductivo (40-49 años) es de 5.7 en las poblaciones rurales y 4.4 en las poblaciones urbanas.

Lo anterior es también respaldado por el censo de población de 1970, donde se observa que también el número medio de hijos nacidos vivos para la población rural es mayor que para la urbana en todos los grupos de edades, y que al final del periodo reproductivo (45 o 49 años) el diferencial es de 1 hijo.

Podría inferirse que la diferencia se debe a las condiciones económicas y socioculturales diferentes del campo y la ciudad.

Por entidad federativa. Con base en la información del censo de 1970, sobre el número promedio de hijos nacidos vivos de la mujer del grupo de edad de 45 a 49 años, se observa que el nivel de fecundidad del Distrito Federal comparado con el resto de las entidades federativas, resulta ser el más bajo, con 5.2 hijos en promedio, mientras que para Zacatecas es de 8 hijos, lo que da una diferencia de aproximadamente 3 hijos.

Para 1970, se observa una diferencial entre las mujeres económicamente activas y las inactivas, diferencial que es de más de 2 hijos

después de los 25 años. Sin embargo es importante notar que la diferencia en el número medio de hijos pasa de 1.3 en el grupo de 20 a 24 años a 2 en el grupo de 25 a 29 años, lo que nos sugiere que probablemente las mujeres inactivas se casan a edades más tempranas que las mujeres activas.

Es también el influjo de la participación de la mujer en actividades económicas, cosa que se manifiesta en la fecundidad.

Fecundidad según nivel de instrucción

Por lo que se refiere a los niveles de fecundidad según el nivel de instrucción, con los datos de la encuesta de la ciudad de México realizada en 1964, se confirma la existencia de diferenciales. Se observa que entre las mujeres con edad superior a los 35 años existe un diferencial en el número de hijos según el nivel de instrucción, desde las categorías educacionales inferiores hasta el nivel inmediato superior al de primaria completa; diferencial que se aproxima a un hijo, entre categorías. Por ejemplo, el número medio de hijos de las mujeres sin estudios al final de su periodo reproductivo es de casi 6 hijos, mientras que el número medio de hijos de las mujeres que terminaron la Secundaria y la Preparatoria, también para el final de su periodo reproductivo, es de 2.85, diferencia de alrededor de 3 hijos.

Es obvia la importancia de la educación en el nivel de la fecundidad.

Mortalidad diferencial

Al analizar los niveles de mortalidad entre las diferentes regiones del país aparece la existencia de notables diferencias entre ellas. En términos de la esperanza de vida al nacimiento, en 1950 existía un diferencial de 12 años entre las regiones con niveles de mortalidad extremos: 44.2 años para la región 6 (Centro del país) contra 56.2 años en la región 1 (Pacífico Norte), diferencial que para 1960 se redujo a 7.5 años: 54.8 años de esperanza de vida en la región 8 (el Sur) contra 62.3 años en la región 2 (el Norte). Para 1970 se mantuvo el mismo diferencial que en 1960, pero entre regiones distintas: 57.7 años en la región 6 (el Centro) contra 65.2 años en la región 1 (Pacífico Norte).

Los aspectos anteriores muestran diferencias geográficas que coinciden, en general, con diferencias de carácter social y económico

entre las regiones: en las más desarrolladas se observan niveles inferiores de mortalidad.

Cuadro 1. Mortalidad por regiones, 1950, 1960 y 1970

	Esperanza de vida al nacer[a]		
Región	*1950*	*1960*	*1970*
1	56.25	62.21	65.17
2	55.00	62.28	64.33
3	53.90	60.67	61.94
4	54.05	58.96	62.46
5	50.14	58.96	62.07
6	44.23	56.60	57.74
7	48.14	59.50	60.03
8	48.80	54.78	59.05

[a] Promedio aritmético de las esperanzas de vida de cada sexo tomadas de: Susana Lerner y José B. Morelos, "Proyecciones regionales de población total y población activa por sexo y grupos de edad, 1960-1985", mimeografiado, CEED, El Colegio de México.

Las regiones elegidas son:

Región 1: Baja California Norte, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit.
Región 2: Coahuila, Chihuahua, Durango y Nuevo León.
Región 3: Tamaulipas y Veracruz.
Región 4: Aguascalientes, Zacatecas y San Luis Potosí.
Región 5: Colima, Jalisco, Michoacán y Guanajuato.
Región 6: Morelos, Puebla, Querétaro, Tlaxcala e Hidalgo.
Región 7: Distrito Federal y México.
Región 8: Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

Migración diferencial

Los desequilibrios regionales, que en general son producto de las acciones de las políticas del desarrollo y que conducen también las actividades de economía y su dinamismo, están estrechamente relacionadas con los movimientos migratorios.[4]

Tomando como base la tasa de crecimiento intercensal 1960-1970, y la tasa de migración neta obtenida con base en el método de estadísticas vitales, se presenta a continuación una breve descripción de la migración a nivel de entidad federativa.

Las entidades federativas para las cuales son positivas las tasas de migración neta y además cuentan con una tasa de crecimiento

[4] Gustavo Cabrera, Diagnóstico de la migración de México, Documentación del Plan Hidráulico, 1976.

mayor a 3.8% son: Baja California Norte, Baja California Sur, Campeche, Colima, México, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa y Tabasco.

