

**CARMEN A. MIRÓ**  
AMÉRICA LATINA,  
POBLACIÓN Y DESARROLLO

**BRÍGIDA GARCÍA**  
**DÍDIMO CASTILLO**  
(antología y presentación)



**CLACSO**



**siglo veintiuno**  
editores



Sociología  
y  
política

Antologías del Pensamiento Social  
Latinoamericano y Caribeño

Director de la colección  
*Pablo Gentili*

Coordinadora académica  
*Fernanda Saforcada*

Coordinador editorial  
*Lucas Sablich*

Diseño de la colección  
*Marcelo Giardino*

América Latina,  
población y desarrollo

*Carmen A. Miró*

Antología y presentación  
*Brígida García*  
*Dídimo Castillo*



**siglo xxi editores, méxico**

CEPRO DEL AGUA 248, ROMERO DE TERREROS, 04310 MÉXICO, DF  
www.sigloxxieditores.com.mx

**siglo xxi editores, argentina**

GUATEMALA 4824, C1425BUP, BUENOS AIRES, ARGENTINA  
www.sigloxxieditores.com.ar

**anthropos editorial**

LEPANT 241-243, 08013 BARCELONA, ESPAÑA  
www.anthropos-editorial.com

HB3530.5A3

M57

2015

Miró, Carmen A.

*América Latina, población y desarrollo* / Carmen A. Miró ;  
antología y presentación, Brígida García, Dídimo Castillo. —  
México, D. F. : Siglo XXI Editores ; Buenos Aires : CLACSO,  
2015.

383 p. (Sociología y política)

ISBN-13: 978-607-03-0685-3

1. América Latina – Política de población. 2. América Latina – Po-  
blación – Aspectos económicos. 3. América Latina – Condiciones  
económicas – 1945- 4. Desarrollo económico – América Latina.  
5. América Latina – Política económica. I. García, Brígida, prologuista.  
II. Castillo, Dídimo, prologuista. III. t. IV. Ser

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

Primera edición, 2015

© Siglo XXI Editores, S.A. de C.V.

© Carmen A. Miró

isbn 978-607-03-0685-3

en coedición con

© CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-

Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais

Av. Callao 875, piso 5° C1023AAB Ciudad de Buenos Aires-Argentina

Tel.: (54-11) 4811-6588 Fax: (54-11) 4812-8459

www.clacso.org; clacso@clacso.edu.ar

CLACSO cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI)



Swedish International Development Cooperation Agency

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

## ÍNDICE

Carmen A. Miró: demógrafa latinoamericana y luchadora social <i>Brígida García y Dídimo Castillo</i>	9
---	---

### ANTOLOGÍA DE CARMEN A. MIRÓ

#### I. POLÍTICAS DE POBLACIÓN Y DESARROLLO

Política de población: ¿Qué? ¿Por qué? ¿Para qué? ¿Cómo? (1970).....	33
El Plan de Acción Mundial sobre Población: un instrumento político cuyo potencial no se ha materializado (1977).....	45
Ciencias sociales y políticas de desarrollo: el posible impacto de la investigación en población (en coautoría con Joseph Potter) (1981).....	79
Los derechos humanos y las políticas de población (1982) .....	113
Capitalismo y población en el agro latinoamericano. Tendencias y problemas recientes (en coautoría con Daniel Rodríguez) (1982) .....	127

El debate latinoamericano sobre población y desarrollo (1994).. 171

América Latina: la población y las políticas de población  
entre Bucarest y El Cairo (1999) ..... 185

## II. TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA EN AMÉRICA LATINA: IMPLICACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES

América Latina: transición demográfica y crisis económica,  
social y política (1984) ..... 205

América Latina: políticas de población, situación demográfica  
y desafíos que enfrenta la región (2001)..... 255

La población del istmo centroamericano: tendencias hacia  
fines del milenio y retos para el siglo XXI (2001)..... 279

Transición demográfica y envejecimiento demográfico  
(2003) ..... 309

La demografía en el siglo XXI en América Latina (2006)..... 331

## III. PANAMÁ Y EL CANAL: LUCHAS Y DESAFÍOS

Panamá y el Canal: el lento camino hacia 2000 (1991) ..... 345

Tres tareas para combatir la permanencia de las bases  
militares en Panamá (1997) ..... 359

La utilización social de las áreas revertidas (1998)..... 369

Bibliografía seleccionada de Carmen A. Miró ..... 377

## CARMEN A. MIRÓ: DEMÓGRAFA LATINOAMERICANA Y LUCHADORA SOCIAL

*Brígida García<sup>1</sup>*  
*Dídimo Castillo<sup>2</sup>*

Carmen A. Miró ha sido una estudiosa destacada de las transformaciones demográficas en América Latina y una de las analistas más certeras y críticas de las políticas de población de la región durante el siglo XX. Se trata de una mujer pionera y visionaria que apoyó decididamente la formación de los primeros demógrafos en América Latina y que ha sido parte o ha respaldado a los principales organismos de Naciones Unidas, así como a las instituciones académicas y gubernamentales más relevantes relacionadas con el quehacer poblacional a escala internacional.

Nació en Ciudad de Panamá el 19 de abril de 1919, hija del poeta Ricardo Miró, máxima figura de la literatura panameña. Desde temprana edad se comprometió con el conocimiento y con las transformaciones sociales y políticas de su país y de América

---

<sup>1</sup> Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.

<sup>2</sup> Profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Latina.<sup>3</sup> Ha entendido y asumido la investigación social no como un fin en sí mismo, sino como el medio idóneo para definir estrategias y acciones que busquen incidir favorablemente en la calidad de vida de la población. Ha creado o logrado la consolidación de diversos proyectos académicos de trascendencia internacional.

Como presentación a esta antología, que incluye algunas de sus principales contribuciones, hemos considerado importante reflexionar sobre distintos ángulos de la reconocida trayectoria de Carmen Miró: su perfil como estudiosa de la demografía de América Latina, su interés marcado en las políticas de población y en el quehacer político concebido de manera amplia, su compromiso con el proyecto histórico de Panamá, el importante papel que ha jugado en la conformación y desarrollo de múltiples instituciones y, por último, su legado personal.

## ESTUDIOSA DE LA DEMOGRAFÍA LATINOAMERICANA

Carmen Miró ha conocido de cerca el largo periodo de cambios poblacionales que se inició con la rápida urbanización y el crecimiento demográfico de las décadas de 1960 y 1970, y que recientemente ha culminado con la etapa final de la transición demográfica. Así mismo, acompañó desde sus inicios, en los años setenta del siglo XX, una etapa duradera y fructífera de reflexión crítica

---

<sup>3</sup> Carmen Miró perteneció a una generación fecunda y comprometida con la producción de conocimiento científico y las transformaciones sociales de América Latina. En su intervención en el Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo, celebrado en Ciudad de México entre el 8 y 10 de noviembre de 1983, Miró (“América Latina: transición demográfica y crisis económica, social y política”, en *Memorias del Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, El Colegio de México y el Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina, 1984) señaló pertenecer a la generación que le tocó promover la acumulación de información sobre la dinámica demográfica”, abrir caminos, romper prejuicios “y llamar la atención hacia el significado de la evolución de nuestra población en el tiempo”, además de “iniciar la formación de personal con capacidad de abordar el estudio de dicha evolución”. Agregaba que “sobre los aportes hechos por esa generación se ha podido construir parte importante del andamiaje que hoy sostiene la disciplina.

y propositiva sobre la problemática poblacional de América Latina, vinculada con las transformaciones económicas, sociales y políticas de la segunda mitad de dicho siglo.

Un lugar destacado en las reflexiones académicas de Carmen Miró lo ocupa la problemática teórico-metodológica que vincula la investigación con las políticas sociales y, particularmente, las políticas de población. En toda su producción aflora el análisis crítico de los procesos sociales. En ella adquiere sentido lo que podría llamarse una *demografía crítica latinoamericana*, orientada a plantear problemas, explorar alternativas y ofrecer soluciones viables según las situaciones sociales, económicas y demográficas particulares de los países. La investigación y la política suponen una relación dialéctica, que implica incluso el “análisis de los procesos políticos vinculados con la formulación de políticas de población”. La “investigación para la política” es fundamental, en distintos sentidos. Sin embargo, según ella misma, ésta nunca ofrece soluciones fáciles que, una vez incorporadas a las estrategias programáticas de la gestión pública, resuelvan los comportamientos demográficos considerados desfavorables, aislados de los demás procesos económicos y sociales y, por el contrario, muchas de “las alternativas que surgen parecen ser más bien difíciles, las más de las veces vinculadas a cambios profundos en el estilo general de desarrollo”.<sup>4</sup>

Es larga la lista de los fenómenos específicos que han llamado su atención, pero lo que primordialmente nos gustaría destacar es su constante preocupación por dar cuenta de la relación entre la evolución poblacional y el desarrollo económico y social. En este esfuerzo ha demostrado ser conocedora de muy variados campos teóricos y metodológicos, y siempre ha tenido una actitud de apertura hacia las nuevas líneas de investigación que prometen revelar aristas diferentes de las transformaciones en curso o profundizar en sus orígenes e implicaciones. Sus trabajos sobre

---

<sup>4</sup> Carmen A. Miró y Joseph Potter, “Ciencias sociales y políticas de desarrollo: el posible impacto de la investigación en población”, en *Demografía y Economía*, vol. XV, N° 4, 1981.

el estado del conocimiento y las prioridades de estudio en torno a la población y el desarrollo, así como acerca del capitalismo en el agro y la evolución demográfica, constituyen ejemplos fehacientes de su visión comprensiva y de su respaldo y contribución a las nuevas corrientes de pensamiento en distintos momentos históricos. Dichas corrientes sin duda ofrecen un panorama más complejo de los factores causales que están detrás de los fenómenos demográficos, como podría ser ejemplificado en el caso de los movimientos migratorios. Se argumenta que éstos no sólo responden a los factores económicos, que suelen ser los más estudiados; habría que incorporar otra índole de aspectos, como serían los psicosociales, que permiten entender por qué migran determinados individuos o familias en una misma zona, con los mismos condicionantes estructurales; los culturales, de especial interés en el caso de las poblaciones indígenas, y también los políticos, que se manifiestan claramente en cuestiones como los diversos tipos de reformas agrarias llevadas a cabo en América Latina, que han tenido repercusiones particulares sobre los movimientos territoriales.

También habría que hacer hincapié en las diversas ocasiones en que Carmen Miró ha analizado la transición demográfica (el paso de altos niveles de fecundidad y mortalidad a otros bajos) en nuestra región, en el marco de situaciones económicas y sociales muy críticas. En estas investigaciones la población no se considera en abstracto, sino conformada por grupos socioeconómicos que tienen un acceso muy desigual a los recursos existentes, y que por lo tanto experimentan distintos ritmos en los descensos de la mortalidad y la fecundidad, o participan de forma desigual en las corrientes migratorias. Muy temprano en su ejemplar trayectoria definió su postura de que más que “problema de población”, América Latina tenía “poblaciones con problemas”.

En este contexto, al inicio de la década de 2000 planteaba en su artículo “América Latina: políticas de población, situación demográfica y desafíos que enfrenta la región”,<sup>5</sup> que la fecundi-

---

<sup>5</sup> Carmen A. Miró, “América Latina: políticas de población, situación demográ-

dad en un buen número de países latinoamericanos continuaba moviéndose hacia el nivel de reemplazo, y que esa transformación tenía aspectos positivos. No obstante, estaba muy consciente de que el crecimiento de la población en números absolutos, aunado a las deficiencias palpables que presentan los sistemas económicos y sociales vigentes, continuarían planteando considerables desafíos a la región. Entre ellos mencionaba la erradicación de la indigencia y la pobreza; la ampliación del número de personas con empleo productivo; la superación del analfabetismo y la ampliación de la cobertura del sistema educativo; la organización o modificación de los sistemas de seguridad social; el mejoramiento de las condiciones de vida y la protección de los derechos humanos; la protección de los recursos naturales y el logro de un desarrollo sustentable; la elevada concentración urbana. Aunque afirmaba que con esta enumeración no pretendía ser exhaustiva, añadía también que ahí estaban los retos relacionados con la salud, con el bienestar de las poblaciones indígenas, con la efectiva incorporación social de la mujer y con el desarrollo cultural, los cuales los concebía en evidente relación con la dinámica demográfica. Su objetivo era resaltar lo oneroso de la tarea que debería abordar la región, aun después del descenso de la fecundidad.

En el contexto de esta discusión hay que hacer hincapié en que Carmen Miró refutó las ideas neomalthusianas largamente difundidas en amplios círculos académicos, profesionales y políticos de la región que sostenían que el descenso de la fecundidad —y su consecuente efecto sobre el ritmo de crecimiento de la población— sería un factor decisivo en el logro del crecimiento económico sostenido de los países. En cierto modo, con la crisis económica de comienzos de la década de 1980 se evidenciaron las limitaciones de esta perspectiva. Como es conocido, la región, en medio de una relativamente acelerada transición demográfica, experimentó una de las más severas crisis económicas, quizá sólo

---

fica y desafíos que enfrenta la región”, en *Papeles de Población*, N° 27, México, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México, 2001, pp. 9-27.

comparable en ese entonces a la de comienzos de la década de 1930, cinco decenios atrás. Al respecto, Carmen Miró defendió la idea de que las modificaciones en las variables demográficas básicas pueden coadyuvar, pero no necesariamente tienen un efecto directo e inmediato sobre el comportamiento económico.<sup>6</sup> Sitúa en el centro de la problemática el “estilo de desarrollo” seguido y las posibilidades de transformarlo. Según ella, los problemas y “los remedios” son de “tipo político”, por lo que frente a dicha crisis consideró “indispensable una recomposición de los grupos que [controlaban] el Estado, y en consecuencia la economía nacional”. Los problemas de población derivan del modelo de desarrollo imperante, excluyente, promotor de desigualdades sociales y violatorio de los derechos humanos fundamentales.<sup>7</sup>

Ciertamente, la segunda mitad del siglo XX fue escenario de cambios inéditos en el plano demográfico. América Latina atravesó primero por un ciclo de despegue e intenso crecimiento poblacional y, posteriormente, en el transcurso del último cuarto de siglo, de una rápida desaceleración. Los cambios en los factores demográficos provocaron un estrechamiento de la base de la pirámide poblacional, lo cual comportó el desplazamiento de las cohortes más numerosas hacia los grupos en edades laborales, y eventualmente hacia los adultos mayores. De esa manera, las políticas y acciones, especialmente las dirigidas al control de la natalidad y la fecundidad, dieron los resultados esperados en

---

<sup>6</sup> Carmen A. Miró, “América Latina: transición demográfica y crisis económica, social y política”, en *Memorias del Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, El Colegio de México y el Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina (PISPAL), 1984, pp. 65-113.

<sup>7</sup> Al respecto, advertía sobre los riesgos y las dificultades de avanzar en la dirección adoptada, y señalaba que “sólo superando su dependencia económica y transformando sus estructuras internas podrán nuestros países salir del subdesarrollo y, por lo tanto, ampliar las posibilidades de un efectivo ejercicio de sus derechos a los grupos sociales actualmente postergados”. Carmen A. Miró, “Los derechos humanos y las políticas de población”, en *Investigación demográfica en México, 1980*, México, Programa Nacional Indicativo de Investigación Demográfica, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1982.

cuanto a la reducción del ritmo de crecimiento demográfico, pero no fueron acompañadas por una planeación social integral y coordinada, que tuviera efectos sustantivos sobre las condiciones de pobreza y desigualdad social. Los logros demográficos fueron innegables, pero socialmente limitados, especialmente en los ámbitos regionales y locales de gran parte de los países en los que subsisten rezagos sociales mucho más marcados.

Así mismo, los cambios en las estructuras de edad están determinando nuevas demandas sociales por parte de la población y las familias e imponen cambios en la concepción y aplicación de las nuevas políticas de población. Estas modificaciones en la estructura de edades tienen consecuencias económicas y sociales diversas: en el mediano y largo plazo afectan la proporción de la población activa, modifican el perfil de demanda en los sistemas educativos, amplían las necesidades de vivienda y, particularmente, plantean nuevas exigencias a los sistemas de seguridad, atención médica y previsión social. Esto nos sitúa ante la cuestión del “bono demográfico” y las escasas condiciones para aprovecharlo de manera efectiva. El reto es grande, particularmente el vinculado con el mercado de trabajo y la problemática migratoria internacional. El problema del empleo no se circunscribe a la cantidad, sino también a la calidad de los puestos de trabajo, en el contexto de un modelo económico que genera desempleo y empleos precarios. El desafío, al respecto, es doble: incorporar el rezago acumulado y a la nueva población trabajadora.

#### ANALISTA DE LAS POLÍTICAS DE POBLACIÓN Y DEL QUEHACER POLÍTICO

Carmen Miró ha hecho aportaciones a los campos mencionados arriba, y al tiempo ha mantenido un interés permanente en las políticas de población, y en general en la definición de acciones concretas que busquen transformar la realidad poblacional. Uno de sus artículos más citados en este contexto es el trabajo pionero titulado “Política de población: ¿Qué? ¿Por qué? ¿Para qué?

¿Cómo?”, publicado a comienzos de la década de 1970.<sup>8</sup> Allí se define con claridad lo que es una política de población — el conjunto de metas que deben ser alcanzadas con relación al tamaño, la composición, distribución y el ritmo de cambio de la población—, su indisoluble vínculo con los planes de desarrollo, la conveniencia de establecer metas y proponer estrategias de forma dinámica y, sobre todo, cuán indispensable resulta la incorporación de demógrafos en los organismos responsables de la planeación social y económica, de forma conjunta con profesionales de otras disciplinas. Nos llama igualmente la atención en este trabajo la clarificación de lo que no es una política de población, refiriéndose especialmente a la planificación familiar. Carmen Miró descalifica estas acciones como políticas de población, especialmente cuando son programas aislados o actividades privadas no siempre coordinadas con las acciones gubernamentales en el campo de la salud. Esto no debe interpretarse como una posición contra la planificación familiar —que puede ser considerada dentro de una política de población—, ya que adelanta que el número y espaciamiento de los hijos son cuestiones que las parejas deben decidir, y una de las condiciones que les permitirán tomar esas decisiones de manera libre e informada sería el acceso a los servicios sobre cómo regular y controlar la fecundidad.

Desde la perspectiva de Carmen Miró, la política de población supone acciones específicas destinadas a modificar la dinámica demográfica en su interrelación con otras instancias (económicas, culturales y políticas). La noción de *política de población* introducida por Miró en 1970, largamente defendida, modificó el ámbito simplista de acción de dichas políticas impuestas desde el exterior, erróneamente reducidas a acciones de planificación familiar o, más concretamente, al control natal, crecientemente aplicadas en todos los países latinoamericanos. En su concepto, más amplio e integral, ésta no corresponde a dichas acciones ni representa

---

<sup>8</sup> Carmen A. Miró, “Política de población: ¿Qué? ¿Por qué? ¿Para qué? ¿Cómo?” , en *Actas 2, Conferencia Regional Latinoamericana de Población*, México, El Colegio de México, 1970, pp. 276-281.

cualquier incidencia sobre cualquier aspecto de la población, sino al “conjunto de medidas adoptadas por los gobiernos de un país con el deliberado propósito de modificar en algún sentido una o varias variables demográficas”.<sup>9</sup> La política de población es competencia y responsabilidad exclusiva del Estado.<sup>10</sup> La política de población debe estar claramente concebida y dirigida conforme a determinadas líneas de acción. Sostiene que “no podrá darse una política de población ‘autónoma’ ni mucho menos de aplicación general”, a lo que agrega que “sólo podrá darse adecuadamente en el contexto de la planificación global y coordinada con las metas de desarrollo económico y social”. “Y por estas mismas razones, referida a una situación concreta”. Al respecto, enfatiza que “es difícil fijar a priori y con carácter de aplicación universal el ‘¿para qué?’ de la política”.<sup>11</sup> Este planteamiento adquiere vigencia en el contexto actual. Es fundamental fomentar la descentralización, no sólo territorial, sino también institucional, de forma coordinada. Ante la multiplicidad de cambios, la política debe ser diferenciada en función de los objetivos propuestos.

La interdisciplinariedad y la interinstitucionalidad son inherentes al propio concepto de política de población, tema central de sus preocupaciones, dado que, según ella, “se torna difícil [...] trazar una clara línea divisoria entre política de población y política económica y social”.<sup>12</sup> El cumplimiento o logro de los objetivos o metas de las políticas de población en gran parte dependen de la capacidad de interrelación con otras instancias gubernamen-

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Según Miró, “el Estado tiene la obligación de definir aquellas metas cuyo logro se considera indispensable para asegurar el máximo bienestar de la mayoría de la población, lo que, desde luego, tiene que hacerse en el marco de un estricto respeto a los derechos humanos ampliamente reconocidos” (Carmen A. Miró, “América Latina: la población y las políticas de población entre Bucarest y El Cairo”, en *Papeles de Población*, año 5, N° 20, México, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México, abril-junio de 1999).

<sup>11</sup> Carmen A. Miró, “Política de población: ¿Qué? ¿Por qué? ¿Para qué? ¿Cómo?”, *op. cit.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

tales sectoriales. No obstante, la política de población sólo cobra pertinencia (y viabilidad) en el marco de una estrategia nacional de desarrollo y, en estricto sentido, es un elemento constitutivo de la planificación estatal, que por sus propios fines, deliberados y orientados a influir sobre una o varias variables demográficas, no tendría plena cabida en el modelo económico vigente, que limita la acción del Estado y privilegia la libertad de los mercados.

En la actualidad, la población decrece a ritmos históricamente inéditos, dado el descenso sostenido de la fecundidad, particularmente en los países y regiones de transición demográfica avanzada. No obstante, la persistente situación de pobreza y creciente desigualdad social han llevado a repensar la cuestión demográfica articulada al desarrollo económico. Con la aplicación prolongada de políticas neoliberales, el resultado ha sido la expansión del desempleo, el deterioro de la calidad y de las condiciones de trabajo, la profundización de la desigual distribución del ingreso y, consecuentemente, el empeoramiento de los niveles o condiciones de vida de la población. La política social en América Latina enfrenta grandes escollos en la atención universal e integral de la población, limitada por la gran heterogeneidad económica, social y cultural de los países. En cierto modo, se requiere de la aplicación de políticas que, a diferencia de lo que ha ocurrido en el pasado, logren armonizar recíprocamente los objetivos de éstas con programas y proyectos de desarrollo regional y sociales integrales, poniendo especial atención a los grupos más vulnerables, demográfica, social y territorialmente diferenciados.

La evolución reciente de las economías regionales ha mostrado una aguda debilidad en lo que se refiere a la generación de puestos de trabajo decentes, estables, con jornadas completas y salarios acordes con los costos de vida. En particular, la población adulta mayor representa un grupo muy vulnerable, con alta incidencia de pobreza. El bienestar de la población de edad avanzada depende en gran medida de sus niveles de educación, así como del cuidado y apoyo familiar, y de los escasos ahorros que tenga en el momento de retirarse de la actividad laboral. Los procesos de flexibilización e informalización laboral son factores que operan

en detrimento de las posibilidades de acceso a los sistemas de seguridad social, particularmente por parte de los adultos mayores pobres. En cierto modo, en América Latina las preocupaciones sobre el envejecimiento han sido apropiadas por sectores políticos vinculados con las políticas neoliberales que postulan la inviabilidad de los sistemas de pensiones públicas vigentes e impulsan la privatización de los sistemas de seguridad social y el aumento de las edades de jubilación de los trabajadores.

Esta visión amplia sobre las políticas de población ha constituido el centro de la colaboración de Carmen Miró con distintos organismos de planeación demográfica de América Latina, así como el foco de atención de sus análisis críticos sobre las Conferencias Mundiales de Población. En un documento donde señala la evolución seguida por estas conferencias, desde Bucarest hasta El Cairo,<sup>13</sup> apunta que el plan de acción aprobado en El Cairo les había dado una cobertura muy amplia a las interrelaciones entre población y desarrollo sustentable, por lo que sus recomendaciones estaban destinadas a convertirse en guía obligada para nuestros gobiernos. Sin embargo, juzga que en la práctica el organismo de Naciones Unidas encargado de concretar estas recomendaciones había restringido tal vez en demasía el mandato de esa conferencia para darles prioridad a los temas de planificación familiar. Señala entonces, en este contexto, que a pesar del monumental esfuerzo que significó organizar la conferencia y ampliar el ámbito de discusión de los problemas de población, existía el peligro de seguir apoyando más de lo mismo, esto es, acciones para promover la transición de la fecundidad, las cuales constituyen sólo una parte de las medidas que deberían adoptarse.

Es muy relevante retomar desde este ángulo de las políticas públicas la manera en que Carmen Miró ha buscado definir el papel que juega lo demográfico en las estrategias de desarrollo. En un texto sobre las tendencias demográficas en el istmo cen-

---

<sup>13</sup> Carmen A. Miró, “América Latina: la población y las políticas de población entre Bucarest y El Cairo”, *op. cit.*

troamericano<sup>14</sup> ha señalado la conveniencia del descenso del crecimiento natural, pero no ha vacilado en seguir apuntando la importancia de modificar la estrategia de desarrollo económico y social vigente, pues considera que la adopción del modelo neoliberal no ha logrado corregir la deficiencia en el empleo productivo de la población en edad de trabajar y los elevados niveles de pobreza e indigencia.