Las entidades para las cuales las tasas son negativas y cuentan con una tasa de crecimiento intercensal inferior al 3.0% son: Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

Las entidades de equilibrio (tasas netas cercanas a cero y con tasas entre 3.0% y 3.8%) son: Aguascalientes, Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Querétaro, Sonora, Tamaulipas y Veracruz.

Se observa que las entidades con movimientos de salidas son más que aquellas con movimientos de entrada.

En el grupo de entidades de atracción se observan las tasas de crecimiento intercensal más elevadas, con una variación de 3.99% a 7.34% en el caso de los hombres, y de 4.05 a 7.42% en el caso de las mujeres.

En el grupo de las entidades de expulsión se observan las tasas de crecimiento intercensal más bajas, con una variación de 1.46% a 2.89% en el caso de los hombres, y de 1.64 a 2.98% en el caso de las mujeres.

Con el propósito de analizar el proceso migratorio conforme a diversos aspectos de tipo socioeconómico, se procedió a comparar los movimientos migratorios con los índices de desarrollo socioeconómico de 1970.

Atendiendo al estudio sobre desarrollo se forman 3 grupos de entidades que son:

Nuevo León, Baja California Norte, Sonora, Coahuila, Baja California Sur, Aguascalientes, Tamaulipas, Chihuahua, México, Sinaloa, Jalisco, Colima, Morelos y el Distrito Federal, éstas son las más desarrolladas de la República.

En este grupo se encuentran las entidades de Veracruz, Campeche, Querétaro, Guanajuato, Durango, Tabasco y Yucatán, estados cuyo nivel de desarrollo es intermedio.

El tercer grupo incluye a los estados de menor desarrollo socioeconómico: San Luis Potosí, Puebla, Michoacán, Hidalgo, Nayarit, Tlaxcala, Zacatecas, Quintana Roo, Guerrero, Chiapas y Oaxaca.

Respecto al fenómeno migratorio también se formaron tres grupos de entidades: aquellas que cuentan con una tasa mayor de 3.8%, aquellas con una tasa entre 3 y 3.8%, y aquellas con una tasa inferior al 3.0%.

Para analizar la relación entre desarrollo y migración se utilizó una tabla de contingencia que dio como resultado que la migración

neta es distinta en el caso de las entidades de mayor desarrollo de las que tienen un desarrollo menor; en otras palabras, entre más desarrollada es una entidad federativa la migración neta es mayor y viceversa.

Cuadro 2. México: Tasas de crecimiento intercensal por entidad federativa y sexo, 1960-1970

(Porciento)

Entidad federativa	*Hombres*	*Mujeres*
Aguascalientes	3.43	3.45
Baja California	5.30	5.52
Baja California, T.	4.87	4.88
Campeche	4.04	4.17
Coahuila	2.28	2.27
Colima	4.07	4.05
Chiapas	2.71	2.73
Chihuahua	2.89	2.98
Distrito Federal	3.67	3.48
Durango	2.27	2.28
Guanajuato	2.76	2.69
Guerrero	3.09	3.11
Hidalgo	1.94	1.93
Jalisco	3.15	3.09
México	7.34	7.42
Michoacán	2.40	2.09
Morelos	4.74	4.81
Nayarit	3.39	3.27
Nuevo León	4.62	4.66
Oaxaca	1.77	1.76
Puebla	2.69	2.62
Querétaro	3.28	3.32
Quintana Roo, T.	5.73	6.31
San Luis Potosí	2.05	2.08
Sinaloa	4.52	4.46
Sonora	3.40	3.56
Tabasco	3.99	4.74
Tamaulipas	3.42	3.54
Tlaxcala	2.27	2.23
Veracruz	3.45	3.42
Yucatán	2.05	2.33
Zacatecas	1.46	1.64

FUENTE: Estos valores fueron estimados con la información publicada en los Resúmenes Generales de los Censos de Población de 1960 y 1970. Esta población se corrigió por subenumeración del grupo de edades de 0 a 4 años, estimación hecha en el Departamento de Evaluación y Análisis Demográficos de la DGE.

Cuadro 3. México: Migración neta intercensal estimada por el método de estadísticas vitales, por entidad federativa, mujeres, 1960-1970 (en miles)