En realidad, es difícil encontrar un trabajo de Carmen Miró que no haga alusión a las acciones particulares que habría que tomar una vez definido un problema específico. Esto es claro cuando se examinan sus primeros estudios y también sus textos más recientes. En el artículo sobre el envejecimiento demográfico en América Latina que forma parte de este libro<sup>15</sup> llama la atención la variedad y pertinencia del tipo de programas que se mencionan ante el peso cada vez mayor que tienen en nuestros países las personas adultas mayores. No sólo se refrenda la preeminencia de políticas en el campo del empleo, los sistemas de salud y las redes de apoyo familiar y social: también sobresale la relevancia que se le otorga a informar a la población en general acerca del proceso de envejecimiento, la promoción de campañas de divulgación, tanto sobre los aportes de los adultos mayores como acerca de las implicaciones que se derivan de la disminución de sus capacidades físicas y mentales. Sobre el envejecimiento también destaca cuán significativo puede ser promover el interés de los adultos mayores para que participen en la discusión de los esquemas de seguridad social vigente y su posible modificación futura.

En este punto no habría que olvidar, por último, el tratamiento que Carmen Miró le ha dado al tema de los derechos humanos y

---

<sup>14</sup> Carmen A. Miró, "La población del istmo centroamericano: tendencias hacia fines del milenio y retos para el siglo XXI", en Luis Rosero Bixby (ed.), *Población del istmo, 2000: familia, migración, violencia y medio ambiente*, San José, Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica, 2001, pp. 5-25.

<sup>15</sup> Carmen A. Miró, "Transición demográfica y envejecimiento demográfico", en *Papeles de Población*, N° 35, México, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México, 2003, pp. 9-28.

su relación con las políticas de población. Indica en un trabajo que sobre este aspecto incluimos en esta antología,<sup>16</sup> que una política de población que tenga entre sus líneas de acción la reducción de la fecundidad debe incluir los recaudos necesarios para garantizar que a la presión generada por la situación socioeconómica de la pareja o de la mujer no se añada la posible coerción, por sutil que ésta sea. Afirma enfáticamente que los encargados de los programas deben tomar todas las precauciones necesarias cuando están de por medio derechos ligados de manera fundamental a la dignidad del ser humano. En este campo surge también la cuestión de la responsabilidad de la pareja o de la mujer frente a la sociedad a la que pertenece. Sin embargo, apunta que en el caso de nuestros países esto resulta un contrasentido, pues implica pedirles a los sectores que el estilo de desarrollo margina o incorpora sólo parcialmente, que al procrear tengan presentes los efectos que su conducta pueda tener en ese tipo de sociedad excluyente.

#### PANAMEÑA COMPROMETIDA

Estimamos que no haríamos justicia al legado de Carmen Miró si no enfatizáramos en esta presentación sus aportes a la demografía y a las ciencias sociales de Panamá, y destacáramos su compromiso con el proyecto histórico de su país, y en particular con la sustentabilidad del Canal de Panamá. Desde muy joven mostró mucho interés por el quehacer político de su país, una actividad entonces definida como estrictamente masculina. Formó parte del Frente Patriótico de la Juventud, movimiento nacionalista iniciado a mediados de la década de 1940, comprometido con las causas populares, al que pertenecieron destacados intelectuales panameños.

Ha contribuido a campos de estudio muy diversos en el caso de Panamá. El primero que habría que señalar es el del diagnóstico y la planeación demográfica del país y de algunas zonas específicas, como son las áreas que fueron revertidas a la plena

---

<sup>16</sup> Carmen A. Miró, “Los derechos humanos y las políticas de población”, *op. cit.*

soberanía panameña por razón de los tratados Torrijos-Carter; en seguida no podemos dejar de subrayar sus trabajos sobre la cuenca del Canal, el desarrollo tecnológico involucrado, los problemas de su administración y su sustentabilidad; en tercer lugar hay que tener en cuenta sus textos sobre la organización del trabajo científico y la apropiación social de la ciencia y la tecnología; y finalmente sus intervenciones y documentos sobre la participación de la mujer panameña y sobre el avance hacia la igualdad entre hombres y mujeres.

Es de resaltar la posición que ha sostenido Carmen Miró sobre una posible privatización del Canal de Panamá. La considera una aberración jurídica, política, financiera, económica y social. En el texto que incluimos sobre este particular en esta antología<sup>17</sup> esboza una serie de preguntas y presenta las cuestiones sin precedentes que habría que resolver si se tomaran decisiones en esa dirección. Por ejemplo: ¿cómo se regularían las relaciones internacionales entre una empresa privada y las diversas naciones que utilizan el Canal? ¿Cómo garantizaría esa empresa privada la neutralidad del Canal o, en caso necesario, su defensa? ¿Podría una empresa o conjunto de empresas panameñas cubrir el costo de los activos del Canal? En caso de pasar a manos de corporaciones transnacionales, ¿no se estaría violando la esencia de la lucha destinada a lograr que el Canal pasara sin restricciones al patrimonio nacional? Justifica en esta importante lista de interrogantes, para las cuales no existen respuestas fáciles, su posición de combatir la propuesta privatizadora, que en su opinión atenta contra el proceso de creación de un verdadero Estado nacional independiente.

Así mismo, es importante mencionar el trabajo desarrollado por Carmen Miró en torno a la presencia de las bases militares norteamericanas en territorio panameño. En el artículo que incluimos en esta antología sobre las bases<sup>18</sup> planteó los antece-

---

<sup>17</sup> Carmen A. Miró, "Panamá y el Canal: el lento camino hacia 2000", en *Revista Panameña de Sociología*, N° 7, Ciudad de Panamá, 1991, pp. 97-107.

<sup>18</sup> Carmen A. Miró, "Tres tareas para combatir la permanencia de las bases militares en Panamá", en *Tareas*, N° 95, enero-abril de 1997, pp. 5-12.

dentes en el marco de los diferentes tratados existentes hasta ese momento, los distintos intereses en juego, la imposibilidad de mantener su presencia sin recurrir a un nuevo tratado y a la figura del referéndum prevista en la Constitución. Un punto relevante de este recuento es la consideración de qué grupos específicos de personas afectadas no evaluaban la situación en términos macroeconómicos, sino en lo que directamente les afectaba. Al final, en el estilo que la caracteriza, propuso tres grandes tareas para combatir la continuación de estas bases militares, las cuales involucraban la movilización, la investigación con el propósito de ilustrar los diversos actores y aspectos en juego, y el diseño de propuestas alternativas que realmente tomaran en cuenta los mejores intereses de todos los panameños.

#### FORJADORA DE INSTITUCIONES

En otro orden de consideraciones, es relevante hacer hincapié en la contribución que ha hecho Carmen Miró a la creación y desarrollo de múltiples instituciones. Apenas con 27 años fue nombrada, en 1946, directora de Estadística y Censo de Panamá, cargo que desempeñó por 10 años. Durante ese periodo se levantó el primer censo de la República, en 1950, basado en criterios científicos. Hacia el final de esa década, en 1957, Naciones Unidas le encomendó la dirección del que nombró como Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE). Esta gestión dejó una marca indeleble en la demografía y los demógrafos latinoamericanos; así mismo, desde el CELADE se apoyó la creación del antiguo Centro de Demografía y Economía (CEED) de El Colegio de México y del Centro de Estudios Demográficos (CEDEM) de la Universidad de La Habana.

La incorporación de Carmen Miró al CELADE se produjo en un momento social difícil, marcado por grandes contradicciones. En lo económico, América Latina comenzaba a experimentar el auge del modelo de sustitución de importaciones, pero en lo demográfico, la población crecía a ritmos inusitados hasta entonces. En lo social y político, en dicho periodo muchos países enfrentaron

golpes de Estado y fueron gobernados posteriormente por cruentas dictaduras. No obstante, también fueron tiempos de utopías. A pesar de las dificultades de la época, el entorno intelectual era muy rico: por una parte, dominaba el paradigma del desarrollo, el cual, desde diversos ámbitos académicos institucionales, planteaba la posibilidad de que éste se lograra en nuestros países y, por otra, un sector de la intelectualidad más vinculada con los sectores populares apostaba por la transformación de fondo de la sociedad. Cabe señalar que en el mismo año de creación del CELADE, producto de esa efervescencia intelectual de la época, se creó la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) con apoyo de la UNESCO. Diez años después se creó el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y se impulsaron diversos programas afines en distintos países de la región.

El desarrollo de la investigación demográfica en la región, desde entonces, pasó por diversas etapas. Según Urzúa (1979),<sup>19</sup> por lo menos hasta mediados de la década de 1960, poco después de la creación del CELADE, en gran parte la investigación estuvo dirigida al desarrollo de metodologías y técnicas para la medición y el cálculo de proyecciones demográficas, así como a la recolección, el mejoramiento y la sistematización de información demográfica. Fue la época en que el CELADE, bajo la dirección de Carmen Miró, empezó a tener un papel influyente en la producción de datos de los distintos países de América Latina.

En la siguiente etapa, en el seno de la Comisión de Población y Desarrollo de CLACSO, se fraguó la crítica teórica más aguda a la investigación demográfica de esa época. En el ámbito de la construcción teórica, la crítica fundamental estuvo dirigida al “funcionalismo sociológico” y, ligado a éste, a la “teoría de la modernización”, como instrumentos conceptuales adecuados para la comprensión de la interrelación población-desarrollo. Se cuestionó la ahistoricidad de los presupuestos y la visión de los cambios sociales y demográficos como procesos básicamente similares

---

<sup>19</sup> Raúl Urzúa, *El desarrollo de la población en América Latina*, México, Siglo XXI Editores y PISPAL, 1979.

en todos los países subdesarrollados, consistente en el aumento de la diferenciación derivada de los procesos de urbanización y creciente industrialización.<sup>20</sup> Los esfuerzos siguientes estuvieron dirigidos a la búsqueda de modelos teóricos que a partir del análisis de los contextos estructurales fuera posible conocer la historia de los procesos sociales y demográficos. Carmen Miró estimuló esos debates y propuestas científicas al fomentar intercambios y programas de investigación interinstitucionales en los que participó el CELADE en conjunto con CLACSO, FLACSO, el Centro Brasileño de Análisis y Planeación (CEBRAP) y El Colegio de México.

Así mismo, bajo la dirección atinada de Carmen Miró, el CELADE orientó con acierto el desarrollo de la formación académica y la investigación demográfica más sustantiva producida en América Latina y el Caribe hasta entonces. Los cursos permanentes de enseñanza de la demografía promovidos por dicha institución permitieron la capacitación teórica y metodológica de profesionales de todos los países latinoamericanos. Éstos se han dedicado por décadas al estudio de las distintas variables de la dinámica poblacional, y se han convertido en referentes de primera mano para la gestión de las políticas de población en América Latina.

Además del CELADE, muchas otras instituciones y asociaciones a escala internacional, como los diversos organismos de Naciones Unidas, y en particular el Fondo de Población (FNUAP), la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (IUSSP), el Programa de Investigación Social sobre Población y Desarrollo (PISPAL), CLACSO, FLACSO y el Population Council, se han nutrido de la orientación de Carmen Miró, de su experiencia, visión y compromiso. En el caso de su tierra natal, Panamá, hay que destacar la creación y dirección del Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá, del Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena (CELA), y su participación como miembro del Consejo Nacional de Educación nombrada por el presidente de ese país. Además de lo anterior, fuera de Pa-

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

namá ha dejado su huella en países tan disímiles como Estados Unidos, Cuba, Inglaterra, China y México. Esto demuestra una visión global y una aceptación de la diversidad desde antes que estos valores formaran parte del imaginario social en las postrimerías del siglo XX.

## RECONOCIMIENTOS

La destacada trayectoria reseñada ha recibido muy encomiables reconocimientos. A Carmen Miró se le otorgó el Premio Mundial de Población de las Naciones Unidas en 1984. Así mismo, ha recibido ya dos doctorados *honoris causa*: uno, en 1987, por la Universidad de La Habana, y otro, en 2006, por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Entre los principales reconocimientos en Panamá se cuentan el Premio Universidad Ciencia y Tecnología de la Universidad de Panamá, en 1996, y el Premio Ciencia 2002 otorgado por la Asociación Panameña para el Avance de la Ciencia. También ha sido galardonada con múltiples condecoraciones y medallas de honor.

Carmen Miró constituye un ejemplo palpable de lo que se puede lograr, tanto en lo profesional como en lo personal, cuando se tiene vocación y propósito de conocer y transformar. Siempre hemos admirado la valentía con la que defiende sus posiciones y su compromiso inigualable con su quehacer. Al recopilar algunos de sus principales trabajos en esta antología hemos buscado que quede constancia de lo mucho que nos ha legado, de su fecunda labor de tantos años, y de todo lo que aún podemos seguir aprendiendo de sus contribuciones al estudio de la población y el desarrollo.

América Latina pasa hoy por una larga transición económica, social y política, que muchos consideran azarosa e incierta. En materia demográfica las preocupaciones sobre los fenómenos, procesos y políticas han cambiado, pero aun así, el aporte académico de Carmen Miró sigue siendo un referente fundamental. En este libro, parte de la *Colección Pensamiento Crítico Latinoamericano*, editado por CLACSO, los lectores podrán encontrar ejemplos

fehacientes de las contribuciones de Carmen Miró a la demografía y los estudios de población en nuestra región, así como de su activa participación en la vida política de su país natal, Panamá.

## BIBLIOGRAFÍA

- Miró, Carmen A., “Política de población: ¿Qué? ¿Por qué? ¿Para qué? ¿Cómo?”, en *Actas 2. Conferencia Regional Latinoamericana de Población*, México, El Colegio de México, 1970, pp. 276-281.
- \_\_\_\_\_, “Los derechos humanos y las políticas de población”, en *Investigación demográfica en México, 1980*, México, Programa Nacional Indicativo de Investigación Demográfica, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1982, pp. 779-783.
- \_\_\_\_\_, “Discurso de Carmen A. Miró”, en *Memorias del Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, El Colegio de México y el Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina, 1984, pp. 34-35.
- \_\_\_\_\_, “América Latina: transición demográfica y crisis económica, social y política”, en *Memorias del Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, El Colegio de México y el Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina, 1984a, pp. 65-113.
- \_\_\_\_\_, “Panamá y el Canal: el lento camino hacia 2000”, en *Revista Panameña de Sociología*, N° 7, 1991, pp. 97-107.
- \_\_\_\_\_, “Tres tareas para combatir la permanencia de las bases militares en Panamá”, en *Tareas*, N° 95, enero-abril de 1997, pp. 5-12.
- \_\_\_\_\_, “América Latina: la población y las políticas de población entre Bucarest y El Cairo”, en *Papeles de Población*, año 5, N° 20, México, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México, abril-junio de 1999, pp. 9-23.
- \_\_\_\_\_, “América Latina: políticas de población, situación demográfica y desafíos que enfrenta la región”, en *Papeles de Población*, N° 27, México, Centro de Investigación y Estudios Avanzados

- de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México, 2001, pp. 9-27.
- \_\_\_\_\_, “La población del istmo centroamericano: tendencias hacia fines del milenio y retos para el siglo XXI”, en Luis Rosero Bixby (ed.), *Población del istmo, 2000: familia, migración, violencia y medio ambiente*, San José, Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica, 2001, pp. 5-25.
- \_\_\_\_\_, “Transición demográfica y envejecimiento demográfico”, en *Papeles de Población*, N° 35, México, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México, 2003, pp. 9-28.
- Miró, Carmen A. y Joseph Potter, “Ciencias sociales y políticas de desarrollo: el posible impacto de la investigación en población”, en *Demografía y Economía*, vol. XV, N° 4, 1981, pp. 383-410.
- Urzúa, Raúl, *El desarrollo de la población en América Latina*, México, Siglo XXI Editores y PISPAL, 1979.

# ANTOLOGÍA DE CARMEN A. MIRÓ



## I. POLÍTICAS DE POBLACIÓN Y DESARROLLO



# POLÍTICA DE POBLACIÓN: ¿QUÉ? ¿POR QUÉ? ¿PARA QUÉ? ¿CÓMO?¹

## INTRODUCCIÓN

La Conferencia Regional de Población que se celebrará en México en agosto de 1970 marcará un hito en el desarrollo del pensamiento latinoamericano en lo concerniente a una gama de aspectos demográficos de especial relevancia en el desarrollo económico-social de la región. Entre estos tópicos no puede faltar el referente a *políticas de población*. Este documento tiene como único propósito participar en la discusión, para estimularla, como único medio para ir cristalizando ideas que puedan luego servir de base para la toma de decisiones. Y hablamos de *cristalizar* porque no hay duda de que en este campo existe confusión e indeterminación. A esta situación contribuyen varios factores; entre ellos, falta de adecuado estudio del tema por los latinoamericanos; ausencia de algunos de los datos indispensables en qué apoyar ese estudio; interpretaciones dogmáticas de la relación entre la evolución demográfica y el cambio social, y la importación, a veces un tanto compulsiva, de ideas-soluciones generadas extrarregionalmente, que desembocan en la simplificación de sos-

---

<sup>1</sup> Texto extraído de Carmen A. Miró, *Actas 2, Conferencia Regional Latinoamericana de Población*, México, El Colegio de México, 1970, pp. 276-281.

tener que *política demográfica y planificación familiar* (o cualquiera de los varios términos utilizados para designarla) son sinónimos.

No pretende la autora, desde luego, ubicarse en la categoría de los que tienen todas sus dudas resueltas y están ya, por lo tanto, situados en una posición irreductible. De un discurrir dialéctico ha de surgir necesariamente una interpretación cabal de las distintas situaciones concretas a las que se pretende aplicar una determinada política. Ya sabemos que los estudios realizados para descubrir una relación de causa-efecto entre el ritmo del crecimiento demográfico y la velocidad del desarrollo económico no han logrado establecer un patrón único de comportamiento, y estamos constatando que la teoría de la “transición demográfica” aún está lejos de ser validada por la evolución de la mortalidad y la natalidad de la mayoría de la población latinoamericana. Por otro lado, sería ingenuo, cuando no irresponsable, refugiarnos en un “historicismo demográfico” e ignorar que los países socialistas europeos adoptaron, en su oportunidad, políticas estatales que favorecieron y estimularon lo que bien podría calificarse como una mutación de la natalidad, y que el único país socialista de América Latina está enfrentado, en su actual situación concreta, a una escasez de mano de obra y a una elevada proporción de menores que, por ser exclusivamente consumidores, agudizan las presiones que sobre los servicios públicos crea una población en proceso de ascenso social, especialmente cuando ese proceso ha sido desencadenado por una revolución destinada a erradicar las desigualdades en el reparto del producto nacional. Frente a estas constataciones urge el examen crítico, el estudio ponderado, la indagación sistemática para que de ellos surja un pensamiento latinoamericano acerca del debatido tema. Para intentar contribuir al esfuerzo, examinaremos en este documento cómo proponemos definir lo que es una política de población y por qué, para qué y cómo adoptarla.

## QUÉ ES UNA POLÍTICA DE POBLACIÓN

Para aproximarnos a lo que proponemos definir como política de población, podemos comenzar por descartar lo que nosotros, numerosos latinoamericanos y, sorprendentemente, algunos norteamericanos, creemos que *no* es. Nos referimos, claro está, a las acciones de planificación familiar que en la actualidad se desarrollan en todos los países latinoamericanos. Estas acciones las descalificamos como política de población, aun en el caso de que se dieran —cosa que aún no ocurre en ningún país de la región— dentro de un plan coherente, como parte de una política de salud. Mucho más se justifica la descalificación cuando tales acciones se dan como programas aislados, muchas veces ni siquiera orientados o supervisados por la autoridad sanitaria nacional. O peor aún, cuando aparecen como actividades privadas, las más de las veces no sistemáticas y no siempre coordinadas con las acciones gubernamentales en el campo de la salud.

No debe interpretarse la proposición anterior en el sentido de que la autora esté en contra de la existencia de servicios de planificación familiar, como parte de la asistencia en salud que los gobiernos de la región deben poner a disposición de la población. El número de hijos que una pareja desea tener y el plazo dentro del cual quiere lograr su propósito, son cuestiones que ella debe decidir. Una de las condiciones que le permitirá tomar la decisión con libertad es precisamente el acceso a información y servicios acerca de cómo regular y controlar su fecundidad. Desde luego que estas acciones tomadas a escala microsocial de la pareja tendrán repercusiones en el orden macrosocial y se convertirán, por ello, en objeto de interés para los responsables de formular los planes y de ejecutar los programas destinados a promover el desarrollo económico y social. Desde este punto de vista, la planificación familiar se convierte en uno de los elementos que deben ser considerados dentro de una política de población, como la definiremos más adelante. Es por esto que consideramos altamente negativa la posición que, en general, han adoptado en América Latina los encargados de la planificación económica y

social de ignorar —no evaluando los efectos tanto demográficos como económicos— las acciones de planificación familiar que se llevan adelante en todos los países de la región.

Esta actitud de avestruz puede reservarles grandes sorpresas en plazos relativamente cortos. Compilaciones hechas por el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), que indudablemente reflejan de manera incompleta lo que ocurre en la realidad, revelan que a fines de 1969 existían en la región más de 1.000 clínicas anticonceptivas, de las cuales el 72% opera en servicios gubernamentales. El número de clínicas existentes a fines de ese año representó un aumento de 43% sobre las que se encontraban en funcionamiento a fines de 1968. Evidencia de que las actividades de planificación familiar —coordinadas o no al nivel gubernamental— están ejerciendo influencia en el comportamiento de variables que determinan el crecimiento demográfico y la estructura de edades de la población, podemos encontrarla claramente en Chile, país donde la tasa anual de natalidad del período 1960-1963 fluctuó alrededor de 37 por mil, habiendo descendido en el año 1968 a niveles que se estiman inferiores a 30 por mil, es decir, casi un 20% de disminución en un lapso de aproximadamente 7 años. En números absolutos, esto ha significado que de 305.000 en que se estimó el número de nacimientos en el año 1963, esta cifra se redujo a 274.000 en el año 1968, o lo que es lo mismo, 31.000 nacimientos menos. Esta reducción de la natalidad chilena ha llevado al país a alcanzar una tasa de incremento demográfico que parece estar ya por debajo del 2% por año. La modificación en la natalidad ha estado también acompañada de un descenso importante de la mortalidad infantil, la que entre 1964 y 1968 disminuyó en 20%, mientras que en igual período, entre 1960 y 1964, bajó sólo en 13%, y entre 1956 y 1960 había aumentado en igual porcentaje.

Este descenso de la mortalidad infantil, al salvar vidas de infantes, viene a ejercer un efecto compensatorio que, en cierta medida, anula parte del descenso de la natalidad. Círculos informados chilenos afirman que además se ha reducido la mortalidad materna y la incidencia del aborto inducido. Aunque no puede

decirse que todos estos cambios son producto exclusivo del programa puesto en marcha por el Gobierno, especialmente si se considera que el mismo comenzó en realidad a operar en 1966, conviene no olvidar que cuando el Estado chileno decidió intervenir en este campo, las acciones privadas venían ejerciéndose ya en escala significativa. Podría, pues, generalizarse afirmando que desde el punto de vista de las metas sanitarias que el Servicio Nacional de Salud se fijó al poner en marcha el programa, éste ha resultado francamente exitoso. Cabe ahora preguntarse si desde el punto de vista de la planificación global del desarrollo algún organismo puede precisar qué implicaciones han tenido estos significativos cambios demográficos, si se han derivado de ellos algunos beneficios económicos para el país, qué grupos de la población han recibido el mayor impacto del programa, qué proyecciones demográficas pueden hacerse dentro del futuro previsible de la marcha del programa, y si son coherentes los cambios demográficos previsibles con otras metas del programa de desarrollo.

En el momento de escribir este documento no hay respuesta a las interrogantes anteriormente planteadas. Y el caso de Chile no es único en la región. La situación surge del error que hasta hoy persiste de considerar a la población como variable independiente. Sólo cuando esta falencia se corrija será posible que nos acerquemos a la formulación de una política de población. Veamos cómo concebimos ésta.

Entendemos, en primer lugar, que una política sólo puede darse como una decisión del sector público. Adicionalmente, que la existencia de una política supone una clara definición del sujeto a quien va dirigida; el reconocimiento del curso que se desea sigan los acontecimientos (o la conducta), con el propósito de lograr el objetivo deseado; una línea de acción deliberada, escogida por las autoridades responsables; una declaración de la intención (es decir, qué se pretende alcanzar, cómo y por qué) y una instrumentación de la intención. Así concebida una política, habrá que convenir que como el tamaño, la composición, distribución y tasa de cambio (aumento o disminución) de la población no constituyen fines en sí mismos, no podrá darse una política de población

“autónoma” ni mucho menos de aplicación general. Sólo podrá darse adecuadamente en el contexto de la planificación global y coordinada con las metas del desarrollo económico y social, y por estas mismas razones, referida a una situación concreta.

Se torna difícil, en estas circunstancias, trazar una clara línea divisoria entre política de población y política económica y social, en general. Es esta dificultad lo que debe haber llevado a los redactores de la definición de *política de población* que se adoptó en una reciente conferencia, a darle al término una acepción tan amplia que prácticamente quedaron englobados dentro de ella todos los objetivos del desarrollo.<sup>2</sup>

Ahora bien, insistir en insertar la política de población como un elemento más del conjunto de metas y estrategias del desarrollo supone la existencia de un plan nacional de desarrollo en el que efectivamente se basen las decisiones adoptadas por el Estado en la esfera económica y social. Aquí encontramos el primer escollo a la formulación de una política demográfica en muchos países latinoamericanos, pues si bien ha existido la planificación, ésta se ha convertido con no poca frecuencia —como señaló el doctor Prebisch— “en un ejercicio al margen de las acciones concretas del Estado”.<sup>3</sup>

Sólo habrá, entonces, verdadera política de población cuando la planificación deje de ser “preciosismo econométrico que distrae generalmente de la consideración de las condiciones concretas en

---

<sup>2</sup> Nos referimos a la definición adoptada en la Reunión sobre Políticas de Población en Relación al Desarrollo en América Latina, celebrada en Caracas en septiembre de 1967, que dice así: “Debe entenderse por política de población el conjunto coherente de decisiones que conforman una estrategia racional adoptada por el sector público, de acuerdo a las necesidades y aspiraciones de la colectividad, para desarrollar, conservar y utilizar los recursos humanos influyendo sobre la magnitud y el crecimiento probables de la población, su distribución por edades, la constitución y composición de las familias, la localización regional o rural-urbana de los habitantes, y la incorporación a la fuerza de trabajo y a la educación, con el fin de facilitar los objetivos del crecimiento económico y posibilitar la participación de la población en las responsabilidades y beneficios del progreso”.

<sup>3</sup> Raúl Prebisch, *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1970, p. 168.

que por fuerza tiene que basarse la actuación gubernativa y de las necesidades perentorias a que ésta ha de responder”.<sup>4</sup> Cuando esto ocurra, deberá considerarse como parte constitutiva de la política demográfica el conjunto de metas que deben ser alcanzadas con relación al tamaño, la composición, la distribución y el ritmo de cambio de la población que mejor se adecuen a los objetivos declarados de la política de desarrollo y a las estrategias para lograrlas.

Desde luego, no debe interpretarse lo anterior como una proposición para posponer, por ahora, todo esfuerzo que tienda a ir estructurando una tal política demográfica. Todo lo contrario: es preciso aprovechar toda oportunidad para lograr que en los planes sectoriales, que sí han logrado cierto grado de desarrollo y aplicación en América Latina, se busque una coherencia entre metas económicas y metas demográficas. Aún más, que se explore la posibilidad de utilizar estrategias demográficas en el logro de objetivos económicos.

#### ¿POR QUÉ Y PARA QUÉ ADOPTAR UNA POLÍTICA DE POBLACIÓN?

Muchos serán quienes postulen que frente al crecimiento de la población y su distribución en el territorio sólo cabe una actitud de *laissez-faire*; que hasta ahora no existen evidencias de que el Estado haya tenido éxito en aplicar mecanismos destinados a modificar estas variables demográficas; que en un proceso mecánico de adaptación, las tendencias del poblamiento responden automáticamente a las demandas impuestas por la actividad económica. Los que así piensan olvidan, por ejemplo, que la falta de previsión frente a ciertos fenómenos demográficos es la que ahora nos enfrenta al crecimiento que se ha dado en llamar “explosivo” de la población; que la concentración “espontánea” de la población en las grandes urbes es hoy objeto de preocupación por las dificultades y peligros de todo orden que ella acarrea; que

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 169.

la emigración de mano de obra calificada desde nuestros países implica un despilfarro de recursos, generalmente escaso, etc.

Olvidan también que existen ya claras evidencias de que acciones del Estado pueden modificar el nivel de las tasas de mortalidad y natalidad; que a través de estímulos a la inmigración internacional varios países —entre ellos algunos bien conocidos de América Latina— modificaron la fisonomía demográfica que habrían tenido en ausencia de ella.

Más grave aún, olvidan los partidarios del *laissez-faire* demográfico que en todos nuestros países existen disposiciones con claros efectos demográficos que en muchos casos son contradictorias entre sí, sin que se tenga una idea cabal de las verdaderas consecuencias que ellas están provocando.

En consecuencia, bajo el supuesto de que el fin último de todo programa de gobierno es asegurar el acceso libre e igualitario de los beneficios del desarrollo a todos los habitantes, postulamos que debe darse una política de población concebida en los términos ya discutidos, porque no es posible dejar librado al azar de una supuesta adaptación automática del comportamiento demográfico, el logro de las metas específicas de la política estatal.

Ya se han aplicado con éxito algunas medidas para modificar las tendencias demográficas. Con imaginación y determinación será posible poner a prueba otras. No hacerlo sería tan ingenuo como dejar librado al mecanismo del mercado la regulación de las fuerzas económicas.

¿Podrían algunos preguntar para qué? ¿Para lograr qué objetivos específicos se daría una política de población? Ya hemos dicho que creemos que dicha política no puede darse de forma autónoma. Sostenemos, por otro lado, que en la formulación de planes de desarrollo, la población debe ser considerada como una de las variables que deben ser integradas en los mismos. Hemos señalado también que los objetivos por alcanzar dependerán, en última instancia, de la situación concreta a la que se aplique la determinada política demográfica. Por ello, es difícil intentar fijar a priori y con carácter de aplicación universal el *¿para qué?* de la política. Sin embargo, con el ánimo de estimular el examen de

algunos de los aspectos que convendría considerar a fin de fijar metas y proponer estrategias, se señalan a continuación posibles campos de acción en lo demográfico. Al hacerlo no podemos, desde luego, escapar al peligro que ya anteriormente indicamos, de la fragilidad de la línea divisoria entre la planificación económica y social y la manipulación de variables demográficas.

Así, al pretender fijar metas en lo que respecta al comportamiento de la mortalidad y la fecundidad, estamos entrando en la esfera de la política de salud. Al mismo tiempo, cualquier acción en este campo tendrá claras consecuencias de orden económico.

Las siguientes son algunas de las interrogantes que podríamos formulamos con relación a la variable *mortalidad*: ¿es posible eliminar, o por lo menos reducir, las diferencias significativas (en algunos casos de más de 10 años en la esperanza de vida) que se dan en el nivel de la mortalidad entre regiones de un país? ¿Deben concentrarse esfuerzos en reducir la mortalidad materna? ¿Qué medios pueden utilizarse para disminuir la brecha que existe en el nivel de la mortalidad infantil en distintos grupos sociales? ¿Deben algunos grupos de edad de la población recibir atención prioritaria en las acciones de salud? ¿Conviene y es factible fijar metas respecto de los niveles futuros que deben alcanzar las tasas de mortalidad general y de mortalidad infantil?

Respecto de la variable *fecundidad*, el consenso resulta más difícil de alcanzar, pues unos sectores de la sociedad abogarán por su disminución, otros por su incremento, y no pocos porque se la deje exenta de manipulación. Cualquiera que sea la posición que se adopte en los dos primeros casos, deberá definirse si las medidas destinadas a lograr los efectos deseados estarán orientadas a todos los grupos sociales por igual.

Al tratar de manipular las variables *mortalidad* y *fecundidad*, debe tenerse presente que en el pasado ellas han evolucionado en muchas ocasiones como resultado de la aplicación de medidas que no estuvieron explícitamente destinadas a modificarlas. Deberá también considerar el planificador que todo cambio en estas variables, especialmente en la fecundidad, hará variar la estruc-

tura por edades de la población, lo que, a su vez, *ceteris paribus*, determinará modificaciones en las variables mismas.

Nada intentaremos decir en este documento acerca de las estrategias para lograr metas previamente definidas en cuanto a mortalidad y fecundidad, pero es evidente que se daría una gama de ellas, muchas de las cuales no han sido todavía aplicadas en América Latina.

Otro objetivo de la política demográfica que importaría examinar es el relacionado con la distribución de la población en el territorio. No se nos escapa, desde luego, que hasta ahora los patrones del asentamiento y las tendencias de la redistribución geográfica de la población han sido, en gran medida, la respuesta más o menos automática a la existencia de recursos naturales explotables y a la disponibilidad de empleos. Pero como señaló recientemente Robirosa,

[...] si se acepta el hecho de que las migraciones internas son modelables indirectamente a través de políticas coordinadas de localización y desarrollo de fuentes de trabajo, de centros educativos y de capacitación técnica, de beneficios sociales, de difusión de información acerca del sistema, etc., los flujos migratorios pueden ser incorporados como elementos activos de una estrategia de acción planificada y no resultar una simple consecuencia inevitable de procesos económicos más o menos incontrolados.<sup>5</sup>

La incorporación de los flujos migratorios en una estrategia como la señalada anteriormente permitiría, si no disminuir, por lo menos impedir que continúe incrementándose la concentración urbana que en numerosas áreas de América Latina ya ha alcanzado magnitudes que mueven a la preocupación.

Son varios los otros aspectos que podría cubrir una política de población que considere metas y estrategias en cuanto a la migra-

---

<sup>5</sup> Mario G. Robirosa, "Migraciones internas, la distribución espacial de las oportunidades de empleo y las metas de la justicia distributiva", documento presentado en el Simposio sobre Política de Población para la Argentina, noviembre de 1969.

ción interna. Sin embargo, nuestro propósito es sólo el de ilustrar con algunos ejemplos para qué debería adoptarse tal política.

No se agota tampoco la lista de las variables demográficas manipulables a través de una política, con la mortalidad, la fecundidad y la migración interna. Históricamente, los gobiernos han utilizado medidas legales para estimular o limitar la inmigración desde el exterior. Aunque en las actuales circunstancias no es dable esperar movimientos migratorios internacionales de la magnitud de los registrados en el siglo XIX y principios del XX, no puede dejar de reconocerse que varios países de la región (Argentina, Brasil, Venezuela y Honduras, por ejemplo) han actuado como receptores de migrantes procedentes de otras naciones de la región (Chile, Bolivia, Paraguay, El Salvador, entre otros). Sin embargo, estos movimientos se han dado en general de forma espontánea, sin que hasta el presente se hayan aplicado medidas para hacerlos más eficientes.

### ¿CÓMO ADOPTAR UNA POLÍTICA DE POBLACIÓN?

Esta pregunta no puede, indudablemente, contestarse de forma sencilla. Bastará recordar lo que se dijo al inicio de este documento acerca de las varias condiciones que deben darse y los distintos tipos de decisiones que es preciso adoptar para formular una política. Las ideas que se ofrecen a continuación constituyen apenas un esbozo de lo que la autora considera podrían ser algunos de los primeros pasos en el proceso no exento de complicaciones que habría de seguirse.

Es claro, por lo que se ha enunciado en párrafos anteriores, que la adopción de una política demográfica se facilitará en la medida en que exista un plan de desarrollo económico y social. En esta situación, el primer paso es lograr coherencia entre las metas económicas y sociales, y las demográficas. Debería ser obvio que para ello será indispensable, entre otras cosas, incorporar demógrafos en los organismos responsables de la planificación. Ellos, trabajando en colaboración con profesionales de otras disciplinas, deberán realizar, como condición previa, los estudios que

conduzcan a una cabal apreciación de la situación demográfica de partida, a proyecciones del comportamiento previsible de las variables demográficas, en ausencia de medidas destinadas explícitamente a modificarlas y, alternativamente, como resultado de los efectos supuestos del plan de desarrollo.

Deberán también realizarse proyecciones de las demandas previsibles que la particular situación demográfica y su posible evolución futura impondrían sobre el sistema productivo. Estos estudios, que constituyen base para la aproximación a un diagnóstico, deberán complementarse con investigaciones más detalladas sobre las migraciones internas, tanto urbanas como rurales; sobre la mano de obra, incluyendo el desempleo y subempleo, para mencionar apenas las más obvias. El comportamiento demográfico diferencial de distintos grupos sociales deberá también ser objeto de examen, pues sólo de una cabal comprensión de los mecanismos a través de los cuales se produce, podría intentarse introducir medidas que lo modifiquen.

Como el plan de desarrollo necesariamente deberá considerar las diferencias regionales y rural-urbanas, de igual manera la política demográfica deberá adecuarse a las particulares características de las distintas áreas del país. Esto estaría indicando que los estudios a que se ha hecho referencia deberán realizarse no sólo para el país en su conjunto, sino también para cada una de las regiones contempladas dentro del plan.

Sólo en la medida en que se vaya disponiendo de los elementos de juicio en que apoyar las decisiones, se podrá avanzar en la estructuración de una política de población que guarde efectiva coherencia con las metas y estrategias económicas. Parece innecesario subrayar que dicha política —como cualquiera otra de las adoptadas por un Estado— debe, en efecto, surgir como resultado de un proceso dinámico capaz de responder con rapidez y eficiencia a los cambios que con el correr del tiempo se van produciendo en los distintos componentes de la estrategia nacional.

## EL PLAN DE ACCIÓN MUNDIAL SOBRE POBLACIÓN: UN INSTRUMENTO POLÍTICO CUYO POTENCIAL NO SE HA MATERIALIZADO<sup>1</sup>

Después de tres años de que se adoptara el Plan de Acción Mundial sobre Población en la Conferencia Mundial sobre Población, en Bucarest, en agosto de 1974, el Plan ha evocado una reacción considerable entre distintos gobiernos, el sistema de las Naciones Unidas, instituciones benéficas, organizaciones no gubernamentales, eruditos sobre población y periodistas. Algunos han expresado insatisfacción, otros han intentado interpretar “el mensaje de Bucarest” de diversos modos.<sup>2</sup> Si bien el Plan de Acción

---

<sup>1</sup> Texto extraído de Carmen A. Miró, “The World Population Plan of Action: A Political Instrument Whose Potential Has not Been Realized”, en *Population and Development Review*, vol. 3, N° 4, 1977, pp. 421-442. Una versión anterior a este trabajo, titulada “Dos años y medio después de Bucarest: en busca de modos y medios para implementar el Plan de Acción Mundial sobre Población”, fue presentada en la “IV Conferencia sobre Población en Bellagio”, realizada en Ulvshale, Dinamarca, en junio de 1977.

<sup>2</sup> Algunos ejemplos representativos son: Bernard Berelson, “The World Population Plan of Action: Where Now?”, en *Population and Development Review* 1, N° 1, septiembre de 1975, pp. 115-146; Centro Latinoamericano de Demografía, *Implications for Latin America of The World Population Plan of Action* ST/CEPAL/Conf. 54/L.4, 20 de enero de 1975; Paul Demyen, “Population on the World, Agenda 1984”, comentarios pronunciados ante la Tribuna sobre Población organizada en conexión con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Población.

es potencialmente un fuerte instrumento político, los eventos y desarrollos que han tenido lugar desde la Conferencia Mundial sobre Población indican que este potencial se encuentra lejos de estar plenamente materializado.

## EL PLAN DE ACCIÓN EN EL CLIMA SOCIOPOLÍTICO INTERNACIONAL

El Plan de Acción es un documento inherentemente político en gran medida debido a las presiones políticas, antes y durante la Conferencia, que influyeron en la redacción del Plan final. Pese a que estas presiones fueron inesperadas, en retrospectiva pareciera que representaron la culminación lógica del clima de los eventos en la década previa a la Conferencia. Por consiguiente, ni las naciones desarrolladas ni el Secretariado de las Naciones Unidas deben haberse sorprendido de que la mayoría del mundo en vías de desarrollo asumiera una postura militante en Bucarest, con el evidente apoyo de países socialistas. La Conferencia fue la primera ocasión en que el tema de población fuera considerado en el terreno internacional por altos funcionarios gubernamentales —una importante novedad respecto de las dos conferencias mundiales sobre población previas (Roma, 1954, y Belgrado, 1965), organizadas por las Naciones Unidas con la colaboración de la

---

ción en Bucarest, Rumania, el 28 de agosto de 1974; Jason L. Finkle y Bárbara B. Crane, “The Politics of Bucharest: Population Development and the New International Economic Order”, en *Population and Development Review*, vol. 1, N° 1, septiembre de 1975, pp. 87-114; W. Parker Mauldin *et al.*, “The World Population Conference and the Population Tribune, August 1974”, en *Studies in Family Planning*, 5, N° 12, diciembre de 1974, pp. 357-396; Leon Tabah, *New Emphasis on Demographic Research after Bucharest*, UNFPA/WPPA/12, 3 de septiembre de 1975; Leon Tabah, “The Significance of the Bucharest Conference on Population”, en *International Social Science Journal*, 27, N° 2, 1975, pp. 375-384; Riad B. Tabbarah, “Population Policy Issues in International Instruments: With Special Referente to the World Population Plan of Action”, en *Journal of International Law and Economics*, 9, N° 3, diciembre de 1974; Víctor L. Urquidí, “The Positive and the Negative of Bucharest”, documento preparado por el UNFPA-UN Interregional Consultative Group of Expert on the World Population Plan of Action, Ginebra, Suiza, septiembre de 1975.

Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población. No era de esperar que los representantes de gobierno se comportaran de un modo estrictamente aséptico en términos científicos, desestimando las posiciones políticas y los compromisos asumidos por sus gobiernos. Durante más de dos décadas, el tema de la población había sido sumamente controversial, cargado de una ideología considerable. La “objetividad” en esta área, como en otras que se ocupan de interpretar las relaciones causales en fenómenos sociales, ha sido percibida como dependiente del modo en que cada grupo de participantes juzgue el problema en cuestión.

No menos importante para la dirección adoptada por las deliberaciones en Bucarest fue el compromiso de las naciones en vías de desarrollo para lograr relaciones económicas internacionales más equitativas. Este compromiso fue destacado por primera vez en 1964 en la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, en la cual un bloque de naciones en desarrollo se unió en apoyo de proposiciones para redefinir los principios que rigen las relaciones económicas internacionales. Culminó en la Sexta Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1974, en la cual se aprobaron la “Declaración del Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional” y una resolución sobre un programa de acción para su establecimiento.<sup>3</sup>

En el ínterin, el llamamiento a importantes reformas en el sistema económico internacional y a un mayor compromiso en pos del desarrollo social y económico en el mundo en desarrollo surgía cada vez con mayor frecuencia en procedimientos en el sistema de Naciones Unidas. Las reformas de comercialización y la fijación de precios de materias primas, que formarían parte de la Declaración del Nuevo Orden Económico, ya habían sido señaladas en la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano en 1972. Dicha conferencia, considerada por el Secretariado de la ONU como modelo para la Conferencia Mundial sobre Población,

---

<sup>3</sup> Éstas son UN General Assembly Sixth Special Session Resolutions 3201 (S-VI) y 3202 (S-VI), respectivamente.

había adoptado el “Principio 10”, que hacía referencia a “la estabilidad de los precios [y] al ingreso adecuado proveniente de productos básicos y materias primas” como “elementos esenciales” en los países en desarrollo para la mejora del medio ambiente; y la primacía de asuntos de desarrollo en consideración de políticas de población había sido reconocida cuando, también en 1972, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas subrayó la importancia que le atribuía a la política sobre población en un contexto de desarrollo. En una resolución adoptada en junio de ese año que avalaba el programa y los planes para la Conferencia Mundial sobre Población, el Consejo claramente estableció lo que luego se convertiría en el leitmotiv de la Conferencia: con la certeza de que el desarrollo económico y social es un elemento esencial y una condición previa para una política de población efectiva, y teniendo pleno conocimiento de que es necesaria una mayor acción y expansión de actividades para este fin tanto a escala nacional como internacional, el Consejo solicita a la Comisión sobre Población y la Conferencia Mundial sobre Población, 1974, dar la *máxima prioridad* a la consideración de las condiciones sociales, económicas y a otras condiciones propicias para el logro de objetivos demográficos nacionales.<sup>4</sup>

En la propia Sexta Sesión Especial, a pesar de que los temas de población no fueron mencionados específicamente, el programa de acción recomendó que las actividades del programa de las Naciones Unidas, incluyendo la Conferencia Mundial sobre Población de 1974, contribuyeran al establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional.<sup>5</sup>

Más aún, la Conferencia Internacional sobre Población Juvenil llevada a cabo en Bucarest pocos días antes que la Conferencia Mundial sobre Población pudo haber servido de premonición del carácter de las deliberaciones sobre el Plan de Acción Mun-

---

<sup>4</sup> UN Economic and Social Council Resolution 1672 (LII), itálicas añadidas por el autor.

<sup>5</sup> UN General Assembly Sixth Special Session Resolution 3202 (S-VI), capítulo 10, párrafo 2.

dial sobre Población. Cuando tuvo lugar la Conferencia Mundial sobre Población, delegados del anterior encuentro ya habían adoptado la postura de que los intentos por reducir la tasa de crecimiento poblacional “solamente serían efectivos si son parte de una *estrategia integral y completa en pos del rápido desarrollo social y económico*”.<sup>6</sup>

Al virar el objetivo explícito del Plan de Acción Mundial sobre Población en la versión preliminar, de “incidir en las variables de población”, hacia el más amplio propósito, en la versión final, de “ayudar a coordinar las tendencias poblacionales y aquellas del desarrollo económico y social”, las naciones en desarrollo estaban sencillamente siendo consecuentes con sus acciones en contextos previos.

En resumen, Bucarest solamente reforzó lo que había sido expresado anteriormente por científicos sociales del mundo en desarrollo y por diversas agencias de Naciones Unidas —a saber, que es imposible separar el tema de la población de su contexto político y económico.

## EL PLAN COMO INSTRUMENTO POLÍTICO

La atmósfera altamente politizada en Bucarest, que muchos han considerado como el mayor defecto de la Conferencia Mundial sobre Población, puede volverse uno de sus puntos más favorables. El Plan de Acción Mundial sobre Población fue un documento consensuado, al cual solamente se llegó tras un debate considerable entre fervientes oponentes, y surgió de la confrontación estableciendo ciertas premisas fundamentales sobre las que descansa el compromiso para una acción política futura en el campo de la población. Una lectura del Plan<sup>7</sup> revela las siguientes premisas, entre otras:

---

<sup>6</sup> International Youth Population Conference, itálicas añadidas por el autor.

<sup>7</sup> El Plan de Acción Mundial sobre Población fue reimpresso en su integridad en *Population and Development Review*, 1, N° 1, septiembre de 1975, pp. 163-181. Las partes del Plan citadas en este artículo están identificadas por párrafo entre

La promoción del desarrollo y la mejora en la calidad de vida requieren coordinación de acción en todos los terrenos socio-económicos importantes, *incluyendo aquel de la población* [párrafo 1].

El Plan de Acción debe ser considerado como un *componente importante* del sistema de estrategias internacionales [párrafo 1].

Allí donde las tendencias de crecimiento poblacional, distribución y estructura estén *fuera de equilibrio/balance* con los factores sociales, económicos y del medio ambiente, pueden, en ciertas etapas de desarrollo, *crear dificultades adicionales* para el logro del desarrollo sostenido [párrafo 2].

El comportamiento reproductivo individual y las necesidades y aspiraciones de la sociedad deben reconciliarse [párrafo 7].

Además, ciertos principios del Plan confirman un consenso en la importancia de variables demográficas. Por ejemplo:

El principal objetivo del desarrollo social, económico y cultural, *del cual las metas y políticas de la población son parte integral*, es mejorar los niveles de vida y la calidad de vida de las personas [párrafo 14a].

La población y el desarrollo se encuentran interrelacionados: *las variables de la población influyen sobre las variables del desarrollo* y están influenciadas por ellas [párrafo 14c].

El principal objetivo de este Plan de Acción es expandir y profundizar las capacidades de los países *para efectivamente abordar sus* problemas poblacionales nacionales y subnacionales [párrafo 15].

Respecto de objetivos generales, los siguientes pasajes demuestran que los representantes nacionales que asistieron a la

---

corchetes a continuación de la cita. Todas las itálicas han sido añadidas por la autora.

Conferencia reconocieron la naturaleza política de la tarea asumida bajo la tutela del Plan:

Recomendar *pautas para políticas de población* en consonancia con los valores y metas nacionales y con principios internacionalmente reconocidos [párrafo 15f].

Promover el *desarrollo y la implementación de políticas de población* allí donde fuera necesario, incluyendo mejoras en la *comunicación al público en general de los propósitos y las metas de estas políticas y la promoción de la participación popular* en su formulación e implementación [párrafo 15g].

El Plan se extiende incluso hasta la recomendación a todos los países de “respetar y asegurar, *sin importar sus objetivos demográficos generales*, el derecho que tienen las personas a determinar, de un modo libre, informado y responsable, la cantidad de hijos y el espaciamiento entre ellos” (párrafo 29a).

Se podrían citar muchos otros párrafos del Plan para enfatizar su potencial como instrumento político.<sup>8</sup> He seleccionado estos apartados en parte porque no han sido muy enfatizados en análisis del Plan y en parte también porque señalan áreas donde el consenso fue mayor, y creo que esa implementación puede tener lugar con mayor éxito siguiendo los caminos que tenga el potencial para un acuerdo casi universal. El enfoque alternativo que destaca las posiciones divergentes —con la aspiración de cambiarlas eventualmente— está destinado a un menor grado de éxito.

---

<sup>8</sup> Riad B. Tabbarah (“Population Policy Issues in International Instruments: With Special Referente to the World Population Plan of Action”, *op. cit.*) ha señalado que uno de los principales logros del Plan de Acción fue que aún cuando se trató de un documento consensuado, no obstante logró “avances” más allá de “la base” de decisiones previamente aceptadas sobre la mayoría de los importantes temas abordados.

## EVENTOS Y DESARROLLO DESDE BUCAREST

Si, en lugar de sus directivas para una acción política, uno estuviera tentado a descartar el Plan como instrumento con poca influencia política, es todavía innegable que el interés y la discusión sobre este documento no se han extinguido en estos tres años desde su adopción. Más bien por el contrario, el Plan continúa recibiendo atención tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Mientras que conferencias mundiales previas sobre población fueron responsables de contribuciones básicas al fondo de conocimiento científico sobre población, en comparación con Bucarest sus repercusiones sobre la acción política fueron prácticamente inexistentes. Aunque el interés generado por la conferencia de 1954, celebrada en Roma, dentro de las Naciones Unidas en pos de crear capacitación demográfica regional y centros de investigación, haya tenido un impacto considerable en el área a lo largo de los años, la influencia política directa de la Conferencia fue insignificante. La Conferencia de 1965, de Belgrado, se acercó más a las preocupaciones predominantes en Bucarest: numerosas reuniones abordaron las relaciones entre los factores demográficos y socioeconómicos. Las principales contribuciones de la Conferencia de Belgrado fueron ayudar a aumentar la conciencia de estas relaciones e inducir a importantes cambios en el contenido del programa de trabajo de la División de Población de las Naciones Unidas. Aparte de esto, cualquier efecto en la esfera política nacional pronto se esfumó.