Entidad federativa	*Población censada en 1960* [a]	*Nacimientos 1960-1970*	*Defunciones 1960-1970*	*Población censada en 1970* [b]	*Migración neta*
Aguascalientes	129.0	71.2	14.6	178.5	— 7.1
Baja California	266.2	152.4	22.2	445.6	49.2
Baja California, T.	40.1	21.0	3.2	63.3	5.4
Campeche	87.0	45.3	7.6	128.7	4.0
Coahuila	471.9	237.8	44.5	585.4	— 79.8
Colima	84.8	46.1	9.5	124.0	2.6
Chiapas	598.8	252.8	72.7	775.0	— 3.9
Chihuahua	616.6	297.4	56.8	817.1	— 40.1
Distrito Federal	2,615.9	1,150.6	248.0	3,632.2	113.7
Durango	386.5	193.4	30.0	479.5	— 70.4
Guanajuato	892.0	438.3	109.1	1,150.8	— 70.4
Guerrero	617.6	319.1	53.2	827.4	— 56.1
Hidalgo	511.1	238.3	61.2	614.1	— 74.1
Jalisco	1,272.2	616.2	130.8	1,703.5	— 54.1
México	958.0	474.4	142.9	1,901.9	612.4
Michoacán	966.7	478.5	81.2	1,206.3	—157.7
Morelos	201.1	108.2	19.6	315.5	25.8
Nayarit	203.2	117.3	18.8	276.6	— 25.1
Nuevo León	556.8	303.4	44.6	861.2	45.6
Oaxaca	887.2	397.3	130.5	1,048.6	—105.4
Puebla	1,018.5	494.9	146.6	1,304.5	— 62.3
Querétaro	184.3	102.4	23.1	252.0	— 11.6
Quintana Roo, T.	23.6	12.1	1.5	42.4	8.2
San Luis Potosí	543.3	272.9	59.2	661.8	— 95.2
Sinaloa	426.5	245.4	34.3	647.9	10.3
Sonora	406.3	213.1	36.2	568.1	— 15.1
Tabasco	247.2	136.1	24.0	385.2	25.9
Tamaulipas	528.5	243.1	41.0	737.3	6.7
Tlaxcala	178.2	96.8	24.0	220.2	— 30.8
Veracruz	1,371.9	572.6	132.2	1,893.6	81.3
Yucatán	319	147.6	33.7	397.7	— 35.3
Zacatecas	425.0	221.1	40.1	496.8	—109.2

[a] Corregida por subenumeración en las edades de 0 a 4 años y proyectada al 30 de junio de 1960.

[b] Corregida por subenumeración en las edades de 0 a 4 años (población al 28 de enero de 1970).

FUENTE: Dirección General de Estadística, VIII Censo General de Población (Resumen General, México, 1963; IX Censo General de Población, Resumen General, México, 1972, y Anuarios Estadísticos de 1960 a 1970.

Cuadro 4. México: Migración neta intercensal estimada por el método de estadísticas vitales, por entidad federativa, hombres, 1960-1970 (en miles)

Entidad federativa	*Población censada en 1960* [a]	*Nacimientos 1960-1970*	*Defunciones 1960-1970*	*Población censada en 1970* [b]	*Migración neta*
Aguascalientes	126.7	74.9	15.9	175.1	— 10.6
Baja California	269.5	157.1	29.5	442.1	45.0
Baja California T.	42.3	22.3	3.9	66.7	6.0
Campeche	89.5	47.3	8.3	130.8	2.3
Coahuila	479.8	247.1	55.8	595.5	— 75.6
Colima	85.1	47.9	11.0	124.7	2.7
Chiapas	619.9	307.4	79.9	800.9	— 46.5
Chihuahua	629.1	308.4	67.0	826.4	— 44.1
Distrito Federal	2,395.0	1,175.6	272.6	3,383.0	85.0
Durango	400.7	237.8	35.3	496.9	—106.3
Guanajuato	894.8	463.7	119.0	1,161.8	— 77.7
Guerrero	624.1	361.7	63.0	835.1	— 87.7
Hidalgo	519.0	254.6	68.4	623.6	— 81.6
Jalisco	1,240.2	641.3	143.9	1,669.5	— 68.1
México	979.4	568.1	168.8	1,931.3	552.6
Michoacán	972.2	456.0	55.4	1,220.5	— 152.3
Morelos	201.8	112.8	23.2	314.4	23.0
Nayarit	207.4	112.1	22.2	285.3	— 12.0
Nuevo León	561.9	312.7	51.5	865.9	42.8
Oaxaca	876.7	418.9	139.6	1,037.6	—118.4
Puebla	1,003.3	523.8	157.5	1,293.6	— 76.0
Querétaro	186.3	108.1	25.5	253.7	— 15.2
Quintana Roo, T.	26.8	12.4	1.7	45.7	8.2
San Luis Potosí	555.1	285.9	64.6	674.5	—101.9
Sinaloa	440.4	257.0	41.0	672.6	16.2
Sonora	416.1	221.5	44.9	573.3	— 19.4
Tabasco	261.2	151.2	26.8	397.9	12.3
Tamaulipas	531.5	253.5	50.3	733.3	— 1.4
Tlaxcala	182.0	101.1	26.7	225.7	— 30.7
Veracruz	1,389.4	631.3	150.6	1,922.2	52.1
Yucatán	327.2	151.5	36.0	397.4	— 45.3
Zacatecas	433.5	231.4	44.0	498.0	—122.9

[a] Corregida por subenumeración en las edades de 0 a 4 años y proyectada al 30 de junio de 1960.

[b] Corregida por subenumeración en las edades de 0 a 4 años (población al 28 de enero de 1970).

FUENTE: Dirección General de Estadística, VIII Censo General de Población, Resumen General, México, 1963; IX Censo General de Población, Resumen General, México, 1972, y Anuarios Estadísticos de 1960 a 1970.

Hacia la fijación de metas en relación a estrategias de desarrollo

Como se ve, los datos expuestos sólo confirman para el caso de México los puntos expresados anteriormente como hechos aceptados comúnmente; la mortalidad, natalidad y migración, en México, están vinculados con las modalidades del proceso de desarrollo.

Todavía no hay respuesta para las preguntas básicas:

—Estando de acuerdo en que hay que reducir la fecundidad, ¿cómo definir qué metas son las deseables?
—¿Cuáles son las metas viables?
—¿Qué estrategias de desarrollo deben acompañarlas?
—¿Cuáles van a ser los efectos a largo plazo de las metas fijadas?

Lo mismo sucede en cuanto a la migración:

—Estando de acuerdo en que hay que modificar los movimientos migratorios, ¿en qué medida conviene disminuirlos?
—¿En qué zonas y en qué condiciones?
—¿Cuáles son los medios eficaces para lograrlo, considerando la influencia decisiva que se ha constatado de otros programas de desarrollo socioeconómico?

No existiendo un marco de referencia adecuado para analizar todas estas preguntas, como sería un plan nacional de desarrollo, es necesario avanzar apoyándose en una serie de supuestos y en los elementos ya conocidos de que se habló anteriormente.

Tratemos primero lo referente a fecundidad y crecimiento, y luego pasemos a la distribución espacial.

Metas referentes a tasa de crecimiento

Decíamos que es opinión común que conviene disminuir la tasa de crecimiento. Es sabido que en países con características como México las modificaciones de la tasa de crecimiento dependen sustancialmente de las tendencias de la fecundidad.

Se sabe también que lograr modificaciones sustanciales en fecundidad no es posible a corto plazo, ni que tales modificaciones sean independientes de otras medidas de carácter económico y social, y que tienen efectos notables en la estructura de la población que pueden causar problemas a plazo mediano y largo.

Analizando en forma conjunta esos antecedentes se concluye que:

a) No se pueden fijar metas muy precisas a plazo muy corto.

b) No conviene tampoco intentar descensos drásticos en el índice de crecimiento por los efectos que esto tendría en la estructura de edades y de población económicamente activa.

c) Es importante fijar metas cuantitativas a largo plazo, verificando que en el corto plazo se vaya uno acercando a las señaladas para largo plazo.

Por ejemplo, puede pretenderse que de la tasa de crecimiento de 3.3% existente en 1976, se llegue a 1.0% a finales de siglo, a través de ligeros descensos anuales: 3.3, 3.1, 3.0, 2.8, etc., aceptando pequeñas oscilaciones pero marcando una tendencia bien clara.

Este tipo de meta sí permite revisiones y evaluaciones que determinen el tipo de ajustes que es necesario ir realizando, tanto para lograr los efectos demográficos deseados, como para obtener los resultados de mejoramiento económico y social que son el fin último de las políticas demográficas mismas.

d) Obviamente al fijar esta meta de crecimiento es necesario prever cuál es la modificación que debe lograrse en los niveles de fecundidad para obtener esa tasa de crecimiento; y, por lo mismo, qué cobertura deben tener los programas de planeación familiar para llegar al nivel de natalidad requerido.

e) Simultáneamente es necesario prever qué programas deben implementarse en el área de salud, educación formal e informal, incorporación de la mujer, distribución del ingreso y extensión de la seguridad social, para crear las condiciones socioeconómicas aptas para que la conducta reproductiva pueda modificarse.

Si tomamos en serio las experiencias acumuladas y los resultados de las investigaciones, es claro que no basta con organizar programas de planeación familiar que sólo proporcionen métodos para controlar la fecundidad.

Metas referentes a distribución de la población en el territorio

Si es difícil señalar metas claras en el campo de la fecundidad, es prácticamente imposible hacerlo en lo referente a la distribución de la población en el territorio, dada la complejidad de factores que intervienen en el fenómeno, y el grado incipiente de conocimiento que tenemos de él.

La desordenada ocupación del territorio, los desajustes entre la población y los recursos, la expulsión de población desde el campo y algunos centros urbanos, y el destino de las migraciones en algunas

ciudades importantes, especialmente el Distrito Federal, sólo pueden explicarse por las particularidades del desarrollo socioeconómico de las regiones, y por los desequilibrios en la estrategia de desarrollo del país como conjunto. Por ello, en último término, sólo una estrategia de desarrollo que tienda a modificar los desequilibrios existentes y a establecer patrones de desarrollo que nivelen a las distintas regiones de acuerdo a sus posibilidades y recursos, puede resolver en el largo plazo los desequilibrios señalados.

La estrategia de desarrollo seguida es resultante de múltiples determinaciones; y de la participación de diferentes sectores sociales con intereses y objetivos que muchas veces no son coherentes, sino que corresponden a tendencias contradictorias.

Por otra parte, muchas acciones y decisiones que inciden en la estrategia de desarrollo no corresponden al ámbito de decisión del Estado, y éste sólo puede actuar en forma indicativa.

Es así como, tanto desde el punto de vista de los problemas estructurales que es necesario enfrentar, como desde el punto de vista de los instrumentos con que cuenta el Estado para modificar las tendencias que se presentan en la estrategia de desarrollo seguida, existen serias limitaciones que impiden la definición de metas cuantificadas en el ámbito de la distribución y localización de la población en el país.

El desarrollo de nuevos centros de población y la reorientación de las corrientes migratorias existentes no son posibles de efectuar por métodos autoritarios, sino que es necesario ofrecer posibilidades de vida que incentiven a los individuos a radicarse en determinados lugares. Para ello es necesario establecer programas de desarrollo regional en áreas de baja densidad poblacional que cuentan con recursos naturales susceptibles de mejor utilización, de forma que se creen zonas de atracción a las corrientes migratorias.

Sin embargo, en el pasado tales programas no han logrado los objetivos propuestos debido a que muchas veces distintos planes regionales o sectoriales estimularon tendencias contradictorias. Es por tanto indispensable el establecimiento de programas de carácter nacional que sean coherentes con el marco de políticas de desarrollo a nivel sectorial, ya que la simple agregación de programas regionales no permite establecer una política coherente de distribución de la población a nivel nacional.