El siguiente análisis de efectos y desarrollos desde la Conferencia de 1974 demuestra que el Plan de Acción Mundial sobre Población ha tenido un importante impacto, probablemente sin precedentes. También muestra, no obstante, que en muchos sentidos, la comunidad internacional ha fracasado tanto en realizar avances más que nominales respecto de lograr los objetivos fundamentales del Plan, así como en sacar provecho de su potencial como un “instrumento político dentro del amplio contexto de las estrategias adoptadas internacionalmente para el progreso nacional e internacional” (Preámbulo).

## IMPACTO DEL PLAN EN LAS CONFERENCIAS Y CONSULTAS DE LAS NACIONES UNIDAS

Entre los hechos que han tenido lugar dentro del sistema de Naciones Unidas desde 1974, ha habido algunas consultas y reuniones complementarias directamente relacionadas con la implementación del Plan, y ha habido diversas conferencias centradas en temas tan estrechamente relacionados con los asuntos de población que sería de esperar que las referencias a las pautas establecidas por el Plan de Acción Mundial sobre Población fueran centrales en sus deliberaciones. Estos eventos y los documentos que produjeron son analizados a continuación respecto a la medida en la cual ellos consideraron el Plan.

### *ACTIVIDADES DIRECTAS DE SEGUIMIENTO*

Actividades de seguimiento identificables como directamente relacionadas con la implementación del Plan incluyen: a) la XVIII Sesión de la Comisión sobre Población de las Naciones Unidas, llevada a cabo en febrero de 1975; b) las cinco Consultas Regionales postBucarest, realizadas entre febrero y julio de 1975; c) el Grupo Consultivo Interregional del United Nations Population Fund (UNFPA-UN), Expertos sobre el Plan de Acción Mundial sobre Población, reunido en septiembre de 1975; y d) la XIX Sesión de la Comisión sobre Población de las Naciones Unidas realizada en enero de 1977.

Dos propuestas al secretario general que fueron adoptadas por la XVIII Sesión de la Comisión sobre Población de las Naciones Unidas, y más tarde ratificadas por el Consejo Económico y Social, se relacionan directamente con el Plan de Acción Mundial. La primera, un pedido para obtener “a escala nacional, en conferencia con los Estados miembros, un informe de las medidas adoptadas y del trabajo asumido y planificado, por los gobiernos, considerados *relevantes para la implementación del Plan de Ac-*

*ción Mundial sobre Población*”,<sup>9</sup> dio origen a la “Tercera Consulta entre Gobiernos: Políticas de Población en el Contexto de Desarrollo, 1976” de las Naciones Unidas, que examina cambios en las percepciones de gobiernos nacionales sobre niveles, tendencias y políticas demográficas. El segundo pedido, preparar “pautas para ayudar a [...] los planificadores de desarrollo a escala nacional *a considerar factores relacionados con la población* al elaborar planes para el desarrollo”,<sup>10</sup> resultó en el documento “Pautas sobre factores relacionados con la población para los planificadores de desarrollo”,<sup>11</sup> presentado ante la LXI Sesión del Consejo Económico y Social. La promoción de trabajos sobre este difícil tema, en gran parte desatendido, puede encontrarse en principios enunciados por el Plan de Acción Mundial sobre Población. Si, como afirma el Plan, “las políticas de población son elementos constitutivos de políticas de desarrollo socio-económico” (párrafo 14d), es importante aprender cómo incorporar la consideración de factores demográficos, sus potenciales consecuencias y sus supuestos determinantes en la planificación del desarrollo. Evidentemente el Secretariado de las Naciones Unidas está lejos de poder ofrecer un adecuado asesoramiento en esta área. Tras considerar las “Pautas”, el Consejo Económico y Social las regresó a la Comisión sobre Población con el pedido de que se prepare un “manual sobre población y planificación del desarrollo”,<sup>12</sup> una tarea sobre la cual la División de Población de las Naciones Unidas espera trabajar durante 1978-1979.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> 18th Session of the UN Population Commission, julio de 1975. Itálicas añadidas por el autor.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> United Nations, Economic and Social Council, Documento E/5780.

<sup>12</sup> El manual debería “incluir aspectos tales como la relación causa-efecto entre factores demográficos y de desarrollo con especiales referencias a la planificación, técnicas de incorporación de variables demográficas en la planificación del desarrollo, y modelos demográfico-económicos para la planificación del desarrollo”. United Nations, Economic and Social Council, Population Commission, 19th Session, Documento E/CN.9/327, 11 de noviembre 1976.

<sup>13</sup> United Nations, Economic and Social Council, Population Commission, 19th Session, Documento E/CN.9/331, 23 de noviembre de 1976, p. 23, párrafo 39.

Cinco Consultas Regionales PostBucarest, una en cada región de la Comisión Económica de las Naciones Unidas, fueron emprendidas como respuesta al Plan, el cual invita a “los países que comparten condiciones y problemas poblacionales similares [...] a considerar conjuntamente este Plan de Acción, intercambiar experiencias en áreas relevantes y elaborar aquellos aspectos del Plan que sean de particular relevancia para ellos” (párrafo 102). Los informes de las consultas reflejan los diferentes enfoques regionales respecto del Plan y ofrecen valiosas pautas para la comunidad internacional respecto de los modos para ayudar a los países de estas regiones a implementar el Plan. Los siguientes resúmenes ilustran las variadas maneras en que las regiones reaccionaron al Plan pocos meses después de su adopción.<sup>14</sup>

1. La región Asia-Pacífico reiteró su apoyo para la reducción del crecimiento poblacional, habiendo establecido objetivos cuantitativos para disminuir las tasas de crecimiento, mortalidad y fecundidad. La declaración del informe regional que afirma que “el desarrollo es un factor central en la solución de problemas de población”<sup>15</sup> puede representar un nuevo consenso como resultado de Bucarest.

2. Los países latinoamericanos, aunque reconocían que las situaciones críticas podían surgir de la demanda de educación, salud, vivienda y otros servicios, generadas por las presiones de población en la región, insistieron en abstenerse de realizar recomendaciones específicas respecto de la tasa de crecimiento poblacional. No se propusieron objetivos cuantitativos.<sup>16</sup> Indu-

---

<sup>14</sup> Para una comparación detallada de Asian, Latin American, and African Consultations, véase Lyle Saunders y Ann Leonard, *Population Policies and Programmes Post-Bucharest*, Nueva York, The Ford Foundation, 1975. Un resumen de los procedimientos de las cinco consultas se encuentra incluido en Naciones Unidas, *Result of the Regional Consultations Subsequent to the World Population Conference* (UNFPA/WPPA/14/Rev. 1), 1 de octubre de 1975.

<sup>15</sup> United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, *Follow-up Action on the Decisions and Recommendations of the World Population Conference* (E/CN.11/1208), 29 de enero de 1975.

<sup>16</sup> Los objetivos para la reducción de la morbilidad y la mortalidad fueron aproba-

dablemente, la recomendación más importante adoptada por los países latinoamericanos fue establecer “consejos y comisiones de alto nivel, y otras unidades equivalentes, autorizadas para coordinar acciones en el campo de la población”, en los países de la región.<sup>17</sup>

3. La Consulta Africana reflejó más claramente que cualquier otra la diversidad intrarregional de las situaciones y posiciones. El informe representa un consenso entre “países con vastos recursos naturales” donde “una alta tasa de crecimiento poblacional podría ofrecer beneficios agregados para el desarrollo” y aquellos países “capaces de contener una población más extensa” pero en los cuales “ciertas circunstancias (económicas, sociales, culturales o de otro tipo) no lo permitirían”.<sup>18</sup> Muchas de las recomendaciones contenidas en el Plan fueron reiteradas en el contexto africano. La divergencia más destacada surgió al instar a que los gobiernos africanos “aprueben leyes que permitan a médicos calificados realizar abortos cuando fueran solicitados y por motivos de salud, *bienestar* y supervivencia, ya sea de la madre o del niño, o de ambos”.<sup>19</sup> Esta recomendación se vuelve aún más llamativa si uno recuerda que el tema del aborto fue completamente silenciado en la Conferencia Mundial sobre Población.

4. La región de Asia Occidental adoptó la posición más radical respecto al crecimiento de la población al declarar que “el rápido crecimiento poblacional en el área no constituye un obstáculo en el camino del desarrollo socio-económico”, a lo que añadió que “existen otros indicios de que el proceso de desarro-

---

dos indirectamente por referencia explícita a las metas dispuestas en Ten Year Health Plan of the Americas. Véase United Nations Economic Commission for Latin America, *Report of The Second Latin American Meeting on Population* (ST/ECLA/Conf. 54/L9/Rev. 1), 31 de marzo de 1975, p. 43.

<sup>17</sup> United Nations Economic Commission for Latin America, *Report of The Second Latin American Meeting on Population*, *op. cit.*, p. 36.

<sup>18</sup> United Nations Economic Commission for Africa, Regional Post World Population Conference Consultation (E/CN.14/POP/135), 11 de marzo de 1975, párrafos 10 y 11.

<sup>19</sup> *Ibid.* Itálicas añadidas por el autor.

llo puede superar las implicaciones del continuo aumento en las tasas reproductivas y del incremento natural de la población”.<sup>20</sup> Su declaración, más que ninguna otra, hizo hincapié en la necesidad de contar con información estadística adecuada sobre las variables demográficas.

5. Los países europeos acordaron en que la adopción del Plan había “resultado en la aceleración de la promulgación de leyes y en el emprendimiento de programas organizativos y de investigación que de otro modo podrían haber tenido menor prioridad”. En la mayoría de los países causó que los

[...] gobiernos se dieran cuenta de que allí donde abordajes anteriores no estaban coordinados para resolver problemas de población, estos abordajes podrían transformarse en una política de población completa y considerada, dentro del contexto de estrategias y planes de desarrollo social y económico.<sup>21</sup>

Los representantes en la Consulta Europea también prestaron especial atención a la recomendación del Plan de reducir “las diferenciales nacionales y subnacionales” en mortalidad (párrafo 22), y convocaron a la Organización Mundial de la Salud a “iniciar y coordinar estudios de morbilidad diferencial y mortalidad tanto en países desarrollados como en países en desarrollo”.<sup>22</sup>

Las cinco regiones respaldaron la recomendación del Plan de que los gobiernos proporcionen el derecho al acceso a información y servicios para permitir a las personas lograr el tamaño familiar deseado. Hubo también acuerdo general sobre la importancia de la distribución geográfica de las poblaciones, con especial referencia a la migración interna, y algunas regiones destacaron la necesidad de estudiar los efectos de la migración internacional.

---

<sup>20</sup> United Nations Economic Commission for West Asia, *Final Report on the UN/UNFPA Post World Population Conference Consultation*.

<sup>21</sup> United Nations, Economic Commission for Europe, *UN/UNFPA Post World Population Conference Consultation Among Countries of the ECE Region (ESA/P/AC.5/5)*, 18 de agosto 1975, p. 16.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 20.

La necesidad de investigación en todas las áreas relacionadas con la población fue ampliamente reconocida.

El Grupo Consultivo Interregional del UNFPA-UN de Expertos sobre el Plan de Acción Mundial sobre Población se reunió en septiembre de 1975 para considerar “programas globales, prioridades, recursos y coordinación de asistencia con relación a la implementación del World Population Plan of Action (WPPA)”. El Informe Preliminar de la Reunión<sup>23</sup> dista mucho de lograr este objetivo y manifiesta un considerable desacuerdo entre los participantes. Las recomendaciones adoptadas por el Grupo Consultivo son numerosas, pero de naturaleza bastante general. Con toda seguridad han sido de poco valor práctico para las organizaciones que convocaron a la reunión. En mi opinión, el motivo del fracaso aparente de la consulta fue que intentó obtener sugerencias de aplicabilidad general por parte de académicos y técnicos provenientes de regiones y países con muy diversas situaciones demográficas y de desarrollo, y en diferentes etapas de “madurez” en la formulación e implementación de políticas de población. Cualquier intento de implementar el Plan debe tomar en consideración su dictamen de que “las recomendaciones en este Plan de Acción respecto de las políticas para tratar los problemas de población deben *reconocer la diversidad de condiciones* dentro y entre los diferentes países” (párrafo 14i). En otras palabras, la implementación del Plan a escala nacional requiere al menos un conocimiento aproximado de las condiciones del país en cuestión, incluyendo no solamente las tendencias de población, sino también la situación económica, social y política, y la posición del gobierno respecto a las políticas de población. Algunas generalizaciones provendrán eventualmente de estos diagnósticos individuales, y algunos programas de más amplia aplicación podrán entonces desarrollarse.

La XIX Sesión de la Comisión sobre Población de las Naciones Unidas, celebrada en enero de 1977, fue la primera en la que

---

<sup>23</sup> UNFPA-UN Interregional Consultative Group of Experts on the World Population Plan of Action (UNFPA/WPPA/20), 17 de octubre de 1975.

representantes de gobierno examinaron los resultados del monitoreo de las tendencias y políticas poblacionales solicitadas por el Plan (párrafo 107). La impresión recibida al leer la documentación disponible es que la Comisión se concentró en examinar tendencias demográficas que fueron informadas por el Secretariado y tendencias de políticas informadas principalmente a través de la Tercera Consulta entre Gobiernos, de las Naciones Unidas.<sup>24</sup> La Comisión también prestó particular atención a organizar las evaluaciones del progreso en pos de lograr las metas y las recomendaciones del Plan, que deberían ser asumidas cada cinco años por el sistema de Naciones Unidas (párrafo 108).

#### *CONFERENCIAS POSTBUCAREST*

Cuatro conferencias mundiales —sobre alimento, mujeres, asentamientos humanos y empleo—, más la VII Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, tuvieron lugar en el transcurso de dos años después de la adopción del Plan de Acción Mundial sobre Población. La función manifiesta del Plan es servir como “un instrumento de políticas en el interior de un más amplio contexto de las estrategias adoptadas internacionalmente para el progreso nacional e internacional” (Preámbulo) y más aún, “ser considerado como un importante componente del sistema de estrategias internacionales” (párrafo 1). Siendo éste el caso, uno podría esperar que los documentos provenientes de las cuatro conferencias mundiales subsiguientes hubieran hecho repetidas referencias explícitas al Plan. Lamentablemente esto no sucedió. En el mejor de los casos, hubo algunas referencias a la Conferencia Mundial sobre Población y al Plan; en algunos documentos no hubo ninguna en absoluto. Se dio poco reconocimiento al apotegma tan insistentemente repetido en el Plan de que “la población y el desarrollo están interrelacionados” y que

---

<sup>24</sup> En el momento de escribir, solamente tuve acceso a la documentación básica preparada para la reunión. El Informe sobre la XIX Sesión puede contener referencias específicas a la implementación del Plan.

“las variables poblacionales influyen en las variables del desarrollo y están también influenciadas por ellas” (párrafo 14c). Esto podría ser interpretado como una insinuación de que la comunidad internacional aún tiene un largo, y quizás difícil, camino por recorrer desde una mera declaración de principios hasta un accionar coordinado y efectivo sobre asuntos de población y desarrollo. La evidente falta de coherencia y continuidad entre conferencias no puede atribuirse solamente al hecho de que diferentes representantes de gobierno, en distintas reuniones, podrían resaltar diferentes aspectos de la constelación de los problemas. La idea de que el más promisorio abordaje de los problemas de desarrollo se logra a través de un esfuerzo coordinado en torno a todos los factores subyacentes responsables de una situación socioeconómica dada debe aún impregnar la mayoría de las estructuras políticas nacionales.

La Conferencia Mundial sobre la Alimentación adoptó solamente una pequeña resolución específicamente dedicada a la población, en la cual reconoció “que la creciente demanda de alimentos se relaciona en particular con un crecimiento poblacional sin precedentes”.<sup>25</sup> Sin embargo, al referirse al “derecho a determinar la cantidad y el espaciamiento entre los nacimientos”, la misma resolución no llegó tan lejos como el Plan de Acción Mundial sobre Población, y especificó en cambio que el derecho debería ser ejercitado “de acuerdo con las necesidades nacionales”. La Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Desnutrición, adoptada por la Conferencia Mundial sobre la Alimentación, no hace referencia alguna a las políticas poblacionales o a su relación con políticas agrarias de otra índole.

La Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer se acercó más a reforzar las decisiones tomadas en Bucarest. El Plan de Acción Mundial sobre Población incluye “la plena integración de las mujeres en el proceso de desarrollo”, entre los objetivos del desarrollo que tienen un “efecto en el contexto socio-económico

---

<sup>25</sup> United Nations, *Report of the World Food Conference* (E/CONF.65/20), 5-16 de noviembre de 1974, Resolución IX, p. 11.

de decisiones reproductivas que tienden a moderar los niveles de fecundidad” (párrafo 32). El Plan continúa citando algunos de los medios por los cuales esto podría lograrse. Ambas conferencias reconocieron: a) la necesidad de lograr un mismo estatus para hombres y mujeres en la familia y la sociedad; b) el derecho a contraer matrimonio “solamente con el libre y pleno consentimiento de los pretendientes” (párrafo 39d); c) “el derecho de los individuos y de las parejas a determinar libre y responsablemente la cantidad y el espaciamiento entre sus hijos”,<sup>26</sup> d) la estrecha interrelación de factores sociales, económicos y demográficos —“el cambio en uno o más [factores] *inevitablemente* implica cambios en los otros” —;<sup>27</sup> y e) la legitimidad de incluir políticas y programas poblacionales en los planes de desarrollo generales. La implementación de los dos planes de las conferencias deberían reforzarse mutuamente: una más plena integración de las mujeres en los roles de la sociedad debería tener un impacto significativo en el comportamiento reproductivo.

Solamente en el Informe Final de la Conferencia sobre Asentamientos Humanos he encontrado una referencia explícita al Plan de Acción Mundial sobre Población. El informe afirma que cada país debe actuar con urgencia para establecer una política nacional sobre asentamientos humanos que tome en cuenta la distribución de la población en el territorio nacional.<sup>28</sup> El Plan de Acción Mundial sobre Población es identificado como uno de los ítems que deben ser considerados (el último en la lista). Tal vez sea una interpretación tendenciosa, pero me parece que las recomendaciones adoptadas en la Conferencia sobre Asenta-

---

<sup>26</sup> United Nations, *Report of the World Conference of the International Women's Year* (E/CONF.66/34), 19 de junio-2 de julio de 1975. World Plan of Action for the Implementation of the Objectives of the International Women's Year, párrafo 142.

<sup>27</sup> World Plan of Action for the Implementation of the Objectives of the International Women's Year, párrafo 135. Itálicas añadidas por el autor.

<sup>28</sup> Esta referencia aparece en United Nations, *Report on Habitat: The United Nations Conference on Human Settlements* (A/CONF.70/15), capítulo II, “Recommendations for National Action”.

mientos Humanos quita el área de distribución poblacional del dominio de aquellos responsables de las políticas de población tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Un cuidadoso estudio de los documentos de las dos conferencias sería necesario para determinar en qué lugar sus recomendaciones son de hecho complementarias y dónde podrían dar lugar a acciones descoordinadas.

En el momento de escribir no tuve acceso al informe sobre La Conferencia Mundial sobre Empleo, pero a juzgar por el informe presentado en la conferencia por el director general de la Organización Mundial del Trabajo, la población, más precisamente la política de población, era evidente por su ausencia en las deliberaciones. La sección sobre estrategias nacionales para las políticas sociales en el informe del director general establece que “no sería adecuado discutir en este informe el *aún controvertido tema de las políticas poblacionales*”.<sup>29</sup> De la consiguiente discusión parece que estas “políticas” se referían principalmente a la planificación familiar.

Incluso no es posible encontrar una referencia indirecta a la población entre los principales acuerdos alcanzados durante la VII Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas.<sup>30</sup> Comentando sobre los documentos de esta sesión, Barnett F. Baron<sup>31</sup> buscó un vínculo en una recomendación<sup>32</sup> para que la OMS y la UNICEF intensifiquen esfuerzos para mejorar las condiciones de salud en países en vías de desarrollo, brindando, entre otras cosas, “servicios de salud primarios a las comunidades, incluyendo bienestar familiar y salud para la madre y el niño”. Baron conjetura que la falta de atención a la población en la VII Sesión Especial

---

<sup>29</sup> International Labour Organisation, Report of the Director-General, *Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem*, Ginebra, International Labour Office, 1976, pp. 59-60. Itálicas añadidas por el autor.

<sup>30</sup> Los principales acuerdos de la Seventh Special Session fueron registrados en la Resolución 3.362 (S-VII), adoptados el 16 de septiembre de 1975.

<sup>31</sup> Barnett F. Baron, “Population and the Seventh Special Session: A Report”, en *Population and Development Review*, 1, N° 2, diciembre de 1975, p. 303.

<sup>32</sup> Seventh Special Session Resolution 3.362 (S-VII, parte II), párrafo 9.

puede haberse debido al deseo de eludir un tema ideológico potencialmente divisorio; al acuerdo de la Asamblea con relación a que la población no debe ser tratada de manera separada cuando se discute una transformación socioeconómica, y al hecho de que los países en desarrollo percibieron la Sesión Especial como una ocasión para comenzar lo que el mundo desarrollado les “debía” y no para abordar asuntos de política nacional.<sup>33</sup>

Sin disputar estas posibles explicaciones, creo que la ausencia de población como tema de discusión en la VII Sesión Especial es otra demostración de la falta de acuerdo general sobre la necesidad de abordar el desarrollo con un esfuerzo coordinado en una cantidad de problemas socioeconómicos relacionados, uno de los cuales es la población.

#### LA RESPUESTA POSTBUCAREST DEL UNFPA Y DE LAS AGENCIAS ESPECIALIZADAS

Una de las respuestas más directas a la Conferencia Mundial sobre Población y al Plan de Acción —en términos de definición de principios y declaración de objetivos y propósitos— está contenida en el Informe presentado por el director ejecutivo del UNFPA a la XXII Reunión del Consejo Directivo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, celebrada en junio de 1976.<sup>34</sup> Un informe comparable de 1975 apareció demasiado pronto tras la Conferencia Mundial sobre Población para reflejar el empuje del Plan de Acción Mundial sobre Población. Por consiguiente, el Informe de 1976 es de especial interés por haber proporcionado la primera oportunidad para que el UNFPA ajustara directivas programáticas en respuesta al Plan de Acción.

En algún sentido, el Informe parece haber estado considerablemente influenciado por el Plan. De este modo, aunque reafir-

---

<sup>33</sup> Barnett F. Baron, “Population and the Seventh Special Session: A Report”, *op. cit.*, pp. 303-304.

<sup>34</sup> United Nations Development Programme, Informe N° 186, 21 de mayo de 1976. Todas las citas en la siguiente discusión pertenecen a ese informe.

ma las metas y los propósitos que el Consejo Económico y Social originalmente asignó al UNFPA, el documento señala la necesidad de cambiar el acento puesto en ciertas áreas. Por ejemplo, reconoce que las actividades con vistas a crear conciencia sobre asuntos poblacionales deberían enfocarse “más en llegar a importantes grupos poblacionales, como las mujeres, los jóvenes, los líderes de la comunidad local, grupos políticos y religiosos”. Prevé que la asistencia a los países deberá “ser limitada en tiempo y deberá retirarse paulatinamente”, y qué prioridades deberán ser establecidas. Conceder los limitados recursos del UNFPA sobre la base de indicadores poblacionales está sugerido como un medio para asignar prioridades. El Informe sugiere un grupo de 54 países que serían designados *países prioritarios para asistencia poblacional*, que recibiría el 75% de los fondos disponibles. Estos países se identifican sobre la base de los siguientes niveles de umbrales demográficos:

1. Tasa de crecimiento poblacional de 2,5% anual;
2. Tasa bruta de reproducción de 2,5;
3. Tasa de mortalidad infantil de 160 muertes por mil nacimientos;
4. Densidad de población en tierra cultivable de 2 personas por hectárea.

El apoyo a los países incluiría asesoramiento respecto del “establecimiento de prioridades según sus objetivos poblacionales establecidos”. Se daría preferencia a “actividades diseñadas para fortalecer la autoconfianza de los países receptores en asuntos de población y beneficiar a los grupos poblacionales menos aventajados”. Entre los proyectos para promover la confianza propia que el UNFPA estaría dispuesto a financiar se encuentran “investigaciones operativas y proyectos piloto para explorar enfoques innovadores”. El UNFPA está

[...] buscando maneras de identificar programas de desarrollo en los cuales las actividades de población puedan integrarse [...] En

tales esfuerzos colaboradores, el UNFPA debería estar preparado para financiar los componentes poblacionales mientras otros organismos de asistencia para el desarrollo respaldan otros componentes de programas integrales. La intención del UNFPA es prestar particular atención a “los grupos de la población más desfavorecidos y vulnerables”.

Al estar dirigido por el Consejo Directivo del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, el UNFPA decidió dar preferencia a proyectos regionales y de países, y dedicar una modesta proporción de sus fondos a proyectos interregionales y globales.