En consecuencia el *principal objetivo en materia de distribución de la población* consiste en *definir una política de desarrollo regional* que forme parte integrante de los programas nacionales de des-

arrollo socioeconómico y que considere objetivos e instrumentos coherentes con el mismo.

La creación de zonas de atracción de población no sólo formaría parte de esta política de desarrollo regional sino que conformaría parte de programas regionales tendientes a disminuir los flujos migratorios en los lugares de origen, estimulando la actividad económica, el empleo y el bienestar de este tipo de localidades, ya que muchas veces los programas retenedores de población tienen un impacto cuantitativo mayor que aquellos orientados a la atracción de la población migrante.[5]

Los planes de desarrollo regional así concebidos permitirían establecer políticas nacionales de empleo y dotación de servicios básicos que fundamentarían la definición de metas cuantitativas en materia de distribución y localización de la población.

En materia de dotación de servicios básicos las tendencias desconcentradoras que se derivan de los programas señalados facilitarían la disminución en los costos medios de dotación por habitante que actualmente presentan tendencias crecientes en las grandes ciudades, especialmente en el Distrito Federal.

En las áreas rurales, especialmente en aquellas que cuentan con recursos naturales subocupados, los programas de intensificación de la producción agrícola que se desarrollen deberán poner especial énfasis en la estabilización de la demanda de mano de obra durante el ciclo agrícola. Ello resulta indispensable para la fijación de la gran masa de población campesina sin tierra, cuya migración se deriva de su dependencia de empleos temporales.

También pueden contribuir a la orientación de los actuales flujos migratorios la creación de servicios de información localizados en áreas de expulsión de población, que otorguen información gratuita sobre empleo y condiciones de vida en los lugares de destino.

En la situación actual no es posible establecer metas cuantitativas precisas respecto de la distribución espacial. A lo que se puede llegar es a señalar la importancia de:

a) influir significativamente en la disminución de los flujos migratorios hacia el Distrito Federal

b) en la promoción de centros de población en ciudades pequeñas e intermedias, y

c) en el desarrollo de áreas rurales de baja densidad y con un

[5] "El impacto demográfico del desarrollo económico regional: un estudio de migración", *Demografía y Economía,* vol. V, núm. 1, 1971.

importante potencial productivo desaprovechado, como son las zonas costeras.

Por todo lo expuesto queda claro que estamos todavía en las etapas previas a la posibilidad de establecer metas demográficas precisas, y de formular también con precisión las estrategias de desarrollo que sean coherentes con las metas demográficas deseadas. Pero también consta que estamos avanzando hacia etapas en las que sea posible realizar esto con mayor fundamentación.

COMENTARIO AL TRABAJO "LAS METAS DEMOGRÁFICAS Y LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO: ASPECTOS CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS", DE ENRIQUE BRITO VELÁZQUEZ

Adolfo Aldunate *

El documento que me corresponde comentar se inscribe dentro del tema "Las políticas de población como Instrumento del Desarrollo en América Latina". Esto quiere decir que, a diferencia de lo tratado en días anteriores, ahora es preciso considerar la intervención del Estado en tanto que instancia capaz de concentrar recursos y actuar con un alcance nacional en materia de población. Antes de comentar directamente el contenido del trabajo del licenciado Enrique Brito, quiero referirme brevemente a este punto.

Me pregunto por qué ha llegado a plantearse la necesidad de contar con una abierta e importante intervención del Estado en los asuntos poblacionales. La pregunta, que a muchos puede parecer ingenua o trivial, tiene sin embargo alguna pertinencia. En la experiencia de los países hoy desarrollados no se requirió de la intervención del Estado para provocar aquellas transformaciones poblacionales que resultaron de la así llamada "transición demográfica". ¿Por qué en América Latina sí se requiere de esta intervención? La respuesta parece ser, lisa y llanamente, la siguiente: en América Latina no ha ocurrido, y *ya no se espera* que ocurra, la transición demográfica como sola consecuencia del desarrollo socioeconómico. Ya que ello no es suficiente, entonces es necesario que el Estado venga a dar su ayuda. Necesidad que se hace sentir más fuerte en los momentos en que el estilo de desarrollo prevaleciente en la región no parece evolucionar en un sentido que favorezca el cambio demográfico.

Hay que hacer notar que no siempre ocurrió así. Hubo un momento en el pasado en el que, dadas las características adoptadas por el desarrollo, se crearon las condiciones que le permitieron a algunos pocos países de la región alcanzar un régimen demográfico parecido al de los países desarrollados. La mayoría de los países, sin embargo, no tuvo la oportunidad o bien se quedó a medio camino.

* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede, Santiago de Chile.

Ese momento parece haber coincidido con el periodo inicial de la industrialización sustitutiva que resultó del quiebre del modelo primario exportador y que culminó con el advenimiento de la industrialización dependiente. La intervención del capital extranjero en grandes cantidades sirvió para impulsar la industrialización sustitutiva más allá de sus etapas más fáciles, justamente en el momento en que el proceso parecía agotarse debido al estrangulamiento externo.

Posteriormente —y ya nos acercamos más a nuestros días—, estas inversiones se consolidaron de tal manera que ya no requirieron de nuevas remesas del exterior. Los propios recursos de las filiales —como lo señala Ruvaneccio— mas la atracción de los propios recursos internos del país, sirvieron para alimentar la reproducción ampliada del sistema. Claro que esto produjo una mayor concentración del ingreso, cosa que no es ajena al advenimiento de gobiernos *de facto* en diversos países de la región. Sumadas estas cosas ya es posible pensar en un nuevo esquema que vuelve obsoleta la industrialización sustitutiva y que plantea una nueva división internacional del trabajo entre nuestros propios países.

Pero retomando el hilo inicial, me atrevo a pensar que la diferencia fundamental entre uno y otro de los grandes momentos de la industrialización sustitutiva, estriba en el hecho crucial de que *en tanto la primera etapa fue impulsada con recursos acumulados internamente, la segunda se constituyó a partir de la intervención de capitales acumulados en países más desarrollados.*

Esta intervención produjo un desajuste fundamental entre los recursos productivos, lo cual se expresa en el surgimiento de una masa creciente de fuerza de trabajo que no encuentra lugar en el nuevo dimensionismo alcanzado por la economía. No encuentra lugar ni cuantitativa ni cualitativamente. Por una parte no es una fuerza laboral preparada para trabajar con las nuevas exigencias tecnológicas y, por otra, existe en cantidades tan desproporcionadas que no sirve ni siquiera para actuar como ejército de reserva industrial. Es simplemente una masa sobrante; algo que podría desaparecer y cuyo crecimiento sólo sirve para amenazar la estabilidad política.

Este desajuste fundamental entre los recursos productivos en presencia, se traduce en una situación de heterogeneidad estructural que se caracteriza por la coexistencia de estratos productivos que recorren toda la gama que va desde aquellas unidades de alta productividad, alta densidad de capitales y tecnologías sofisticadas, hasta aquellas otras que se constituían casi exclusivamente a partir de la disponibilidad de mano de obra sin otras alternativas de subsistencia.

Heterogeneidad que se reproduce en la medida en que uno de sus polos crece intensivamente aceptando los excedentes en tanto que el otro se amplía cuantitativamente al generar en la población marginal un comportamiento reproductivo extensivo.

En estas condiciones no se ve cómo podría llegar a ocurrir la tan esperada transición demográfica. Se hace necesario, pues, que el Estado actúe para suplir los defectos de la economía. De allí que se vuelva nece-

saria su intervención a través de las políticas de población; necesidad que alcanza su mayor expresión cuando algunos gobiernos de la región dictan las "leyes de la población".

Dicho lo anterior ya nos hemos acercado al trabajo que se me pide comentar.

La lectura de este texto pone en evidencia las dificultades que enfrenta un organismo creado para diseñar políticas de población dentro de las perspectivas de desarrollo.

En efecto, después de un correcto y sucinto diagnóstico de la situación mexicana, se llega a identificar los dos principales problemas asociados a la población: el alto crecimiento de la población, debido principalmente a la fecundidad que se mantiene alta, y la creciente concentración, que aumenta el desequilibrio en la distribución espacial de la población. Hecho el diagnóstico se pasa a definir las metas. Allí es donde surgen las dificultades. En palabras del autor: "Si es difícil señalar metas claras en el campo de la fecundidad, es prácticamente imposible hacerlo en lo referente a la distribución de la población en el territorio, dada la complejidad de factores que intervienen en el fenómeno, y el grado incipiente de conocimiento que tenemos de él."

¿Por qué estas dificultades? El mismo autor nos insinúa la respuesta. Al Estado se le piden las soluciones, pero el tipo de desarrollo económico —que es el que en último término produce y reproduce las condiciones que generan tanto el alto crecimiento de la población como su alta concentración— no depende del Estado. No está dentro de sus posibilidades el modificarlo. Cito nuevamente al autor: "Por otra parte, muchas acciones y decisiones que inciden en la estrategia de desarrollo no corresponden al ámbito de decisión del Estado. Y éste sólo puede actuar en forma indicativa." ¡Difícil situación para el Estado y para sus organismos planificadores! ¿Cómo se sale de allí? El autor propone ciertas alternativas; pero no da la impresión de confiar mucho en sus resultados.

¿Qué hacer entonces? Bueno, esto es un desafío que también recae sobre nosotros, en tanto que cientistas sociales preocupados por los problemas poblacionales.

En relación con esto quisiera agregar algunas reflexiones que me han surgido a partir de la lectura de las ponencias, y de las discusiones suscitadas en esta reunión.

En primer lugar, me parece que hay un punto de consenso básico que se podría expresar de la siguiente forma: los problemas de población constituyen un elemento disruptivo para el modelo de desarrollo prevaleciente. Un efecto no querido pero que no se es capaz de evitar; en cierta medida el talón de Aquiles del modelo.

Al mismo tiempo, la población, como vitalidad, es la expresión propia de un continente de esperanza que nos pone de manifiesto las reservas de aquellas masas que se resisten a morir, que se mueven, que se reproducen, que buscan mejores condiciones de vida. Que resuelven sus problemas habitacionales no porque haya habitaciones para todos, sino porque se las arreglan para vivir bajo un techo. Que solucionan sus problemas

de subsistencia no porque haya empleo para todos, sino porque se las ingenian para poder sobrevivir. Y mientras tanto están a la espera, a la espera de oportunidades reales.