Después de que el Consejo Directivo del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas aprobara el criterio del UNFPA para establecer prioridades, el UNFPA tradujo las prioridades en el presupuesto sugerido para 1977-1980. A pesar del énfasis en el Plan de Acción Mundial sobre Población puesto sobre los programas que vinculan a la población y al desarrollo, y a pesar de la aparente afirmación de este foco en el informe del director ejecutivo del UNFPA, la mayoría de los fondos (58,8%) fueron designados a la planificación familiar, una diferencia significativa de 1969-1975, cuando a la planificación familiar le fue asignado un 39,3%.

El Informe de la Comisión de Población sobre las actividades de las agencias especializadas de las Naciones Unidas<sup>35</sup> está preparado de tal modo que es difícil precisar las actividades por organización y establecer claramente si eran proyectos en curso en el momento de la Conferencia Mundial sobre Población, o fueron emprendidos como respuesta a ella. El Informe pone el acento en las actividades en dos categorías-dinámicas de población y fecundidad y planificación familiar. El primero incluye actividades bajo el título de *población y desarrollo*. Pese a que el informe aduce que “los programas de trabajo de los organismos del Sistema de las Naciones Unidas [...] se han expandido de manera significa-

---

<sup>35</sup> United Nations, *Concise Report on Activities of the Bodies of the United Nations System Working in the Field of Population* (E/CN.9/328), 22 de noviembre de 1976.

tiva”, es difícil descubrir muchos abordajes innovadores en las actividades relacionadas con la población y el desarrollo. Entre los enfoques más novedosos mencionados se encuentran un estudio de “distribución del ingreso y disparidades sociales con relación a la mortalidad, la fecundidad y la migración”, y un programa que “se centra en la integración de variables demográficas en estrategias de desarrollo y políticas de población”. Varios proyectos que relacionan el ingreso con los factores demográficos parecen estar planificados o en marcha. Otro ejemplo de investigaciones innovadoras mencionadas en el Informe es un “estudio metodológico de los procesos demográficos que ocurren en el interior del ciclo familiar”, que se espera sirva como “una ayuda al estudio de la familia a lo largo del tiempo dentro del entorno social, económico y cultural y para la aplicación de modelos macroeconómicos y sociales en el análisis de las condiciones de fecundidad”. Aun así, como fuera el caso con el presupuesto de 1977-1980 del UNFPA, se hace evidente en el informe sobre las agencias especializadas que las actividades inscritas en la categoría de fecundidad y planificación familiar se expandirán.

Es lamentable que el informe no atribuyera mayor importancia a la descripción de proyectos en el área de políticas de población, ya que hay fondos disponibles del UNFPA para este fin más ahora que en el pasado (aunque la proporción del presupuesto total del UNFPA asignado a las políticas de población es el mismo para 1977-1980 que el invertido durante 1969-1975 —2%—, la cantidad anual promedio de fondos asignados sería de US \$2.418.000 durante los próximos cuatro años, en contraste con el promedio anual de \$580.000 durante el período anterior). Aparentemente el más reciente agregado al programa es “construcción de instituciones” para fines de políticas poblacionales. Parece que las agencias de las Naciones Unidas continúan buscando modos de colaborar en esta importante área.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> United Nations, *Concise Report on Activities of the Bodies of the United Nations System Working in the Field of Population*, *op. cit.*, afirma que “tras la consideración acerca de cómo el sistema puede desarrollar más sus actividades relacionadas con la formulación e implementación de las políticas poblacionales, debería

## RESPUESTA POSTBUCAREST DE LA COMUNIDAD DE DONANTES

La inercia es una característica no solamente del comportamiento demográfico y de las burocracias internacionales, sino también de la comunidad de donantes en el campo de la población. Tres años es, por supuesto, un plazo demasiado breve para esperar cambios pronunciados en las prioridades que los donantes confieren a las diferentes actividades relacionadas con la población. Existen, al igual que en otras áreas, compromisos con proyectos en curso, mecanismos para aprobar programas y presupuestos que operan bajo programas difíciles de modificar, y, por sobre todo, convicciones profundamente arraigadas acerca de qué es importante y pertinente. Como resultado de todas estas fuerzas, evaluaciones previas del impacto de Bucarest sobre la actitud de los donantes han concluido que este impacto ha sido bastante insignificante.<sup>37</sup> Me inclino a disentir. Quizás algunos de los indicios de cambio señalados a continuación ya estaban en marcha cuando ocurrió la Conferencia Mundial sobre Población; aun así, representan, en mi opinión, cambios que se relacionan con los enfoques que fueran tan fervientemente discutidos en Bucarest.

Los primeros síntomas de cambio son las autoevaluaciones que han sido recientemente emprendidas por algunos de los donantes, en algunas instancias a través de consejeros externos, como es el caso del Banco Mundial y la International Planned Parenthood Federation (IPPF), y en otras como un análisis interno, como el llevado adelante por el Population Council. El Grupo Internacional de Análisis de Investigaciones en Ciencias Sociales sobre Población y Desarrollo, que está siendo patrocinado por nueve contribuyentes, incluyendo el UNFPA, podría también considerarse un indicio del deseo de las agencias donantes de recibir

---

haber una mejor indicación acerca de qué tipo de colaboración es necesaria entre los organismos de las Naciones Unidas en sus respectivas áreas de interés”.

<sup>37</sup> Lyle Saunders y Ann Leonard, *Population Policies and Programmes Post-Bucarest*, *op. cit.*, pp. 64-73.

pautas sobre su rol al ayudar en la implementación del Plan de Acción Mundial sobre Población.

Es tal vez demasiado pronto para evaluar la influencia del Informe Berelson<sup>38</sup> sobre el programa de población del Banco Mundial. Existen algunos indicios de que el Banco contemplará la posibilidad de usar algunos de sus proyectos para lo que ha sido denominado “experimentación controlada”. No deberían caber dudas, así mismo, de que el Banco intentará evaluar y monitorear más estrechamente el impacto demográfico de sus actividades en áreas distintas de las de población. Estudios en profundidad de población y desarrollo en media docena de países son una fuerte posibilidad. Las investigaciones incluirían temas tales como crecimiento poblacional y ahorros, actividades de la mujer y fecundidad, y relaciones entre educación y fecundidad, todas de gran relevancia actual.

El análisis interno asumido por el Population Council condujo a una importante reorganización de su estructura y objetivos. Mientras retiene el interés en el desarrollo de nuevas técnicas anticonceptivas y la prestación de servicios para la planificación familiar, el Council está ampliando su campo de injerencia para incluir temas que concuerden con asuntos provenientes de Bucarest. Dichas áreas incluyen investigaciones sobre las relaciones entre los procesos poblacionales y el desarrollo socioeconómico y análisis de diseños de políticas existentes y la exploración de opciones alternativas de políticas.

Un nuevo y significativo abordaje se podría estar desarrollando dentro del programa de población de AID (Agency for International Development), a juzgar por un estudio apoyado por la AID realizado en Pakistán, titulado “Impacto poblacional de la perspectiva de desarrollo”. El prefacio a este informe preliminar afirma que la idea “originada con la observación de que podría ser posible evaluar el impacto sobre el crecimiento poblacional de las políticas, programas y proyectos de gobierno que tienen

---

<sup>38</sup> Bernard Berelson *et al.*, “Report of the External Advisory Panel on Population”, presentado al Banco Mundial en junio de 1976.

objetivos específicos distintos a aquellos que afectan la tasa de crecimiento poblacional”, es un concepto estrechamente relacionado con las discusiones sostenidas en la Conferencia Mundial sobre Población. Una extensión de este enfoque se incluye en la actual Ley de Ayuda Extranjera de los Estados Unidos, la Ley de Desarrollo y Asistencia Alimentaria de 1977 —Sección 104 (d)— que requiere evaluación del efecto del crecimiento poblacional sobre los proyectos de desarrollo y del efecto de proyectos de desarrollo sobre el crecimiento poblacional en cada situación en la cual los proyectos de desarrollo sean financiados con asistencia extranjera de los Estados Unidos.<sup>39</sup> La implementación de esta ley presentará dificultades exigentes si se tiene en cuenta que la investigación socioeconómica existente brinda una base menos que adecuada para dichas evaluaciones. No obstante, la ley puede tener un impacto importante, siempre que aquellos responsables de su ejecución no caigan en la simplificación una vez más de atribuir beneficios milagrosos a la reducción de la fecundidad, o en el peligro de seleccionar proyectos basándose en un criterio al cual los países anfitriones otorgan poca o ninguna importancia.

La Fundación Ford parece estar otorgando “un mayor énfasis al desarrollo de capacidad para la investigación y vinculación a políticas en el mundo en desarrollo”.<sup>40</sup>

Los comentarios precedentes hacen referencia a modificaciones en las actitudes de los donantes, y no a cambios en los fondos reales disponibles para proyectos innovadores. Los fondos para las actividades de población han sido más difíciles de obtener recientemente y no han aumentado en los últimos años. Este cuadro sombrío, si bien no está alejado de la situación económica de los países donantes, está tal vez relacionado con la insatisfacción de un importante grupo de donantes con los resultados de la Conferencia Mundial sobre Población. No les doy demasia-

---

<sup>39</sup> Para una discusión de la legislación, véase Marshall Green, “New Directions in US Foreign Assistance for Population Programs, en *Population and Development Review* 3, N° 3, septiembre de 1977, pp. 319-322.

<sup>40</sup> Lyle Saunders, manuscrito de 1975.

da importancia, no obstante, a las comparaciones de los fondos disponibles para los proyectos de población antes y después de Bucarest, porque creo que si se hace un gran esfuerzo, los fondos se pueden encontrar.

## POLÍTICAS GUBERNAMENTALES POSTBUCAREST

El Plan de Acción Mundial sobre Población contiene una sección dedicada al “monitoreo de tendencias y políticas de población” y al “análisis y valoración del progreso realizado en pos de lograr las metas y recomendaciones” del Plan (párrafos 107-109). Confiere responsabilidad a “los organismos adecuados del sistema de las Naciones Unidas”. Cumpliendo con estas disposiciones, la Comisión sobre Población de las Naciones Unidas se reunió en enero de 1977 para examinar los resultados del primer monitoreo de las tendencias y políticas de población.<sup>41</sup>

Una evaluación de cambios desde Bucarest en el área de política de población revela que el número de países cuyos gobiernos han adoptado dichas políticas, con el contenido que fuese, continúa siendo esencialmente el mismo (alrededor de 40), siendo Perú quizás la más reciente incorporación a la lista (septiembre de 1976). El impacto de Bucarest puede detectarse principalmente en los esfuerzos de diversos gobiernos por revitalizar sus programas (incluso designando cambios tales como la adopción de una “nueva política”) y poner a punto la maquinaria administrativa. Ejemplos de ello son Bangladesh, donde la política ha sido ampliada hacia un enfoque multisectorial, y Pakistán, donde se están realizando esfuerzos para adoptar la denominada *perspectiva de desarrollo*.

---

<sup>41</sup> Los comentarios siguientes recurren a documentos presentados por la División de Población a la XIX Session of the Commission: United Nations, Economic and Social Council, Population Commission, *Concise Report on Monitoring of Population Trends* (E/CN.9/323), 8 de noviembre de 1976, y *Concise Report on Monitoring of Population Policies* (E/CN.9/324).

El documento de la División de Población de las Naciones Unidas<sup>42</sup> que resume los resultados de las políticas poblacionales de monitoreo se basa principalmente en las réplicas a la “Tercera consulta entre gobiernos” y se refiere a la situación alrededor de mediados del año 1976. El documento no intenta evaluar la implementación de las políticas poblacionales en diversos países sino que se limita a registrar lo que ha sido catalogado como percepciones gubernamentales con relación a factores demográficos y políticas poblacionales. Algunos hechos notables surgen del análisis del documento:

1. Los gobiernos de 48 países en desarrollo, que comprenden 81% de la población del mundo en desarrollo, afirman que son deseables tasas más bajas de crecimiento poblacional. La situación no puede considerarse significativamente diferente de la imperante antes de la Conferencia Mundial sobre Población, pero el logro de estas más bajas tasas tendría importantes implicancias para las proyecciones de la población mundial para el año 2000. Si las tasas de crecimiento siguieran las tendencias deseadas por los gobiernos, las Naciones Unidas estima que la población mundial en el año 2000 sería de 5.972 millones, una reducción de más de 280 millones del total calculado con la “variante media” de proyecciones previas. En medio de estas proyecciones, el documento pone de relieve que es más importante ayudar “a los gobiernos a lograr sus aspiraciones, que intentar cambiarlas”. Esta conclusión sin lugar a dudas constituye una guía de acción tanto a escalas nacionales como internacionales.

2. “Solamente 24 países de 156, divididos equitativamente entre países desarrollados y en desarrollo, no perciben problemas relacionados con sus tasas de crecimiento natural”.

3. “En los países en desarrollo, dos tendencias principales surgen en la percepción de problemas relacionados con la mor-

---

<sup>42</sup> United Nations, Economic and Social Council, Documento E/CN.9/324. Todas las citas a continuación en la siguiente discusión están tomadas de este documento.

talidad: una conciencia virtualmente universal del exceso de mortalidad entre niños muy pequeños, y de la desfavorable posición de la población rural”.

4. Un cambio significativo ha ocurrido en el número de países en desarrollo que consideran que sus niveles de fecundidad son “demasiado elevados”, de 42 en 1974 a 54 en 1976. En términos de proporción de países encuestados, esto representa un cambio de 40% en 1974 a 47% en 1976. De los 54 países, 40 han tomado medidas realmente orientadas a reducir la fecundidad.

5. El número de países que usan exclusivamente opciones demográficas para modificar sus variables de población es muy limitado, pero “solamente 13 países usan todo el rango de opciones posibles”.

6. “Solamente 15 países en el mundo limitan el acceso a métodos anticonceptivos modernos”. Este número se reparte casi uniformemente entre países desarrollados y en desarrollo.

7. “El aborto ha progresado poco como instrumento de acción en el nivel de fecundidad general”.

8. Solamente 19 países (13 desarrollados y 6 en desarrollo) encuentran aceptable la distribución espacial de su población. “Una mayoría de 100 países desea disminuir el flujo de migración”, pero “solamente 17 tienen políticas que apuntan a revertir la migración”.

9. Las actitudes de gobierno hacia la migración internacional, tanto inmigración como emigración, han cambiado, pero principalmente como resultado de considerar otras consecuencias distintas a las demográficas.

10. La mayoría de los países en desarrollo no han establecido una maquinaria administrativa para encarar políticas poblacionales. “La creación de instituciones permanentes o temporales del tipo antes mencionado ha sido diseminada más en los países desarrollados que en los que están en vías de desarrollo”. Por este y otros obstáculos, la integración de políticas de población en la planificación del desarrollo global continúa siendo poco más que una aspiración.

11. “En 1976 una tendencia dual en la formulación de políticas demográficas puede observarse: por un lado, ha habido una universalización de algunas formas de intervención que son puramente demográficas [...] pero que tienen elementos de los que antes carecían; y, por otro lado, existe un recurso casi general para la intervención diseñada para actuar en distintos niveles a la vez”.

12. El interés en cuestiones de población está reflejado en el aumento del número de países que responden a las diversas consultas llevadas a cabo por las Naciones Unidas: 53 países respondieron en 1963, 74 en 1974, y 103 en 1976. Aunque estas cifras deberían ser consideradas con relación al número de los miembros de las Naciones Unidas en cada año, revelan una creciente preocupación por asuntos de población por parte de los gobiernos.

## EN BUSCA DE MODOS Y MEDIOS PARA IMPLEMENTAR EL PLAN

Los eventos, actividades y cambios en las actitudes que han tenido lugar desde la adopción del Plan de Acción Mundial sobre Población no deberían dejar duda alguna de que la Conferencia Mundial sobre Población ha tenido considerables repercusiones en el campo de la población. En todo caso, estas repercusiones recién comienzan a hacerse evidentes, y deben esperarse más cambios por venir, en especial si los gobiernos nacionales y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales continúan buscando en el Plan estímulos y pautas para obtener modos y medios para cambiar las tendencias demográficas inaceptables o no deseables. El Plan se destaca como un instrumento político potencialmente fuerte.

Aún así, este análisis de eventos postBucarest muestra que la disparidad continúa existiendo entre los objetivos declarados del Plan y el tratamiento de asuntos poblacionales en otras esferas de actividad dentro de organismos intergubernamentales, en particular los de las Naciones Unidas. Un esfuerzo conjunto debería

emprenderse para lograr una convergencia de posiciones respecto de la población en todas las estrategias económicas y sociales, con el objeto de guiar esfuerzos a nivel de todo el país. Estos informes de las conferencias mundiales sobre el medioambiente, alimentos, el Año Internacional de la Mujer, asentamientos humanos, y desarrollo deberían ser reexaminados para convertirse en ejemplos de cómo lograr una mayor coordinación y complementariedad de esfuerzos entre las diferentes instituciones responsables de las actividades en las áreas cubiertas por dichas conferencias. La División sobre Población de las Naciones Unidas podría tener un rol importante a este respecto en colaboración con el UNFPA.

Otras acciones podrían así mismo ayudar a producir la convergencia necesaria de esfuerzos. Algunas se destacan por ser no solamente obvias, sino por ser además bastante sencillas de encarar; no todas están expresadas por primera vez aquí.

Aparentemente, crear una conciencia sobre asuntos de población sigue siendo de una importancia primordial entre los países y agencias del sistema de las Naciones Unidas, así como dentro del Secretariado de las Naciones Unidas. Las actividades de población de ciertos cuerpos intergubernamentales dentro del sistema de las Naciones Unidas y de algunos departamentos de las propias Naciones Unidas parecen ser marginales a los esfuerzos para implementar el Plan de Acción Mundial sobre Población. Se deberían realizar intentos especiales para desarrollar un programa de población coherente e integrado para todo el sistema de las Naciones Unidas. El programa debería estar diseñado para profundizar y expandir las actividades en aquellas áreas para las cuales el apoyo significativo existe entre los países miembros, haciendo hincapié en aquellas actividades que ya estén mostrando cierta promesa de estimular cambios deseados en el comportamiento demográfico. A este respecto, se debería poner particular atención a la diversidad entre regiones, y entre y dentro de los países. Una detallada y cuidadosa relectura de los informes y documentos de las Consultas Regionales postBucarest está destinada a ofrecer mayores conocimientos sobre las potenciales líneas

de acción para un esfuerzo concertado sobre algunos problemas resaltados en esos encuentros.

Uno podría pensar que tres años deberían haber sido tiempo más que suficiente para haber superado las limitaciones existentes y para que las innovaciones hubieran tenido lugar dentro del sistema de las Naciones Unidas. Las declaraciones citadas en este documento muestran, sin embargo, que el sistema aún está buscando definir el tipo de colaboración necesaria para un mayor desarrollo de actividades relacionadas con la formulación e implementación de las políticas de población. Un estudio en profundidad debería emprenderse para determinar de qué manera las actividades poblacionales de las Naciones Unidas podrían ser revisadas de modo que reflejen más claramente las preocupaciones expresadas en Bucarest.

La integración de políticas poblacionales en una planificación global es una necesidad evidente de un compromiso más amplio de parte del sistema de las Naciones Unidas. Una necesidad relacionada con ello es el desarrollo de organizaciones institucionales para abordar estas políticas. Podría ser ventajoso organizar un programa de asistencia técnica activa a escala internacional para asesorar a los países en desarrollo que intentan establecer o reorganizar unidades de gobierno de alto nivel responsables de políticas de población. El carácter internacional del programa ayudaría a superar la escasez de profesionales calificados con experiencia en unir la brecha que separa los estudios de población de las políticas públicas. Más aún, facilitaría la estandarización de los procedimientos en aquellas áreas donde esto no interfiera con la especificidad requerida a escala nacional o subnacional.

Siguiendo la línea del principio básico destacado en el Plan de Acción Mundial sobre Población, según el cual la población y el desarrollo están interrelacionados, las instituciones del sistema de las Naciones Unidas que otorgan apoyo financiero a programas de desarrollo deberían analizar seriamente la posibilidad de incluir estudios de población como un componente de los programas, en aquellos que brindan asistencia, y deberían así mismo intentar

evaluar el impacto sobre las variables de población de proyectos seleccionados que financian.

La comunidad de donantes juega un importante rol en la determinación de la dirección de las actividades de población. Este trabajo ha identificado un énfasis cambiante en ciertos aspectos de los programas de donantes. Las tendencias hacia nuevos enfoques deberían ser reforzadas y prestar particular atención a las iniciativas surgidas en Bucarest. Uno podría esperar que una nueva evaluación menos pesimista del impacto potencial del Plan de Acción Mundial sobre Población llevara a un incremento de los fondos disponibles para los proyectos de población.

Los resultados de la Tercera Consulta entre Gobiernos, de las Naciones Unidas, indican que existen nuevas oportunidades para estudiar aquellos países en los cuales se están implementando diversas políticas, al mismo tiempo, para estimular un cambio demográfico. El hecho de comprender de qué manera las diferentes políticas operan podría ayudar a identificar cuáles son más efectivas para alcanzar sus metas.

Se están estudiando, o al menos proponiendo para su exploración, ciertas iniciativas nuevas sobre asistencia para la población. Algunas de estas innovaciones, no obstante, deberían estudiarse detenidamente antes de que sean más ampliamente aplicadas. Por ejemplo, la propuesta realizada por el UNFPA para agrupar a los países según variables demográficas de modo de establecer prioridades de financiación resultaría una herramienta útil para diseñar programas aplicables a diversos países a la vez; sin embargo, los “umbrales” que han sido propuestos tienen varios defectos. Los valores de las variables demográficas relevantes son por lo general difíciles de establecer, incluso dentro de límites amplios. Así mismo, dado que estos valores se refieren a promedios nacionales, en casos específicos pueden ocultar importantes diferencias entre subgrupos de una población. En este sentido, la agrupación de países sugerida deja mucho que desear. Las prioridades son indispensables para la concesión de ayuda internacional. Sin embargo, la estricta aplicación del criterio del UNFPA no necesariamente llevaría a ayudar a los gobiernos a alcanzar

sus expresas aspiraciones respecto de las metas demográficas, un principio que debería constituir la piedra angular de la asistencia técnica internacional.

El Plan exige, pide y requiere “una exhaustiva y minuciosa revisión y valoración de los progresos realizados en pos de alcanzar los objetivos y recomendaciones del Plan de Acción [...] cada cinco años por el sistema de las Naciones Unidas [...] Se sugiere que la primera de estas revisiones se haga en 1979” (párrafo 108). Cualquiera de dichas revisiones debería incluir, además de análisis globales y regionales, evaluaciones nacionales y subnacionales detalladas, aun cuando fuera de modo selectivo. También sería aconsejable que dichas revisiones estudiaran los pocos países restantes que restringen el acceso a métodos anticonceptivos modernos, de modo de identificar los motivos que subyacen a esta desconsideración de un derecho humano básico.

Una conclusión final algo amplia de las páginas precedentes: la tarea de implementar el Plan de Acción Mundial sobre Población, y eventualmente modificarlo, debe ser una tarea continua. Se requiere que todos los interesados demuestren ingenio, intención y devoción por los más altos valores de la humanidad si se quiere alcanzar la meta de coordinar tendencias poblacionales y las tendencias de desarrollo económico y social.



## CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS DE DESARROLLO: EL POSIBLE IMPACTO DE LA INVESTIGACIÓN EN POBLACIÓN<sup>1</sup>

Con frecuencia se justifica la investigación en ciencias sociales aduciendo que aportará conocimientos que pueden utilizarse para intentar mejorar las condiciones sociales y lograr un mundo mejor. Quizás en ninguna otra área se mencione tanto esta justificación como en el caso de la investigación de los determinantes y las consecuencias del cambio demográfico. Sin embargo, es sorprendente que exista tan poca discusión acerca de cómo los resultados, pasados o futuros, de la investigación en población pueden contribuir al proceso de toma de decisiones y a que se mejoren las políticas gubernamentales y otras áreas de la vida política y social.

El Grupo Internacional para la Evaluación de la Investigación en Ciencias Sociales sobre Población y Desarrollo (GIE) se constituyó tres años atrás (1976) y se le encomendó la tarea de hacer recomendaciones sobre las investigaciones que en el futuro pudieran ser de utilidad para la formulación y el mejoramiento de las políticas de población en los países en vías de desarrollo. Actualmente, dado que el Grupo ha concluido con su labor, la

---

<sup>1</sup> Texto extraído de Carmen A. Miró y Joseph Potter, *Demografía y Economía*, vol. xv, N° 4 (48), 1981, pp. 383-410.

experiencia del GIE proporciona la oportunidad de examinar cómo un grupo de científicos sociales abordó el difícil encargo de identificar temas de investigación cuyos resultados pudieran ejercer influencia sobre la toma de decisiones en materia de políticas demográficas. Las reflexiones que hacemos a continuación constituyen un intento de evaluar en qué medida el trabajo del Grupo cumplió con el encargo. Las reflexiones incluyen también nuestra interpretación acerca de los modos en que la investigación puede conducir a un cambio.<sup>2</sup>

### ¿QUÉ DETERMINA EL IMPACTO DE LA INVESTIGACIÓN? LA AUSENCIA DE UNA RESPUESTA DE ACEPTACIÓN GENERAL

Quizás el primer punto que debe quedar claro antes de abordar el examen del trabajo del GIE, es que existen opiniones muy diversas tanto en el campo de la población como en el de las ciencias

---

<sup>2</sup> El Grupo Internacional para la Evolución de la Investigación en Ciencias Sociales sobre Población y Desarrollo se estableció a finales de 1976, con la ayuda financiera de un grupo de nueve organizaciones gubernamentales, intergubernamentales y privadas, integradas por la Fundación Ford, el Centro Internacional para la Investigación sobre Desarrollo, la Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional, el Consejo de Población, la Fundación Rockefeller, el Consejo Sueco de Cooperación para Investigación Científica, el Ministerio del Reino Unido para el Desarrollo de Ultramar, el Fondo de Naciones Unidas para Actividades en Población, y el Banco Mundial.