En esta situación, ¿qué es lo que nos cabe hacer, en tanto que cientistas sociales? En primer lugar, ya lo dijo el doctor Behm, que nuestro trabajo, que nuestras indagaciones denuncien la realidad tal como es, en toda su crudeza. En este sentido, temas tales como: morbi-mortalidad, nutrición, condiciones de vida, son inescapables.

Que se muestre que los programas de control de la natalidad o de planificación familiar no son suficientes; que, tal como ha sido dicho aquí, sólo tienen éxito cuando se dan ciertas precondiciones socioeconómicas. Que tampoco baste con que se amplíe la atención médica; que es necesario e indispensable mejorar las condiciones de vida de la población, particularmente las de las masas marginadas de los beneficios del desarrollo.

En segundo lugar, podemos argumentar y demostrar a los organismos gubernamentales que nos solicitan asistencia cómo con ciertas medidas efectuadas sobre el orden socieconómico, tales como aumentos en la educación, en la salud, en el *status* social de la mujer, en los ingresos y, particularmente, en el aumento del empleo estable y con ingresos que alcancen un cierto mínimo pueden solucionarse conjuntamente los problemas de población y muchos otros. Finalmente quiero destacar el tema del empleo, que ya ha sido señalado aquí por el profesor Elizaga, como un aspecto muy importante. Me parece que el empleo es el único que, además de darle consistencia a las otras medidas, encierra la capacidad de desencadenar un conjunto de efectos en serie, capaces de producir transformaciones importantes. Éste es un elemento que no está presente en el trabajo presentado por el licenciado Brito, y a mi parecer constituye una limitación que puede comprometer el enfoque que se le quiera dar a la planificación.

RELATORÍA

Nora Lustig y
José B. Morelos *

Los antecedentes de la planificación económica y social en América Latina se encuentran en los intentos de armonizar los intereses públicos con los privados, y en diseñar mecanismos para cerrar la brecha entre aspiraciones y realidades. Hechos posteriores, como la inminencia de las revoluciones populares y el crecimiento demográfico, plantearon la necesidad no sólo de incorporar y utilizar más eficientemente la planificación sino de darle un nuevo significado y mayores alcances en consonancia con el concepto de desarrollo integral.

Se reconoció que la importancia del tema invitaba a la reflexión, pero que el carácter político más que técnico del mismo lo hacía difícil y escabroso. La naturaleza política del tema proviene de su adscripción al ámbito de las decisiones políticas, y a la utilización ideológica que se hace del problema demográfico. Como inicio del debate se postularon tres cuestiones fundamentales: los problemas inherentes en la concepción de la planificación económica y social; los problemas inherentes en la concepción de las políticas de población, y los problemas inherentes a la inserción de las políticas de población en la planificación económica y social.

El comentario, que no pretendía dar un tratamiento exhaustivo del tema, se estructurá en base a estos problemas. El examen de los mismos se planteó en forma de interrogantes en relación con los *objetivos de la planificación, las medidas e instrumentos y las estrategias y plazos.*

Respecto a los objetivos, las preguntas que se hicieron giraron en torno a la imagen-objetivo de la sociedad futura, la teoría del desarrollo en que se sustenta dicha imagen, la racionalidad que preside la elección de objetivos, y el problema de sobre quién recae la responsabilidad de la elección (un grupo social o el conjunto de la sociedad).

Por lo que toca a las medidas e instrumentos, los planteamientos tuvieron como foco de atención los roles que juegan los grupos sociales en

* Centro de Estudios Económicos y Demográficos. El Colegio de México.

la elección de los medios, y el carácter neutro de los instrumentos de planificación.

En cuanto a las estrategias y plazos se mencionaron, entre otros asuntos, los relativos a la viabilidad económica que tiene el Estado para alcanzar los objetivos; la especificación, dentro de los planes, de cómo se van a lograr los objetivos, y la posibilidad de planificar a mediano y largo plazo, considerando las condiciones de inestabilidad política que caracterizan a algunos de los países de la región.

Sin pretender dar respuestas definitivas se argumentó que en las actuales circunstancias y dado el carácter dependiente de las economías latinoamericanas, la intervención del Estado se hace necesaria para el mantenimiento y reproducción del sistema vigente. Lo cual sólo favorece la acumulación de las empresas privadas, de los monopolios y de las compañías trasnacionales.

Además, la elección de objetivos responde a la consolidación de los intereses del grupo dominante. Por lo general al elegir la imagen-objetivo no se identifican los actores sociales y, por consiguiente, no se definen sus roles ni las relaciones de poder que imperarán una vez que se alcancen los objetivos.

En síntesis, se precisó que la planificación económica y social contiene una fuerte dosis de utopía en tanto que programa el desarrollo económico sin controlar las instancias básicas. Asimismo, se enfatizó la necesidad de planificar a largo plazo, lo cual impone las siguientes condiciones: acción continuada, eficiencia y estabilidad política, aspectos que no siempre están presentes en los países de la región.

En lo referente a las políticas de población y a su inserción en la planificación económica y social, se advirtió que éstas no deben verse com sinónimas de planificación familiar, y que las políticas de población son una dimensión de la planificación. Se subrayó que es legítimo que las políticas demográficas se inserten en la planificación, siempre y cuando no se pretenda con ello una dominación política e ideológica.