El Grupo se organizó como un comité *ad hoc*, cuyos miembros fueron Bernard Berelson, John Caldwell, Prasannavadan Desai, José Encarnación, Akin Mabo-gunje, Riad Tabbarah y Raúl Urzúa. Carmen A. Miró actuó como presidenta del GIE y Joseph Potter como su asociado en la Secretaría del proyecto, que estableció sus oficinas en el Colegio de México.

Durante el desarrollo del proyecto, el grupo se reunió cuatro veces, preparó una serie de evaluaciones regionales, encargó la preparación de trabajos a varios consultores y organizó talleres sobre prioridades de investigación para las políticas de población en Asia, África y América Latina.

Los resultados obtenidos por el GIE se publicaron en un informe titulado *Population Policy: Research Priorities for the Developing Countries* (Frances Pinter Publishers Ltd. and St. Martin's Press). Los 13 apéndices del informe se citan al final de este artículo y se pueden obtener de Books on Demand (University Microfilms). El apéndice 11 fue publicado en español por la Editorial Siglo XXI bajo el título *El desarrollo y la población en América Latina*.

sociales en general, en cuanto a cómo y cuándo la investigación produce impacto sobre las políticas. Es más, ni siquiera existe acuerdo acerca de si conviene intentar que la investigación logre siempre este tipo de efecto. En forma deliberada, algunos investigadores buscan incrementar el impacto inmediato y la utilización de su trabajo; otros en cambio consideran como una especie de maldición preocuparse por el impacto que los resultados de sus investigaciones puedan tener sobre las políticas. En la práctica lo consideran como un obstáculo que tanto las fundaciones como los políticos insisten en oponer al verdadero progreso científico.

Existen también diferencias de opinión respecto a cuán importante debe ser el papel de la investigación en ciencias sociales. Si bien es cierto que la literatura está plagada de advertencias en el sentido de que los responsables de las políticas gubernamentales deben asignar una importancia creciente a los investigadores en ciencias sociales así como exigirles mayores esfuerzos, puede argumentarse que tal pretensión ni está justificada ni es útil.

Cabe preguntarse si la investigación pertinente para las políticas de población es de alguna manera intrínsecamente diferente de otros tipos de investigación. Entre quienes insisten en que sí lo es, están los que abogan por y realizan “investigación para políticas”.<sup>3</sup> Estos investigadores señalan lo que para ellos constituye una diferencia importante en cuanto a los objetivos perseguidos: “la investigación básica está dirigida fundamentalmente a descubrir la verdad, mientras que la investigación para políticas busca ayudar en la solución de problemas fundamentales y al desarrollo de programas importantes”.<sup>4</sup> Esta diferencia, a su vez, conduce a otras de carácter metodológico.

Una distinción en la que casi todos están de acuerdo es que la investigación para políticas debe comenzar con un problema real de política, y no en otras circunstancias. Además, en térmi-

---

<sup>3</sup> Pueden encontrarse discusiones y ejemplos de este tipo de investigación en las revistas *Policy Sciences* y *Policy Analysis*.

<sup>4</sup> Amitai Etzioni, “Policy Research”, en *The American Sociologist*, junio de 1971, p. 8.

nos de métodos, se ha señalado que el enfoque característico de la investigación básica es hacer una serie de suposiciones *ceteris paribus*, “manteniendo constantes” casi todas las variables, mientras que la investigación para políticas —para que sea útil— debe considerar todos los elementos de la situación.

Se ha señalado otra diferencia entre los dos tipos de investigación. Es la relacionada con la naturaleza del producto final. En este sentido, Bernard Berelson recordó al GIE, en sus discusiones iniciales, que

Por su naturaleza, la investigación enfocada hacia las políticas debe intentar contestar preguntas generales e importantes, aunque las respuestas no estén muy “pulidas”, si es que han de servir a los responsables de las políticas: en un tema como el de la población, ellos no están en condiciones de manejar refinamientos, sutilezas, calificaciones y precisión hasta el segundo punto decimal.<sup>5</sup>

Tal vez menos significativos, pero no por eso menos mencionados, son los “detalles externos” acerca de la forma en que se organiza la investigación para su presentación. Una última diferencia muy importante es la relacionada con los plazos. La investigación para políticas debe llevarse a cabo en el momento oportuno. Esto se debe a que, para que los resultados de la investigación tengan algún impacto, deben presentarse a los interesados antes de que se tomen las decisiones.

En agudo contraste con los que abogan por las investigaciones para políticas y las defienden como una actividad distinta y especial, están aquellos que aducen que para una buena política se necesita, simplemente, buena investigación científica. En opinión de estos últimos, la investigación realizada con una base científica inadecuada es la principal responsable de la adopción de políticas equivocadas y, lo que puede ser igualmente perjudicial, un análisis apasionado y superficial de las políticas produce desconfianza en

---

<sup>5</sup> “Social Science Research on Population: A Review”, en *Population and Development Review*, vol. 2, N° 2, 1976, p. 258.

los responsables de su elaboración, lo cual reduce el posible impacto de cualquier investigación, sea ésta buena o mala.<sup>6</sup>

Los argumentos anteriores surgen generalmente de posiciones tomadas *a priori*. El otro enfoque que se le ha dado al tema es tratar de identificar *ex post* qué es lo que ha determinado que una investigación sea pertinente para políticas. Se propone examinar los tipos de investigación o las características de las investigaciones cuyos resultados en definitiva son utilizados por los responsables de la formulación de políticas. Un ejemplo mencionado por Ilchman y Smith es un estudio sobre los proyectos de maíz híbrido en Perú, en el que se encontró que era más probable que la investigación se tomara en consideración: a) si los consumidores potenciales de la misma estaban involucrados en la ejecución y el análisis del proyecto, y b) si el informe de la investigación sugería un método para aproximarse al problema y presentaba un conjunto de alternativas, en vez de una solución única y definitiva.<sup>7</sup> Se han hecho otras observaciones en cuanto a qué probablemente haría aumentar la utilidad de la investigación, pero ellas no conforman más que una larga lista de lo que sería deseable, y no una definición efectiva.

Si el criterio de pertinencia es la utilidad que reviste la investigación para los responsables de la formulación de políticas, entonces una forma obvia, y probablemente factible, de *determinar* el tipo de investigación que sería útil en una situación específica,

---

<sup>6</sup> No debe descartarse esta posición como inexistente en el campo de población. Puede discutirse muy convincentemente que muchos de los primeros intentos por demostrar el costo económico del crecimiento acelerado de la población y la efectividad de los programas de planificación familiar, como medios para reducir la fecundidad, cuando más adelante se reconoció que dependían de algunos supuestos de poca confiabilidad, trajeron como consecuencia que muchos oficiales de gobiernos de África y de otros países en vías de desarrollo mostraran gran escepticismo ante los resultados y conclusiones de la investigación demográfica posterior. Para discusiones más generales de la diferencia entre “buena ciencia” y “buen análisis de políticas” véase el editorial de M. Granger Morgan en *Science*, 15 de septiembre de 1978.

<sup>7</sup> Warren F. Ilchman y Theodore M. Smith, “The Search for the Hyphen in Policy-Relevant Research: Some Notes on the Kinds and Uses of Knowledge”, trabajo presentado en Bangkok, PASS Meeting, mimeo, p. 12.

es la de consultarles sobre qué tipo de conocimiento desearían obtener.<sup>8</sup> Claro que podrían hacerse objeciones en cuanto a que puede dárseles demasiado peso a las respuestas que se obtengan con este tipo de ejercicio.

Por ejemplo, muchas veces se dice que los encargados de la formulación de políticas están excesivamente influenciados por las preocupaciones inmediatas que surgen de la operación diaria de dichas políticas o que no tienen una idea muy clara de qué podría aclarar o resolver la investigación.

Existen dificultades adicionales con la premisa subyacente de que hay personas que pueden ser identificadas como las responsables del diseño y de la ejecución de las políticas de población y a quiénes debe dirigirse la investigación para que sea útil. La literatura de las ciencias políticas que analiza la situación política y el proceso de formulación de políticas relacionadas con diversos problemas públicos, ha mostrado que muchas veces estas personas gozan de relativa autonomía. La política surge de “una mezcla de influencias en conflicto, incluyendo aquellas en las que ninguno, o muy pocos de los participantes, reconocen abiertamente su responsabilidad para atacar los problemas evidentes”.<sup>9</sup> Los grupos de interés y el público en general juegan roles importantes en el proceso de interacción que eventualmente afecta y da forma a los programas públicos. En este contexto, la investigación podría verse como algo que tiene su mayor impacto cuando es usada para fines políticos. Sin embargo, este punto de vista no es fácilmente aceptado por aquellos que consideran que la investigación debería ser neutral, desinteresada y estar desligada de los conflictos políticos.

Otro punto todavía más problemático acerca del uso político que se le da a la investigación para políticas es el que surge porque

---

<sup>8</sup> En el caso del GIE no se ignoró esta posibilidad. Aunque la justificación para invitar a los encargados de las políticas de población a que participaran en la serie de talleres regionales que organizó el Grupo fue un tanto amplia, definitivamente incluyó el motivo de “consulta” que se discute aquí.

<sup>9</sup> Charles E. Lindblom y David K. Cohen, *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*, New Haven-Londres, Yale University Press, 1979, p. 34.

los “problemas sociales” en su mayoría son “conflictos sociales” en los cuales toman partido los funcionarios en el poder. Si existen condiciones sociales problemáticas, para las que el análisis puede llegar a sugerir propuestas políticas factibles con las que todos los grupos puedan beneficiarse, los gobiernos y la sociedad en general tendrán entonces bastante interés en que esas propuestas sean consideradas y ejecutadas. Pero ¿qué pasaría si, como sucede frecuentemente, se presentaran conflictos de interés y los grupos responsables de las condiciones adversas existentes tuvieran gran influencia en la acción gubernamental? En esos casos no existe garantía alguna de que las instituciones gubernamentales utilicen los conocimientos aportados por las ciencias sociales para promover cambios en beneficio de la totalidad.

Esta última objeción plantea interrogantes difíciles. Por ejemplo, ¿qué conjunto de valores se usará para determinar qué tipo de cambios significan una mejora y cuáles no? ¿Debe el investigador evitar tomar partido en temas conflictivos, o el único camino honesto que le queda es el compromiso abierto? Finalmente, si los encargados de la formulación de políticas no constituyen una audiencia apropiada a la cual transmitir los resultados de la investigación, entonces, ¿quién lo es? El tratamiento superficial de estos temas ha llevado con frecuencia a subestimar las dificultades que ellos presentan para la construcción de un modelo satisfactorio de lo que debe considerarse pertinente para el campo de investigación para las políticas.<sup>10</sup>

Si bien es cierto que es difícil definir lo pertinente para las políticas y que es discutible como objetivo que quiere alcanzarse, ningún grupo que intente hacer recomendaciones sobre investigación puede eludir estos problemas. El mandato del GIE incluía todo el campo de la investigación en ciencias sociales sobre población y desarrollo, por lo que el Grupo no asumió como objetivo encarar un conjunto limitado de temas de investigación que

---

<sup>10</sup> Para una discusión más a fondo de las debilidades que presentan las teorías actuales sobre pertinencia, véase James B. Rule, *Insight and Social Betterment: A Preface to Applied Social Science*, Nueva York, Oxford University Press, 1978.

podieran incluirse dentro de alguna de las categorías en que se clasifica la investigación para las políticas. Por otro lado, como el Grupo debía hacer énfasis explícitamente en la investigación que tuviera impacto en la formulación y ejecución de políticas de población, tampoco parecía lógico que adoptara la posición de que debían llenarse todos los vacíos y de que los resultados eventualmente serían incorporados directa o indirectamente en las discusiones y decisiones políticas. Es evidente que si una evaluación como ésta hubiese terminado haciendo recomendaciones para la realización de más investigaciones en prácticamente todas las áreas, en definitiva habría contribuido en muy poco. El GIE comenzó con la intención de utilizar la pertinencia para las políticas como filtro, como un criterio que sirviera para seleccionar, de un amplio conjunto, un número razonable de hipótesis no probadas y cuestiones no resueltas para las cuales las investigaciones nuevas o adicionales generadas aparecieran como posibles contribuciones a la solución de las mismas. La pregunta que se hizo acerca de las posibles recomendaciones fue, sencillamente, ¿qué cambiaría una vez que la investigación se hiciera? El tipo de cambio que se esperaba introdujeran las distintas recomendaciones no era, ni mucho menos, uniforme, sino que variaba en forma amplia, como lo hacía también la naturaleza de las investigaciones que se recomendaban.

A fin de ilustrar esta diversidad, las dos secciones siguientes examinan una muestra de recomendaciones para las distintas variables demográficas y las diversas formas de investigación que en términos generales pareció adecuado apoyar. A continuación se consideran algunas características del contexto que pueden contribuir al desarrollo de investigaciones útiles para las políticas y las medidas que podrían adoptarse para fomentar ese ambiente. La sección final retoma la pregunta general: ¿qué cambio introducirá?

## INVESTIGACIÓN DEMOGRÁFICA RECOMENDADA

Aun cuando existan grandes diferencias entre países y regiones, se perciben algunos aspectos del cambio demográfico general como “problemas” potencialmente modificables por medio de políticas. Por esta razón no se recomendaron investigaciones en las áreas de mortalidad, fecundidad, migración interna y migración internacional, esperando con ello ofrecer soluciones rápidas a problemas sociales difíciles, sino más bien con la esperanza de ampliar las bases del conocimiento a fin de aportar información a quienes participan en el proceso de toma de decisiones o tienen influencia sobre él.

### *MORTALIDAD*

Las metas de las políticas públicas en el área de la salud son prácticamente las mismas en todo el mundo. Mejorar la salud y extender el tiempo de vida son objetivos universales. La población en su totalidad siempre se beneficia; pero con frecuencia se pone más énfasis en reducir las desigualdades en el estado de la salud entre regiones o clases sociales o en reducir la mortalidad en ciertos grupos, como infantes, niños y madres. La Declaración de Alma Ata es prueba suficiente de que no hay problemas en lograr el acuerdo de los gobiernos y otros interesados para fijar las metas de las políticas de salud.<sup>11</sup>

Si bien no existe consenso en cuanto a cómo lograr estos objetivos, y aunque los niveles de mortalidad y los recursos disponibles en el área de salud varían considerablemente entre regiones y países, sí parece existir bastante acuerdo entre los expertos internacionales en salud y entre los encargados de dichas políticas de los países en vías de desarrollo, acerca del tipo de medidas requeridas. Este acuerdo se evidenció en el respaldo que se otorga

---

<sup>11</sup> Organización Mundial de la Salud, “Declaración de Alma Ata”, Conferencia sobre la Atención Primaria de la Salud (ICPHC/ALA/78.10), Alma Ata, URSS, septiembre de 1978.

a los planes para extender la atención primaria de la salud a todos los habitantes de un país, y para corregir la preferencia que existe por la medicina curativa en muchos de los sistemas de salud de los países en vías de desarrollo. El conocido trabajo que preparó el Banco Mundial sobre las políticas en el sector de la salud presenta una descripción detallada y una justificación del conjunto de políticas correctivas (incluso esfuerzos para mejorar la nutrición, el abastecimiento de agua, el saneamiento básico, así como medidas de salud más específicas) que, en general, constituyen una fórmula aceptada.<sup>12</sup>

Lo que *sí* está en discusión, por lo menos en aquellos países en donde la cobertura del sistema de salud no es completa, es una importante redistribución de recursos dentro del sector, lo cual implicaría, entre otras cosas, la imposición de limitaciones estrictas al uso de los fondos del gobierno para la construcción y expansión de hospitales urbanos. Aunque se pueden encontrar promisorios ejemplos de intentos por extender la cobertura y enfatizar medidas preventivas y ambientales, no resulta sorprendente constatar que la mayor parte de la “reorientación” de las políticas de salud que se da en numerosos países se ha limitado a lo que puede lograrse con la porción del presupuesto que tradicionalmente ha sido destinada a los pueblos y las aldeas rurales. El GIE ve este desacuerdo entre la retórica y la acción —entre lo que se acepta como justo y eficiente y lo que se hace en la práctica— como el problema central de las decisiones políticas en el área de salud/mortalidad.

Una de las recomendaciones del GIE para la investigación en ciencias sociales sobre mortalidad sugiere la realización de estudios descriptivos de las diferencias de la mortalidad por clases sociales para los distintos países en vías de desarrollo. A pesar de la preocupación por reducir la desigualdad en el estado de salud en la sociedad, expresada por la mayoría de los gobiernos, se ha hecho relativamente poco para documentar las diferencias de mortalidad de forma completa y detallada. La falta de este tipo

---

<sup>12</sup> Banco Mundial, *Health: Sector Policy Paper*, Washington, World Bank, 1975.

de estudios es aún más sorprendente porque con el desarrollo de metodologías para la medición indirecta de la mortalidad en los últimos 15 años, la información necesaria puede obtenerse con costos relativamente bajos cuando se incluyen preguntas sobre el número de hijos nacidos vivos que sobreviven, sobre orfandad y sobre viudez, en los censos o en las encuestas de hogares que se hacen con otros propósitos.

A pesar de que una información amplia y detallada sobre la mortalidad podría servir de base para efectuar análisis adicionales de la relación entre ésta y el proceso de desarrollo, para esta línea de investigación se recomienda simplemente describir e informar la situación existente. Si bien este objetivo podría parecer demasiado modesto, también lo es el hecho de que es enteramente factible y se puede estar seguro de obtener resultados. El esfuerzo que se prevé es análogo a aquel que se emprendió hace algunos años en la economía del desarrollo para tratar de obtener una mejor información sobre la distribución del ingreso en los países en vías de desarrollo.

A pesar de que el Informe del GIE no identifica en forma explícita a los posibles consumidores de los estudios sobre las diferencias de la mortalidad, conviene señalar que no están dirigidos en forma preponderante a los encargados de formular las políticas.

Las marcadas diferencias entre distintos grupos sociales que presumiblemente existen en muchos países en vías de desarrollo, no sólo representan el resultado de las acciones del gobierno, sino también de las desigualdades que ese gobierno tiene el compromiso de hacer desaparecer. El conflicto principal que se da en las políticas de salud, respecto de aumentar la cobertura y asignar recursos, probablemente no puede ser resuelto por los encargados de las políticas del sector sin que se realicen cambios en la naturaleza de las demandas que se hacen al sistema, y sin modificaciones de la forma en que se toman las decisiones concernientes a la distribución de los recursos en ese sector.<sup>13</sup> Probablemente

---

<sup>13</sup> Una parte importante del problema puede ser la característica de la demanda de servicios de salud: a las personas les interesa la salud cuando están enfermas,

el requisito fundamental para lograr tales cambios sea constituir una base de apoyo político que demande la reorientación de las políticas de salud.

Quizás en forma optimista el GIE justificó la necesidad de información completa sobre las diferencias en la mortalidad suponiendo que contribuiría a promover los mencionados cambios, por un lado, dramatizando las discrepancias entre el derecho de todas las personas a una vida larga y saludable, y las condiciones reales de la sociedad; y por otro (relacionado con lo anterior), dando apoyo a aquellos grupos o personas del ámbito nacional o internacional, que ya están trabajando en pro de las reformas.

### *FECUNDIDAD*

A diferencia de la percepción de conflicto social que se tiene sobre las cuestiones de política que rodean la mortalidad, las relacionadas con la fecundidad por lo general se perciben como un genuino problema social. La fecundidad es la única variable demográfica de la que con frecuencia se dice que los cambios inducidos por las políticas tienen la posibilidad de beneficiar a la población en general. Este punto de vista lo comparten tanto los que ven la alta fecundidad como resultado de diferencias, a nivel de las familias, entre la fecundidad deseada y la efectiva, como quienes consideran que el fenómeno es el resultado de las diferencias entre los costos sociales y los costos individuales de la reproducción humana. Aunque las soluciones propuestas por ambos bandos difieren, los dos consideran que el costo que estas políticas representan para los individuos está más que compensado por el incremento del bienestar: que se deriva, por ejemplo, de un desarrollo económico más rápido o de un deterioro más lento de la calidad del ambiente. Aunque esta forma de pensar resulta bastante ingenua, probablemente la fecundidad se acerque más a

---

y por lo tanto sus “necesidades” son principalmente de servicios curativos. Por esta razón es probable que cualquier demanda política que hagan las personas de pocos recursos será por servicios que no les servirán de mucho para mejorar su situación a largo plazo.

un verdadero problema social que la mayor parte de las cuestiones en las que los científicos sociales tienen oportunidad de trabajar.

En la actualidad, muchos más países en vías de desarrollo de los que lo habían hecho hace unos 10 años, han adoptado metas para reducir el crecimiento de la población. En la mayoría de estos países el debate o el apoyo a esas metas no depende de investigaciones acerca de las consecuencias de tendencias alternativas de la fecundidad. La cuestión, cualesquiera sean sus bases, ha sido resuelta. La preocupación dominante es cómo alcanzar el objetivo. Con este propósito una amplia gama de “programas de población” se ha puesto en ejecución en los países en vías de desarrollo. Éstos han abarcado desde programas tradicionales de planificación familiar que tratan de incrementar la disponibilidad de servicios anticonceptivos y de divulgar la información que la población requiere para hacer uso de ellos, hasta acciones mucho más enérgicas, que incluyen una serie de incentivos y de presiones administrativas para inducir a las familias a tener menos hijos.

Los gobiernos han tenido diverso grado de éxito en sus intentos de influir en el comportamiento reproductivo. Con frecuencia, los importantes descensos de la fecundidad que han tenido lugar en algunos países del Sudeste y Este de Asia, como Taiwán, Corea y Tailandia, se han visto facilitados por los programas de planificación familiar existentes en esos países. China e Indonesia se mencionan como países en los que programas más “enérgicos” han tenido un gran impacto. Pero también existe un número de países grandes de Asia del Sur, como India, Pakistán y Bangladesh, en los que el cambio demográfico ha sido más lento y menos significativo, a pesar de los esfuerzos de los gobiernos para reducir la fecundidad. La situación existente en este último grupo de países, así como en algunos de los que han adoptado políticas más enérgicas, con frecuencia demanda nuevas estrategias e instrumentos de política, conducentes a cambios en la fecundidad en la forma menos destructiva y más humana posible.

Es claro que este tipo de problemas es uno de los más urgentes en el área de las políticas y, en opinión del GIE, la investigación en ciencias sociales tiene la posibilidad y la obligación de con-

tribuir a solucionarlo. Aunque una importante proporción de la investigación en población realizada durante los últimos 20 años se ha dedicado al análisis de los problemas asociados con la alta fecundidad y su relación con el cambio social y las políticas de desarrollo, el conocimiento disponible en la actualidad no constituye una guía adecuada para formular políticas de fecundidad. Quizás el punto más débil sea la ausencia de un marco teórico aceptado. Las opiniones de los expertos en cuanto a las determinantes de la fecundidad varían considerablemente e incluyen diferentes escuelas de pensamiento, cada una con distintos puntos de vista en cuanto lo que constituiría una combinación efectiva de medidas políticas.

El GIE recomendó la realización de investigaciones adicionales sobre los determinantes de la fecundidad, con el convencimiento de que mayores contribuciones en esta área pueden llevar a un mejoramiento de la situación. Los temas que se consideró se debía continuar investigando son aquellos localizados entre los conocidos extremos de los análisis en los órdenes micro y macro. Estas investigaciones tratarían de delinear los patrones de organización social de determinadas sociedades y las maneras en que ellos influyen en las decisiones económicas y demográficas individuales. También se hace hincapié en la necesidad de estudios intensivos a escala de aldeas para documentar el papel económico de los niños, la dirección de los flujos intergeneracionales de riqueza y trabajo, la posición de la mujer en el hogar y la influencia que tienen estos factores en el comportamiento reproductivo. Estos estudios reforzarían y ampliarían las bases para el análisis de problemas asociados con la fecundidad, al contribuir a llenar importantes vacíos dejados por investigaciones anteriores.

Este tipo de investigaciones no busca dar respuestas inmediatas a los interrogantes planteados por los responsables de las políticas de desarrollo en general o de las de fecundidad en particular. No se pone el énfasis en tratar de estimar el impacto que ciertas intervenciones podrían tener en las tasas de nacimientos. El objetivo es más bien lograr una comprensión más integral del contexto en que se da el comportamiento reproductivo y de los

factores que influyen en ese ambiente. Si se amplía el conocimiento acerca del papel exacto que juega la fecundidad en la vida social y económica, investigaciones como las sugeridas anteriormente podrían sentar bases para el desarrollo de políticas de fecundidad muy diferentes de las que existen actualmente. Al proveernos de bases empíricas para mostrar los costos de algunas de las políticas más coercitivas que los gobiernos pueden estar tentados a adoptar, podremos ayudar a prevenir algunos perjuicios.<sup>14</sup>

### *MIGRACIÓN INTERNA*

A pesar de que políticos y oficiales responsables de la provisión de servicios públicos a las áreas metropolitanas grandes en general coinciden en que debe detenerse la migración a esas ciudades, no existe evidencia sólida que muestre que la urbanización es un impedimento al desarrollo económico y social en los países pobres. La investigación tampoco ha proporcionado respuestas aceptables a los interrogantes de cuán rápido debe marchar la urbanización y cuál es la mejor distribución espacial de la población.