Al respecto se reiteró que la discusión sobre políticas de población nos lleva a formular problemas e interrogantes de naturaleza similar a los ya planteados en el caso de la planificación económica y social. Para finalizar y a manera de resumen de las inquietudes que el tema suscita se hizo la siguiente pregunta: ¿Cuál es el tipo y características de las políticas de población que resultan viables en el contexto de la planificación económica y social que tiene lugar en sociedades capitalistas dependientes de América Latina hoy en día?

En lo que toca a las metas y estrategias, se señaló que la creciente preocupación por parte del Estado de incorporar planes demográficos en los planes nacionales lleva directamente a indagar el por qué de la intervención del Estado. En respuesta a lo anterior se señaló que dicha intervención surge como consecuencia de la incapacidad mostrada por el desarrollo económico para provocar cambios en los niveles de fecundidad. Es decir, el desface que existe entre el desarrollo económico y la transición demográfica en América Latina hace imperativo que el Estado par-

ticipe en forma directa para modificar el crecimiento de la población, ya que los problemas que ello ocasiona se constituyen en un elemento disruptivo para el modelo de desarrollo vigente.

Por otra parte se apuntó que el desface o la falta de respuesta demográfica en la mayoría de los países de la región, obedece a las modalidades de desarrollo económico, cuyos rasgos más sobresalientes son la elevada concentración del ingreso y el creciente desaprovechamiento del factor humano, al que por sus características ya no se le puede considerar como "ejército de reserva".

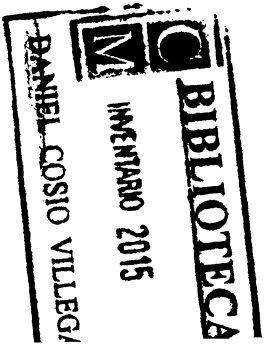
Respecto a la selección y establecimiento de metas, así como a la incertidumbre de los resultados, se convino en que son muchas las dificultades que enfrentan los organismos gubernamentales cuando hacen intentos de definir metas cuantitativas y cualitativas.

Al considerar la responsabilidad que respecto de lo anterior tienen los científicos sociales, se destacaron los siguientes aspectos: que el quehacer científico sea un medio de denuncia de nuestra realidad; que se demuestre con investigaciones serias y fundamentadas que los programas de planificación familiar tienen éxito cuando las acciones de tales programas se refuerzan con cambios socioeconómicos y, finalmente, que no se deje de insistir, ante los organismos gubernamentales, en la conveniencia de introducir cambios substanciales en los órdenes económico y social a fin de solucionar, entre otros, los problemas de población.

Durante la discusión general se precisó que con base en las exposiciones se podría afirmar que las políticas de población pueden servir de instrumento para ocasionar cambios estructurales en los sistemas económicos y sociales de la región.

Por otra parte, se externó la duda de que las políticas de población, en el contexto latinoamericano, se hayan diseñado, tanto desde el punto de vista sectorial como intersectorial, tomando en cuenta la gama de interconexiones intersectoriales y explicitando los efectos de retroalimentación a que dan lugar los distintos cruces. En relación con los problemas de población se señaló que el interés que se tiene por dichos problemas no es exclusivo de los países subdesarrollados. Como ejemplo de que la preocupación existe también entre los países desarrollados se mencionó el Plan de Acción Mundial de Bucarest, que sirve de marco tanto para países desarrollados como para países subdesarrollados.

Finalmente, después de reconocerse algunas de las limitaciones de los trabajos, se enfatizaron los avances logrados, los cuales han contribuido a ampliar el conocimiento de algunos de los factores que intervienen en la compleja temática de la población y el desarrollo.



EL COLEGIO DE MEXICO
301.3298/U79p/ej.4
3 905 0007310 U

Población y desarrollo en América Latina, compilado por Víctor L. Urquidi y José B. Morelos, se terminó de imprimir en el mes de abril de 1979 en los talleres de Fuentes Impresores, S. A., Centeno 109, México 13, D. F. Se tiraron 3 000 ejemplares más sobrantes para reposición. La edición estuvo al cuidado del Departamento de Publicaciones de El Colegio de México.

Nº 2414

Los trabajos que se incluyen en la presente obra abordan el tema de la población desde una doble perspectiva: la de las implicaciones que la dinámica demográfica tiene en los niveles y patrones de eficiencia y equidad en el proceso de desarrollo económico, y la de los determinantes socioeconómicos que directa e indirectamente inciden en/o condicionan el cambio demográfico en los países latinoamericanos.

En los distintos estudios se pone de relieve que el avance en la producción de conocimientos en las distintas temáticas ha sido desigual. De ahí la dificultad para dar respuestas definitivas a los múltiples interrogantes que surgen en los estudios de las mutuas interrelaciones entre población y desarrollo. Lo anterior se manifiesta con claridad en las discusiones sobre política de población, pues aunque se acepta la conveniencia y necesidad de incorporar dicha política en los planes de desarrollo, se hace hincapié, a la vez, en las dificultades que hay que superar en el diseño, la implementación y la estructuración de las interconexiones entre la política de población y las distintas políticas sectoriales.

El tratamiento de los distintos temas, así como el lenguaje utilizado por los autores, hacen que esta obra resulte de interés no sólo para el especialista sino también para todos aquellos que se interesan y preocupan por el binomio población-desarrollo.

EL COLEGIO DE MEXICO

Portada Joaquín Márquez