Los resultados de numerosas investigaciones ponen de manifiesto que los migrantes se benefician con la migración y aclaran que el origen de los problemas que generan la migración resulta de los costos o efectos que soportan o sienten no los migrantes, sino el sector público y los diferentes grupos de residentes en el lugar de destino o en el lugar de origen de la migración. La posible importancia que estas transferencias y otros costos externos pueden tener significa que, aunque tales efectos pudieran cuantificarse, las perspectivas del problema podrían variar enormemente, dependiendo de qué intereses estuvieran en juego. La migración interna es un área en la cual es muy poco probable que las políticas públicas beneficien a todos por igual.

---

<sup>14</sup> Para un desarrollo más completo sobre cómo ampliar la base de conocimiento para las políticas de fecundidad en esta dirección, véase Geoffrey McNicoll, "On Fertility Policy Research", en *Population and Development Review*, 4, N° 4, pp. 681-693, uno de los trabajos que comisionó el GIE para su primer taller.

Debe reconocerse, sin embargo, que al menos para aquellos departamentos del gobierno que responden a las demandas que los migrantes y otros residentes urbanos hacen al sector público, un incremento constante en el número de éstos es un problema abrumador. Dado que a la migración se la culpa, con frecuencia injustamente, de la existencia de una serie de males, tales como el creciente congestionamiento y la contaminación ambiental, existen fuertes presiones externas para que se tomen medidas relativas al crecimiento de las grandes metrópolis. Por esta razón, los países en vías de desarrollo han formulado numerosas políticas para controlar la migración. Las más directas incluyen esquemas de colonización y reasentamiento, y controles administrativos y legales. Las políticas indirectas de migración generalmente incluyen controles de salarios y precios, con el propósito de reducir la brecha entre los salarios rurales y urbanos; esfuerzos por aumentar los servicios públicos en las áreas rurales y las ciudades de tamaño medio; incentivos impositivos y otros que hagan atractiva la instalación de industrias en zonas urbanas pequeñas, la descentralización de la autoridad administrativa y la reubicación de oficinas de gobierno fuera de la capital del país.

A pesar de que medidas como las que se mencionan parecen tener sentido en términos de lo que los científicos sociales han encontrado respecto a los determinantes de la migración, a veces sucede que el lugar que se les da a estas medidas en el contexto de los planes de desarrollo urbano nacional es más significativo que los recursos que se asignan para su ejecución. Las políticas indirectas de migración no siempre son compatibles con los esfuerzos básicos que moviliza el poder político dominante en un país, debido a la forma en que se han resuelto las cuestiones referentes a las metas más importantes del desarrollo y a los medios por los que se las quiere alcanzar. La distribución espacial de la actividad económica, los patrones de desarrollo regional y, en última instancia, los determinantes más inmediatos de la migración —como son las diferencias en los salarios rurales y urbanos— surgen generalmente de políticas concernientes a los precios relativos del trabajo y el capital, los alimentos y los productos manufacturados,

y las exportaciones e importaciones, así como por los servicios y subsidios que se otorgan a diferentes sectores de la economía —siempre con el fin de alcanzar las metas más importantes del crecimiento económico y el desarrollo industrial. Podría ocurrir que difícilmente tuvieran éxito intentos *ad hoc* para influir en los determinantes inmediatos de la migración por medio de políticas desvinculadas de cambios en el esquema general, lo que podría llamarse *el estilo general de desarrollo*.<sup>15</sup>

El GIE recomendó dos líneas de investigación complementarias para contribuir a refinar y a probar hipótesis sobre la relación entre migración y estilo de desarrollo. La primera buscaría identificar la influencia de los patrones de desarrollo sobre la migración y la urbanización, por medio de estudios referidos a una muestra de la población en un momento dado, y usando datos comparativos sobre tasas de migración y una serie de indicadores del estilo, de desarrollos distintos, para una muestra de países lo más amplia posible.<sup>16</sup> La segunda línea de investigación abarcaría

---

<sup>15</sup> Un ejemplo de este tipo de razonamiento es el argumento, que con frecuencia se da en el contexto latinoamericano, de que la búsqueda del crecimiento económico a través de la industrialización basada en la sustitución de importaciones resultó en una serie de políticas que, por medio de la distorsión de precios e impuestos, preferencias en la disponibilidad de crédito y de servicios sociales públicos, y de cambios tecnológicos no equilibrados, producen una marcada desigualdad de oportunidades entre las ciudades grandes y el resto del país, así como movimientos masivos de población entre ambos. En esta situación —con la toma de decisiones económicas y el poder político centralizado en unos cuantos centros industriales— se sostiene que los frecuentes fracasos de los planes de desarrollo urbano que pretenden reorientar las corrientes migratorias, no deben sorprender. El mismo tipo de argumento puede utilizarse para explicar el éxito de algunos esfuerzos muy conocidos por influenciar la distribución espacial de la población. Véase, por ejemplo, el documento de Raúl Urzúa, “Population Redistribution Mechanisms as Related to Various Forms of Development”, preparado para el Taller sobre Políticas de Distribución de la Población en la Planificación del Desarrollo, que UN/UNFPA organizó en Bangkok, 4-13 de septiembre de 1979; y el de Alan Simmons, titulado “Slowing Metropolitan City Growth in Asia: Policies, Programs and Results”, en *Population and Development Review*, 5, N° 1, pp. 87-104.

<sup>16</sup> El GIE no logró dar respuestas detalladas a la pregunta de cómo seleccionar y construir estos indicadores. Para algunas ideas sobre los tipos de variables que sería importante medir, véase Raúl Urzúa, “Population Redistribution Mecha-

una serie de estudios sobre países individuales, para determinar la naturaleza del mecanismo responsable de las diferencias rural-urbanas e interurbanas en los salarios y en las oportunidades de trabajo y la forma en que dichos mecanismos están relacionados con decisiones políticas sobre las metas que quiere alcanzar el Estado, así como sobre los grupos sociales, instituciones y agentes económicos que deben movilizarse en este esfuerzo de desarrollo.

A nivel general, estas actividades de investigación ayudarían a esclarecer hasta qué punto las políticas de desarrollo efectivamente limitan lo que los gobiernos pueden hacer para alterar la distribución espacial de la población. Los resultados en gran medida estarían dirigidos a los encargados de las políticas; no se pretende, sin embargo, que los resultados de las investigaciones constituyan una ayuda inmediata para los gobiernos en la solución de problemas. Más bien constituirían un mensaje no muy bien recibido que solicita, por sobre todo, mayor realismo en lo que se puede esperar de los esfuerzos actuales o futuros destinados a reducir la migración o a cambiar su dirección.

Aunque es evidente la importancia de conocer hasta dónde puede llegarse con las políticas, resulta menos claro cuál sería la reacción ante este conocimiento. Ciertamente, una posibilidad sería ignorarlo —seguir pretendiendo que se hace todo lo posible por mejorar la situación. Otra sería renunciar a los intentos de frenar la migración y concentrar los esfuerzos en acomodar a los migrantes y en diseñar soluciones a los problemas creados por la urbanización acelerada. Una tercera posibilidad sería que, si los costos de la creciente migración fueran lo suficientemente importantes, ello podría contribuir a hacer atractivo un estilo alternativo de desarrollo.

---

nisms as Related to Various Forms of Development”, *op. cit.* Este tipo de análisis comparativo seguiría los pasos y ampliaría el campo de la investigación que completó recientemente la División de Población de las Naciones Unidas en *Patterns of Urban and Rural Growth*, Nueva York, Naciones Unidas, 1980.

## *MIGRACIÓN INTERNACIONAL*

Aunque las personas migran a través de las fronteras nacionales por muchas de las razones que tienen para movilizarse dentro del país, no existe un derecho a la libertad de movimiento a través de fronteras entre países. Las leyes de inmigración de los países receptores juegan un papel importante en la determinación del número de migrantes, sus características y las condiciones y duración de su residencia en el país respectivo. En los últimos 15 años los cambios en las políticas de inmigración de los países desarrollados de América del Norte y Europa han tenido una importante repercusión sobre el tamaño y la composición de los flujos migratorios provenientes de los países en vías de desarrollo hacia los desarrollados. Por una parte, como se han liberalizado las restricciones respecto a raza y país de origen, y se ha hecho mayor énfasis en la calificación de los migrantes, se ha intensificado en los países en vías de desarrollo la llamada “fuga de cerebros”, o sea, la pérdida de fuerza de trabajo altamente capacitada. Por otro lado, los cambios súbitos en las reglamentaciones aplicables a los migrantes temporales (trabajadores invitados) para que puedan trabajar en los sectores menos productivos de las economías desarrolladas, ha llevado a dramáticas modificaciones en el número de migrantes de este tipo.

Las políticas de los principales países receptores, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, con frecuencia trazan una división muy sutil entre tratar de obtener de los trabajadores migrantes el máximo beneficio para el país, y preservar los derechos humanos de esos trabajadores. Reglamentaciones que prohíben a los migrantes traer a sus dependientes, o que restringen sus derechos a utilizar los recursos legales y los servicios sociales básicos o a casarse y tener hijos, son ejemplos nada excepcionales de cómo se tratan de maximizar las ganancias que se derivan de la migración internacional. Algunos de los ejemplos más notables de este tipo de políticas se encuentran en los países del Medio Oriente con crecimiento acelerado, que atraen un creciente número de trabajadores calificados y semicalificados de otros países en vías

de desarrollo.<sup>17</sup> El acceso de los migrantes a los recursos públicos y privados, además de verse afectado por las políticas oficiales, se ve también amenazado por el fomento de la controversia, tanto popular como política, sobre el “problema de la migración”.

Muchas de las discusiones públicas sobre migración que se dan en los países receptores resultan de un uso inadecuado de la información. Frecuentemente se exagera la magnitud del fenómeno, tanto en los planteamientos generales relacionados con la “marea” o la “inundación” de migrantes, como en las estimaciones que se hacen del número de los mismos cuando éste no se conoce bien, como es el caso de la migración clandestina. Los debates se caracterizan por omitir reconocer los datos de que se dispone en cuanto a la contribución económica de los migrantes, y por la tendencia a considerarlos como responsables de una serie de problemas sociales, como el desempleo, el costo o la escasez de servicios sociales y el aumento de la criminalidad. La conveniencia política de hacer interpretaciones de este tipo no necesita de mayores explicaciones.

En opinión del GIE, las investigaciones de las ciencias sociales pueden y deben contribuir en mayor medida de la que han hecho hasta ahora al debate sobre las consecuencias de la migración y al rol que juegan los migrantes.

Los esfuerzos de investigación que se prevén estarían destinados no tanto a determinar el beneficio neto o el costo para el país involucrado, sino más bien a tratar de obtener datos sobre el número y las características de los migrantes, el tiempo de estadía en el país receptor, los trabajos que ejecutan, los salarios que ganan y lo que envían a sus familias, el uso que hacen de los servicios sociales, etc. Este trabajo ampliaría la base de datos sobre el tema, tanto para las discusiones dentro del gobierno como para las públicas, y para refutar algunos de los mitos que existen

---

<sup>17</sup> Vale la pena mencionar que si bien es cierto que los movimientos de personas amparadas por los contratos de trabajo que permiten la exportación temporal de trabajadores a esta región pueden clasificarse dentro de la migración internacional en su sentido más estricto, con frecuencia es más fructífero analizarlos dentro del contexto del comercio e intercambio internacional.

sobre el número de migrantes internacionales y el rol que éstos juegan en la sociedad.

Hay algunas preguntas difíciles y sugestivas acerca de quién y para quién debe hacerse este tipo de investigación. Estos estudios ciertamente responden a las necesidades de información y análisis de aquellos gobiernos de países expulsores de migrantes, que están haciendo un esfuerzo por defender los derechos y las prerrogativas de sus ciudadanos que residen en el extranjero, legal o ilegalmente. Los encargados de las políticas en países como México están mostrando mucho interés en utilizar los recursos de su comunidad de investigadores para recolectar y analizar datos sobre el volumen y las consecuencias de la migración internacional. El problema es que los mitos que se discuten casi siempre representan desventajas para los migrantes y ventajas para ciertos grupos en los países receptores, por lo que es difícil que los gobiernos de estos países tengan interés en el tipo de investigación que se plantea. Desde luego, no debe olvidarse que los científicos sociales de los países receptores tienen una responsabilidad independiente de llevar a cabo tales investigaciones y de contribuir a los debates públicos sobre migración internacional, aunque habrá casos en los que las fuertes presiones del gobierno excluyan esta posibilidad.

## REFLEXIONES A POSTERIORI

No hay duda de que cualquier intento por bosquejar “la diferencia” que ciertas líneas de investigación puedan introducir en contextos particulares, puede ser una tarea algo engañosa y, hasta cierto punto, complicada. Requiere una serie de inferencias altamente especulativas acerca de las formas en que la nueva información y conocimiento podrían conducir a cambios; igualmente supone la formulación de juicios explícitos acerca de los tipos de cambio que mejorarían la situación existente. Sin embargo, la labor terminada recientemente por el GIE sugiere dos puntos bastante sencillos.

Primero, para que la investigación sea “pertinente”, no tiene necesariamente que responder a las necesidades sentidas como más urgentes por los encargados de las políticas. Por lo menos dos de las recomendaciones a que se hizo referencia en esta sección darían resultados que, al menos inicialmente, no serían bien recibidos por estos funcionarios y que servirían más que nada para subrayar la magnitud o la dificultad de la tarea que tienen por delante.

Segundo, las formas en que la investigación puede influir sobre las políticas, o quizás hacerlas cambiar, son muy variadas. En gran medida esta variación parece resultar del tipo de cuestiones que la investigación busca resolver; pero las diferencias en la situación en que se encuentran las políticas y el estado del conocimiento, así como la factibilidad de obtener resultados confiables, justifican más intentar obtener respuestas sobre ciertos interrogantes respecto de diferentes procesos de población que sobre otros.

Pasamos a describir en la siguiente sección tres tipos de investigación que parecen merecer un trabajo más intensivo en las cuatro áreas de políticas de población de las que trata este Informe. El GIE reconoce que las dos primeras líneas de investigación responden en gran medida a las demandas de los encargados de formular las políticas.

## LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN DE PERTINENCIA GENERAL

### *Investigación descriptiva*

En años recientes el término *descriptivo* ha adquirido cada vez más una connotación peyorativa entre los investigadores de ciencias sociales, y muchas de las recomendaciones referentes a investigación sobre población han propuesto que se “vaya más allá” de la investigación descriptiva y se realicen trabajos de carácter más analítico acerca de las interrelaciones entre población y desarrollo. Esta diferencia es válida en el sentido de que la primera busca presentar información, en tanto que el segundo tipo de investiga-

ción busca producir conocimiento; pero es muy fácil menospreciar la importancia de la información acerca del comportamiento demográfico, tanto para la formulación de políticas como para la investigación. En los casos en que los gobiernos han definido claramente sus políticas de población, la información sobre los cambios o las tendencias en el comportamiento demográfico —tanto en forma agregada, como para los diferentes grupos regionales y socioeconómicos— es necesaria para poder responder a la insistente pregunta de cómo van las cosas. “Respuestas” de este tipo no constituyen una evaluación válida del impacto de las políticas gubernamentales, pero sí dan una idea de si se necesitan “más políticas” y dónde se necesitan. Y lo que es más, con frecuencia los encargados de las políticas deben enfrentarse a la toma de decisiones en plazos muy breves y cuya base serán la información y el conocimiento disponibles. En estas situaciones no les queda otra alternativa que hacer el mayor uso posible de cualquiera información que se tenga a la mano o que pueda recogerse rápidamente.

En la actualidad, la información que se tiene en cuanto a niveles, tendencias y diferenciales en el comportamiento demográfico es muy desigual, tanto entre países y regiones como entre las diferentes variables demográficas. La patética situación de los datos sobre mortalidad y sobre migración internacional ya ha sido enfatizada. De la misma manera, el conocimiento básico acerca de las distintas dimensiones del proceso de migración interna es notablemente deficiente en la mayoría de los países en vías de desarrollo. Aunque se tiene información sobre la transferencia neta de la población de las áreas rurales a las urbanas, no siempre se tienen disponibles estimaciones confiables sobre la migración de retorno, la migración estacional y la migración intrarrural. La variable que está mejor documentada es sin duda la fecundidad: la Encuesta Mundial de Fecundidad (EMF) y una serie de encuestas patrocinadas a escalas nacional e internacional han llevado últimamente a incrementar de modo notable el conjunto de informaciones disponibles, no sólo sobre los niveles, tendencias y diferenciales de la fecundidad, sino también sobre los compo-

nentes principales del proceso de fecundidad —nupcialidad, anticoncepción y lactancia. Con la experiencia acumulada por la EMF parecería que es el momento oportuno para considerar si se deberían emprender programas internacionales similares para obtener datos especializados en mortalidad y migración.

### *Evaluación de programas y de políticas públicas*

Una de las necesidades más urgentes, según lo manifestaron los encargados de las políticas en la serie de talleres que realizó el GIE, es la de hacer estudios para evaluar el impacto demográfico de las políticas y programas públicos del pasado y del presente. La necesidad de hacer estas evaluaciones se refirió no sólo a aquellos programas y proyectos con objetivos demográficos inmediatos, como serían los programas de planificación familiar y algunas medidas específicas de salud pública, sino también a aquellos que generalmente se consideran muy ligados al comportamiento demográfico, pero que no tienen objetivos demográficos específicos, como serían los programas de educación, nutrición y desarrollo rural.

Si se toma en cuenta el estado del conocimiento sobre los determinantes de las variables de población, existe actualmente muy poca base para suponer que los científicos sociales podrían desarrollar esta tarea con éxito. El único tipo de evaluación en el campo de población, en el que se tiene amplia experiencia, es el de los programas de planificación familiar. Las evaluaciones regionales de la investigación en ciencias sociales que se hicieron para el GIE señalaron algunos casos en los que se realizaron intentos de evaluar medidas específicas de salud; pero sólo se encontró un número limitado de casos en los que los investigadores habían tratado de evaluar el impacto de las políticas de migración. En resumen, debido a las limitaciones tanto teóricas como prácticas, la metodología para apoyar un esfuerzo más amplio de evaluación demográfica está poco desarrollada.

Aun cuando el Grupo consideró que esta situación puede y debe mejorarse en un período relativamente corto de tiempo, tal

vez el GIE no le haya prestado suficiente atención a la pregunta de por qué, con excepción de la planificación familiar, se ha hecho tan poco en esta área, y por qué las propuestas en el sentido de mejorar la situación se han recibido con tanta frialdad. ¿Es que los investigadores ven los problemas metodológicos de construir diseños para evaluaciones como algo demasiado complicado? ¿O se debe más bien al poco prestigio académico de este tipo de estudios? Otra explicación podría ser la renuencia de los administradores de estos programas a someter sus proyectos a escrutinio, aun cuando otros oficiales gubernamentales consideren la evaluación del impacto demográfico de los proyectos de desarrollo como una actividad altamente prioritaria.

### *Análisis de los procesos políticos*

El GIE recomendó que se ampliara el alcance de la investigación sobre población y desarrollo, para que incluyera análisis de los procesos políticos vinculados con la formulación de políticas de población. La investigación existente y propuesta sobre población y desarrollo que se supone pertinente para políticas se justifica por el supuesto de que si esa investigación logra identificar la relación entre las variables demográficas y sociales, y los indicadores económicos y culturales, se habrá encontrado un instrumento útil para las decisiones políticas. Pero el argumento se detiene ahí; la “pertinencia para las políticas” no va acompañada de un análisis exhaustivo de cómo surgen las políticas gubernamentales y los procesos de decisión que las acompañan. Se concede muy poca o ninguna atención a los papeles que juegan los distintos grupos interesados y al uso que ellos hacen de los resultados de la investigación en sus esfuerzos por influir en las políticas gubernamentales.

Un conocimiento más completo de los procesos políticos que entran en juego en la formulación de políticas de población daría una base más firme para predecir las formas en que los distintos tipos de resultados de investigación podrían tomarse en cuenta. Una identificación de los diferentes grupos en pugna con algún

interés en las decisiones sobre políticas de población, así como las formas en las que pueden hacer sentir su influencia, facilitaría sobremanera trabajos del tipo que se proponen en la sección anterior.

Además, un análisis a fondo del proceso político es una condición previa para determinar qué organizaciones gubernamentales están más capacitadas para asumir la responsabilidad de desarrollar y promover opciones políticas. Como David Korten enfatizó, tales decisiones deben fundamentarse en un conocimiento profundo de cómo se llega a las decisiones, dónde están localizados los centros de influencia y cuáles poseen un interés intrínseco para las políticas de población efectivas.<sup>18</sup> Conocimientos de este tipo tienen también implicaciones importantes en los esfuerzos por identificar las necesidades y las deficiencias con respecto a la utilización de la investigación. Por ejemplo, puede darse el caso de que en algunos países se estén invirtiendo esfuerzos desproporcionados para dar a conocer los resultados de la investigación a los planificadores, cuando en realidad ellos puedan tener menos influencia en el diseño y la ejecución de las políticas de población que otros grupos dentro del gobierno.

Si bien es cierto que un buen análisis político puede jugar un papel facilitador como el descrito anteriormente, su contribución directa en la formulación y ejecución de políticas de población puede ser muy limitada. Un conocimiento más profundo de los intereses sociales antagónicos, y de las formas en que éstos se solucionan en la arena política, por sí solo puede contribuir poco —ya sea en el campo de población o en cualquier otro— para promover soluciones más rápidas o más satisfactorias de los conflictos sociales básicos.

---

<sup>18</sup> David C. Korten, “New Issues, New Options: A Management Perspective on Population and Family Planning”, en *Studies in Family Planning*, 10, N° 1, pp. 3-14.

## REQUISITOS INSTITUCIONALES PARA LA INVESTIGACIÓN PERTINENTE PARA LAS POLÍTICAS

Las recomendaciones para las líneas de investigación futuras que el GIE incluyó en su Informe se hicieron con la convicción de que serían útiles para los encargados de formular políticas, los patrocinadores y los investigadores, en sus esfuerzos separados y conjuntos por establecer prioridades de investigación. El Grupo reconoció que también era importante enfrentarse a la pregunta crítica de qué mejoras es necesario efectuar en el ámbito institucional dentro del cual se realizó la investigación, de manera de hacerla más pertinente para las políticas y para aumentar la productividad de los investigadores.

Una forma de enfrentarse a lo anterior es considerar qué tipo de contexto laboral facilitaría o se requeriría para ejecutar la agenda de investigación que el Informe del GIE recomienda. Con este propósito, es útil distinguir tres tipos de recomendaciones de investigación no necesariamente excluyentes, cada uno de los cuales parece exigir un contexto distinto.

### *Interacción entre encargados de hacer políticas y los investigadores*

El primer tipo de investigación sería aquel que respondiera más directamente a las necesidades sentidas por los encargados de las políticas, tal como la investigación evaluativa y la descriptiva. En la medida en que el problema más evidente en un país sea que las necesidades y las prioridades de los encargados de políticas no deban ser atendidas por la comunidad de investigadores en ciencias sociales, es casi indiscutible que una forma de lograr un cambio en la dirección de los esfuerzos sería la de involucrar más de cerca a los primeros en las discusiones sobre los temas que deban investigarse.

Es claro que la forma más directa de darles mayor peso a las opiniones que ellos puedan tener al respecto es colocando un grupo de investigadores con capacidad suficiente dentro de las

agencias gubernamentales responsables de las políticas de población. Otra forma de incrementar la comunicación entre los dos grupos, y que puede llevar al mismo resultado, es que ambos asistan periódicamente a talleres sobre prioridades de investigación. La tercera forma, y quizás la más indirecta, sería la de promover un intercambio regular de personal entre las instituciones públicas y académicas. En la mayoría de los países, este tipo de intercambio se hace, de todos modos, debido a los cambios en el balance del poder político. Podría aumentarse, sin embargo, si se produjeran oportunidades para que los individuos tomaran “sabáticos” en el otro sector. Todas éstas son posibilidades que podrían promover las agencias gubernamentales interesadas en las políticas de población y, tal vez en menor grado, los consejos nacionales de investigación y las agencias patrocinadoras internacionales. Medidas de este tipo serían benéficas para la comunidad de investigadores y para los gobiernos.

El descontento que muestran los oficiales de los gobiernos, cuando alegan que la investigación no responde a sus necesidades, se debe con frecuencia a que los investigadores no han dado el paso adicional de tratar de elaborar propuestas para políticas, basándose en los resultados que han obtenido con sus investigaciones. Existe, sin embargo, una serie de motivos por los cuales a veces no es realista, ni aconsejable, que los investigadores se involucren en problemas delicados concernientes a políticas, cuando no están preparados para ello. La alternativa más factible podría ser que las agencias gubernamentales desarrollen capacidad interna para analizar críticamente los resultados de las investigaciones y deduzcan las implicaciones que éstos pueden tener para cuestiones políticas vigentes.

### *Seguridad financiera*

El segundo tipo de investigación recomendada en el Informe, y que se vería facilitada si hubiera un contexto institucional adecuado, es el desarrollo y la comprobación de marcos teóricos sólidos para el análisis de los determinantes y las consecuencias

del comportamiento demográfico. Los desacuerdos que existen sobre temas como los determinantes de la fecundidad persisten, no porque su estudio no interese, sino porque es tan complejo que resiste cualquier simplificación. El GIE ha sugerido algunas formas de abordar estudios en este campo, pero para que haya un verdadero avance se requiere que estos y otros enfoques se sigan con constancia y determinación a lo largo de un período de tiempo. El trabajo acumulativo que se requiere en un plazo más largo se haría más fácil si se diera a los investigadores, y en especial a los institutos de investigación, cierto grado de seguridad financiera y de independencia.

En opinión del GIE, con frecuencia la promoción de estas condiciones es sacrificada en aras de la tendencia actual de las instituciones patrocinantes internacionales de financiar proyectos muy específicos de investigación a corto plazo, en vez de la ayuda institucional a más largo plazo. El apoyo a los proyectos está orientado generalmente hacia investigadores individuales y sus propuestas, y permite a las instituciones involucrarse de cerca en la selección y definición de las áreas de investigación y de la metodología que deban usarse. En la medida en que las instituciones que utilizan estos mecanismos de financiamiento tengan una visión imperfecta de lo que debe hacerse y no redefinan sus prioridades con cierta frecuencia, se limitarán las posibilidades de desarrollar enfoques autóctonos del tema de estudio y de realizar investigación acumulativa. Donaciones a más largo plazo para desarrollo “institucional” o de “programas” pueden resultar un tanto arriesgadas, pero pueden tener una influencia directa y positiva sobre el contexto en que se desarrolla la investigación. El GIE consideró que estas donaciones deben verse como un medio de suministrar apoyo a largo plazo para la investigación sobre población y desarrollo, y no sólo como un medio de apoyar a los centros de investigación recién fundados durante sus precarias etapas iniciales.

## *Independencia política*

El tercer tipo de investigación que recomienda el GIE en su Informe, y que tiene requisitos institucionales muy claros, es aquel que implica un análisis crítico de las políticas gubernamentales existentes, o que podría dar información o conocimientos que tiendan a debilitar las bases en las que se apoyan las políticas existentes. La investigación que propone el Informe en cuanto a los diferenciales de la mortalidad y a las relaciones entre estilo de desarrollo y políticas de población, son dos claros ejemplos de este tipo de trabajo; es evidente, sin embargo, que muchas de las otras líneas de investigación recomendadas podrían dar resultados que, al menos en un principio, podrían incomodar a los encargados de las políticas, ya sea porque señalan problemas de población que no han sido admitidos como tales, o bien fallas en las políticas de población vigentes.

Es poco probable que investigaciones de este tipo puedan desarrollarse en un ambiente de trabajo en el que no haya cierto grado de independencia, o en donde los gobiernos no alienten, o por lo menos toleren, cierto grado de crítica. En muchos países en vías de desarrollo, las universidades proporcionan el marco adecuado para este tipo de trabajo, y es por esta razón que el GIE reconoció explícitamente el papel importante que estas instituciones tendrán en la producción de conocimientos sobre población y desarrollo en la década de los ochenta. Aunque el Grupo no tuvo problemas para identificar las razones por las cuales la libertad intelectual es un requisito indispensable para desarrollar la mayoría de las investigaciones que se puede esperar tengan un impacto positivo en las políticas, no le fue posible esclarecer—aunque tal vez esto no sorprenda— los pasos concretos que deben dar, tanto los patrocinadores como los mismos institutos de investigación, para promover un ámbito de trabajo de investigación independiente, en la situación específica de cada país.

## *INCENTIVOS ADICIONALES PARA LA PRODUCTIVIDAD EN LA INVESTIGACIÓN*

Quizás una de las barreras más grandes que debe enfrentar una agenda de investigación con el alcance propuesto por el GIE es la baja productividad que con frecuencia se da en las instituciones de investigación y el personal que trabaja en ellas. Este problema se torna aún más significativo cuando los recursos son escasos. Es frecuente que los resultados de la investigación se divulguen o tomen demasiado tiempo en producirse, que se ocupen de temas de importancia secundaria o que sean deficientes en términos de las normas profesionales. Algunas de estas limitaciones surgen de las condiciones de trabajo y del contexto general en que se lleva a cabo la investigación en los países en vías de desarrollo. Debido a que generalmente los sueldos en las universidades son bajos, los profesionales de estas instituciones se ven obligados a buscar otras tareas remunerativas. Además, como hay escasez de personal, muchas veces se les asigna una carga académica muy pesada. Todo esto disminuye considerablemente el tiempo que se puede dedicar a la investigación. Es más, dado que la demanda de personal calificado con frecuencia excede a la oferta, el ambiente dentro de las instituciones académicas no es muy competitivo y hay pocos incentivos para publicar o para divulgar los trabajos con la frecuencia que sería necesario hacerlo en otras circunstancias, con el fin de alcanzar reconocimiento profesional u otras recompensas que el sistema ofrezca.

Aun cuando los consejos nacionales de investigación y los patrocinadores internacionales tienen una influencia limitada sobre los incentivos que se dan dentro de la comunidad de investigadores en ciencias sociales, existen ciertas áreas en las que recursos adicionales podrían mejorar el contexto de investigación en forma tal que produjera aumentos en la productividad. Los sistemas de intercambio y divulgación de resultados de investigación, así como foros para la crítica y discusión de los mismos, merecen que se les dé apoyo tanto a escala nacional, como regional y mundial.

Es difícil tocar el tema de la productividad sin mencionar el de la capacitación. Baste decir aquí que el GIE identificó, entre las necesidades más apremiantes, la de un renovado esfuerzo de los patrocinadores, tanto nacionales como internacionales, para que identifiquen oportunidades en las que la capacitación de diversos tipos podría significar un cambio, y para que establezcan, o restablezcan, concursos para becas entre investigadores interesados, que podrían atraer a individuos con la capacidad de ejercer el liderazgo y la dirección en el campo de la población y el desarrollo en los próximos años.

## CONCLUSIÓN

Como se indicó anteriormente, al tratar de seleccionar de un vasto universo de temas de investigación un número razonablemente reducido de cuestiones en las que investigación nueva o adicional pareciera ofrecer la posibilidad de obtener resultados útiles, el GIE trató también de evaluar, o predecir, el efecto que los nuevos conocimientos, o la nueva información, podrían tener sobre los procesos que llevan a la formulación y ejecución de políticas de mortalidad, fecundidad y migración. A pesar de lo amplias y tajantes que parezcan las justificaciones para cada una de las recomendaciones, cuando se termina un estudio como el que realizó el GIE, es necesario enfrentarse al interrogante todavía más amplio de cuál es la contribución que supuestamente hace la agenda de investigación y la asignación de recursos para la misma que recomienda el Informe. La pregunta clave es: ¿qué puede prometerse?

Por un lado, el GIE confía en que ha podido localizar áreas como las mencionadas en secciones anteriores, en las que investigación adicional podría aportar resultados que tendrían una razonable oportunidad de conducir a lo que, desde el punto de vista del Grupo, representaría mejoras en políticas sociales; por otro lado, el GIE estuvo bien consciente de que existen limitaciones serias respecto a lo que, en forma realista, puede esperarse de

la investigación en ciencias sociales sobre población y desarrollo para el mejoramiento de la sociedad en los próximos años.

En primer lugar, es fácil apreciar que a pesar de los ingentes gastos de tiempo, dinero y esfuerzo, el progreso logrado hasta la fecha respecto de algunas de las cuestiones más críticas en el campo de población, ha sido muy limitado. Cuando el Informe recomienda trabajo adicional sobre estos temas, da algunos lineamientos metodológicos de naturaleza muy general y no pretende que, como resultado de los esfuerzos del GIE, los investigadores en ciencias sociales se encuentren súbitamente en posición de desentrañar los secretos que por tanto tiempo se nos han escapado. En segundo lugar, es probable que las implicaciones para las políticas que surgirían de muchas de las líneas de investigación recomendadas en el Informe, no sean fuente de satisfacción. Sería sumamente ingenuo suponer que la investigación en ciencias sociales podría eventualmente ofrecer soluciones fáciles que, incorporadas a cambios programáticos y a reorganizaciones institucionales, eliminaran el comportamiento demográfico desfavorable sin requerir cambios sustanciales en otros aspectos de la actividad económica y social. Por el contrario, las alternativas que surgen parecen ser más bien difíciles, las más de las veces vinculadas a cambios profundos en el estilo general de desarrollo.

Finalmente, si bien es suficientemente claro que la ejecución exitosa de la agenda de investigación propuesta en el Informe del GIE dependerá, en gran medida, de mejoras en el contexto dentro del cual se lleve a cabo la investigación, no hay duda de que resulta difícil cumplir con los requisitos ya señalados en la sección anterior. Las instituciones patrocinantes no están en posición de atacar estos problemas unilateralmente, y a juzgar por las experiencias recientes, ellas sólo tienen un interés limitado en contribuir de manera importante a la estabilidad y productividad de las instituciones de investigación en los países en vías de desarrollo.

## LISTA DE APÉNDICES DEL INFORME FINAL

1. *Social Science Research for Population Policy*. Bernard Be-  
relson.
2. *Social Science Research on Population and Development in  
Middle South Asia*. P.B. Desai.
3. *Social Science Research on Population in South-East and  
East Asia: A Review and Search for Directions*. Gavin W. Jones.
4. *Population Policies and Their Implementation in South-East  
and East Asia*. John C. Caldwell y Pat Caldwell.
5. *Capacity for Social Science Research on Population and De-  
velopment in South-East and East Asia: A report on Institutional  
and Human Resources*. East-West Population Institute.
6. *Population and Development in South-East Asia: A Fertility  
Model*. José Encarnación Jr.
7. *Social Science Research on Population and Development in  
Africa South of the Sahara*. Akin L. Mabogunje y O. Arowolo.
- 7a. *Population and Development in Africa South of the Sahara:  
A Review of the Literature, 1970-1978*. Helen Ware.
8. *A Review of Population Policies in Africa South of the Sa-  
hara*. Akin. L. Mabogunje.
9. *Social Science Research on Population and Development in  
the Arab Countries*. Riad B. Tabbarah, Muhi A. Mamish, y Yous-  
sef Gemayel.
10. *Population Research and Training Institutions in the Arab  
World*. Allan G. Hill.
11. *Social Science Research on Population and Development in  
Latin America*. Raúl Urzúa.
12. *Population Research and Training Institutions in Latin  
America*. Raúl Urzúa.

# LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS POLÍTICAS DE POBLACIÓN<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

Intencionalmente he modificado el título de la ponencia que el maestro Benítez me solicitó preparar para esta reunión. Lo he hecho con el propósito de evadir la tendencia creciente a disociar la consideración de la mujer del contexto general de la sociedad para discutir derechos que sólo en forma muy parcial le son exclusivos.

Esta tendencia se ha agudizado en la última década por la coincidencia —a mi modo de ver no casual— de tres hechos: a) la llamada Proclamación de Teherán, adoptada por la Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos realizada en dicha Ciudad en 1968, en el sentido de considerar como un “derecho humano básico” de los padres el decidir libre y responsablemente acerca del número de hijos y del espaciamiento entre sus nacimientos;<sup>2</sup> b) la adopción, por parte de un creciente número de países, de políticas de población que buscan disminuir su tasa

---

<sup>1</sup> Texto extraído de Carmen A. Miró, *Investigación demográfica en México, 1980*, Programa Nacional Indicativo de Investigación Demográfica, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1982, pp. 779-783.

<sup>2</sup> Acta final de la Conferencia Internacional sobre Derechos humanos, publicación de Naciones Unidas (número de venta 68, XIX, 2).

de incremento demográfico mediante la reducción de la fecundidad, y c) el desarrollo de iniciativas internacionales que intentan mejorar la “condición” de la mujer.

Si bien en una resolución de la propia Conferencia de Teherán (la XVIII) se utilizó el término “parejas” en lugar de “padres”, al parecer para incluir por lo menos indirectamente el derecho a no tener hijos, eludiéndose, además, toda referencia a parejas “casadas”, y más tarde, en 1970, la Asamblea General de Naciones Unidas, en una resolución relacionada con el tema<sup>3</sup> reemplazó el término “parejas” por “personas”, con el aparente propósito de extender la referencia pertinente a la mujer no casada, no debe por ello entenderse que la organización mundial pretendió “legislar” *exclusivamente* para la mujer.

Por otro lado, las políticas de población —y es éste el caso de México— no necesariamente buscan modificar sólo la tasa de crecimiento demográfico, sino que además incluyen medidas destinadas a influir en la distribución de la población en el territorio nacional. Son frecuentes también las medidas destinadas a regular la migración internacional. En la consecución de los objetivos de esas políticas intervienen hombres y mujeres como sujetos de ellas y, por lo menos idealmente, como diseñadores y ejecutores de dichas políticas.

Por último, debe reconocerse que las recomendaciones o programas internacionales y nacionales para el mejoramiento de la condición de la mujer buscan en última instancia colocarla en igualdad de circunstancias en lo que se refiere al reconocimiento y disfrute de derechos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos de las Naciones Unidas y sus agencias especializadas.<sup>4</sup> Por obvio, no sería quizás necesario subrayar que los derechos humanos comúnmente lla-

---

<sup>3</sup> Sección II C, párrafo 4 del Programa Acción Internacional Concertada para el Avance de la Mujer (Resolución 2.716, XXV, anexo).

<sup>4</sup> Esto no implica desconocer que existe amplia justificación para organizar programas específicamente destinados a facilitar o intensificar la incorporación de la mujer en diversos aspectos del desarrollo económico y social, incluidos los políticos.

mados *básicos*,<sup>5</sup> por lo menos formalmente, amparan por igual al hombre y a la mujer.

Hechas las anteriores salvedades, intento examinar a continuación las relaciones que pueden darse o que en la práctica existen entre las políticas de población y los derechos humanos en general, sin distinción de sexos.

## RELACIONES ENTRE POLÍTICAS DE POBLACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

Conviene señalar desde el inicio que si bien en algunos casos se recurre aquí a ejemplos relativos a situaciones que se dan en México, las conclusiones que se extraen, de ser válidas, son en general igualmente aplicables a la mayoría de los países latinoamericanos.

Debe advertirse también al comenzar esta sección que en este documento se entiende por *política de población* el conjunto de medidas adoptadas por el gobierno de un país con el deliberado propósito de modificar en cualquier sentido una o varias variables demográficas. Esa política de población se supone apoyada en los principios enunciados en el Plan de Acción Mundial sobre Población, adoptado por la Conferencia Mundial de Población celebrada en Bucarest en 1974, entre los cuales se incluyó una referencia explícita a la armonía que debe existir entre las políticas de población y la Declaración Universal de los Derechos Humanos.<sup>6</sup>

Lo primero que cabría preguntarse es cómo lograr la recomendada armonía cuando ya existen políticas demográficas en vías de ejecución mientras un sector mayoritario objeto de esas políti-

---

<sup>5</sup> El derecho a la vida (y los que de él derivan: a la protección de la salud, a una adecuada alimentación, etc.), el derecho a recibir educación, el derecho a casarse y fundar una familia, el derecho al trabajo, la libertad de información, la libertad de movimiento dentro y fuera del país y el derecho ya mencionado anteriormente de decidir libremente acerca del número de hijos y del espaciamiento de sus nacimientos.

<sup>6</sup> Informe de la Conferencia Mundial de Población, 1974. Publicación de Naciones Unidas (E/CONF. 60/19). *Plan de Acción Mundial sobre Población*, capítulo 11, "Principios y objetivos del Plan", artículo 14 m).

cas está bastante lejos de haber alcanzado el ejercicio efectivo de los derechos formalmente reconocidos en esa Declaración y en otros instrumentos internacionales de similar naturaleza. Se ha señalado que la falencia en el ejercicio de los derechos humanos encuentra su raíz en el estilo de desarrollo vigente en la mayoría de nuestros países. Con ese estilo se asocian también la presencia de una alta fecundidad y una alta mortalidad infantil entre ciertos grupos sociales, la elevada concentración de población en ciertas zonas del país y la emigración de mano de obra calificada y de trabajadores en general. La armonización que se recomienda podría, pues, lograrse —adaptando una actitud si no simplista, por lo menos simplificadora— modificando radicalmente el estilo de desarrollo. Experiencias relativamente recientes en la región nos advierten también sobre los riesgos y dificultades de avanzar en esa dirección. No se me mal entienda... Pienso que sólo superando su dependencia económica y transformando sus estructuras internas podrán nuestros países salir del subdesarrollo y, por lo tanto, ampliar las posibilidades de un efectivo ejercicio de sus derechos a los grupos sociales actualmente postergados. Lo que me parece es que ahora tenemos una visión más clara de la velocidad que puede imprimirse a estas transformaciones. En estas circunstancias una política demográfica, entendida no como sustituto de las políticas de desarrollo socio-económico sino como parte integrante de ellas, puede contribuir al gradual, aunque no necesariamente lento, logro de varios de los objetivos que pueden conducir a una situación que haga más propicio el disfrute de los derechos humanos por grupos actualmente marginados de ellos.

Los diseñadores de esa política demográfica, particularmente sus ejecutores, deberán, sin embargo, aguzar su ingenio, aplicar la máxima energía y actuar con el más alto grado de sensibilidad social para asegurarse de que en la aplicación de la política no se haga caso omiso a la condición de injusticia social en que viven los grupos numéricamente más importantes de nuestras poblaciones. Es esto último lo que se hace cuando se promueven ciertas acciones que buscan efectos demográficos, ignorando, al parecer, las condiciones de aislamiento social, y en ocasiones tam-

bién geográfico, en que vegetan ciertos grupos sociales, sin que concomitantemente se promueva la adopción de medidas destinadas a combatir esa situación de aislamiento. Aclaremos este punto con un ejemplo tomado de la realidad mexicana: una de las formas utilizadas por la política de población para alcanzar una reducción en la tasa de crecimiento demográfico es la de reducir la fecundidad a través de la difusión masiva de la planificación familiar. Podría pensarse que uno de los objetivos perseguidos por el Estado mexicano al organizar programas gubernamentales de regulación de los nacimientos es el de hacer congruente la posibilidad de ejercer el derecho a decidir libremente acerca del número y espaciamiento de los nacimientos, con una distribución equitativa de los medios que permiten el efectivo ejercicio de tal derecho. Pues bien, en una ponencia preparada para esta reunión, en la que analizan datos de la Encuesta Mexicana de Fecundidad realizada en 1976, Carlos Welti Chanes<sup>7</sup> nos muestra que un porcentaje significativo de mujeres objeto del estudio (casi el 28%) vivía en localidades en las que a la fecha de la encuesta no existían en 5 kilómetros a la redonda servicios de planificación familiar. Este porcentaje descendía al 13,5 cuando se trataba de mujeres que residían en localidades con un bajo nivel de disponibilidad de dichos servicios. Para hacer más evidente el cuadro de injusticia distributiva que los datos citados revelan, conviene agregar que cuando el examen se limita al área rural, estas proporciones de ninguna y baja disponibilidad de servicios anticonceptivos se elevaban a la increíble suma del 80%. Naturalmente que el panorama descrito es en parte consecuencia de que el acceso a la salud (uno de los derechos humanos básicos formalmente consagrados) es extremadamente desigual entre grupos sociales y áreas geográficas del país.<sup>8</sup> Sería interesante conocer cómo se ha mo-

---

<sup>7</sup> Carlos Welti Chanes, "Efectos del desarrollo socioeconómico y la disponibilidad de servicios anticonceptivos sobre la fecundidad en México en 1976", en *Memorias de la segunda Reunión Nacional sobre la Investigación Demográfica en México*, realizada en México, D.F., 4-7 de noviembre de 1980.

<sup>8</sup> Según datos publicados por CONAPO (*México demográfico, Breviario*, México, CONAPO, 1978, pp. 68-69), el promedio de habitantes por médico oscilaba en

dificado esta situación en los cuatro años transcurridos desde el levantamiento de la encuesta anteriormente mencionada. Aunque deben haberse logrado avances importantes, no es difícil suponer que subsiste aún una situación en la que la ejecución de la política demográfica tiende a agudizar desigualdades sociales al no proveer de manera igualitaria los medios necesarios para ejercer el derecho relativo al número y espaciamiento de los nacimientos. Por obvias, no parece necesario repetir aquí las demandas que en términos de las políticas de salud y de población surgen de una situación como la descrita.

La enunciación formal acerca del derecho sobre la procreación fue acompañada en su momento por la exhortación de que dicho derecho se ejerciera no sólo libremente sino también *responsablemente*. Para lograr esto, la Declaración de Teherán reconoció también el derecho a la información y a la educación<sup>9</sup> que proveyera a los individuos del conocimiento necesario para decidir libre y responsablemente acerca de cuántos hijos tener y cuándo.

Sin entrar a considerar en este momento el tipo de información y de educación que habitualmente se transmite como parte de una política de población que tiene entre sus metas la disminución de la fecundidad, es lógico suponer que una adecuada toma de decisiones por los sujetos requiere que ellos tengan cierto nivel de instrucción que les permita utilizar críticamente la información recibida. Utilizando datos del censo mexicano de 1970<sup>10</sup> es posible apreciar que un 25% de la población de entre 15 y 39 años carecía totalmente de instrucción y que esta proporción se

---

1970 entre 4.601 en el estado de Chiapas y 474 en el Distrito Federal. Esta situación no mejoraba mayormente si la posibilidad de acceso a la salud se medía por la disponibilidad de personal paramédico (posible agente para la prestación a la comunidad de servicios médicos mínimos). Ésta oscilaba entre 1.559 habitantes por paramédico en el estado de Oaxaca y 128 en el privilegiado Distrito Federal.

<sup>9</sup> Este derecho está naturalmente vinculado al de recibir educación en general, que ha sido reconocido como uno de los derechos básicos del ser humano.

<sup>10</sup> *IX Censo General de Población de 1970: resumen general*, México, cuadro N° 19, p. 299.

elevaba a 55% cuando se consideraba la población con uno, dos y tres años de instrucción primaria, niveles que están muy lejos de capacitar al individuo para reflexionar críticamente frente a las alternativas que le plantea la sociedad en la que vive. Tómese en cuenta que los anteriores son promedios nacionales y que los porcentajes rurales son aún menos satisfactorios.

La situación descrita, aunque indudablemente mejorada para 1980, enfrenta al político y al administrador público responsables por la política de población en México a dos exigencias: por un lado, a promover que se adopten las medidas indispensables para “adecuar” (como lo norma el artículo 3 de la Ley General de Población) el programa de desarrollo educacional a las necesidades que plantea en este caso la estructura educativa de la población y al objetivo que la política demográfica busca alcanzar; por otro lado, la situación descrita se constituye en el primer elemento que debe considerarse en la formulación del programa de comunicación y educación (incluyendo el de educación sexual), uno de los instrumentos de la política demográfica. Los contenidos y características de los mensajes que se proponga transmitir a los sujetos de la política nacen de hecho constreñidos, entre otros factores, por el relativamente elevado porcentaje de población con bajo nivel de instrucción. Naturalmente que otro factor importante es el de los medios a través de los cuales se difunden estos mensajes, algunos de ellos (como la radio y la televisión) no tan íntimamente dependientes del nivel de instrucción de la población.<sup>11</sup>

Retomemos ahora la exhortación de la Declaración de Teherán acerca de la *responsabilidad* con que deben tomarse las decisiones respecto de la procreación. En general, esta exhortación ha sido interpretada como una forma de llamar la atención de los padres, la pareja o la mujer hacia el hecho de que el ejercicio de la libertad de tener hijos debe ir acompañado de la responsabilidad que se contrae frente a ellos en términos del afecto, bienestar y

---

<sup>11</sup> CONAPO sin duda parece haber tomado en cuenta estos factores, como lo indica la iniciación hace algunos meses de un Programa Integrado de Comunicación en Población y Desarrollo Rural.

educación a que los hijos tienen derecho, beneficios estos últimos incorporados en la Declaración de los Derechos del Niño proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1959. El cumplimiento de esta responsabilidad, por lo demás muy lógica y justificada en términos formales, supone que los padres (o la madre exclusivamente, en ciertos casos) efectivamente posean los medios adecuados que les permitan subvenir al mantenimiento y la educación de los hijos. Conocidos los altos niveles de desempleo y subempleo vigentes en prácticamente todas nuestras sociedades, y descontando que los bajos niveles de educación de la población constituyen una limitante adicional, la conclusión a la que inevitablemente se llega es que el ejercicio *responsable* del derecho mencionado —tal como se le ha interpretado en la hermenéutica internacional— es por decir lo menos totalmente ilusorio. La aplicación de esta restricción constituye en la práctica una negación del derecho a procrear para los sectores mayoritarios de nuestras poblaciones ya tantas veces mencionados en este documento. Dicho de otra manera, el libre y responsable ejercicio del derecho de la paternidad exige como requisitos previos que los derechos a la educación y al trabajo dejen de ser letra muerta para ciertas capas de la sociedad.

Una política de población que entre sus líneas de acción incluye la reducción de la fecundidad y utiliza como uno de sus instrumentos básicos para lograrlo, programas de regulación de los nacimientos, debe incluir los recaudos necesarios para garantizar que a la presión ya generada por la situación socio-económica de la pareja o de la mujer no se agregue cierto matiz de coerción que por sutil no logre ser reconocido fácilmente. Esta duda surge al examinar algunos de los resultados de las campañas anticonceptivas hasta ahora desarrolladas en México. Me refiero específicamente a la prevalencia de la esterilización que se da predominantemente entre las mujeres.<sup>12</sup> Según datos de las encuestas ya

---

<sup>12</sup> Tanto en la Encuesta Mexicana de Fecundidad de 1976, como en la Encuesta de Prevalencia en el uso de Métodos Anticonceptivos de 1978, los porcentajes de esterilización masculina son del orden del 0,3%.

citadas, el porcentaje de esterilización entre mujeres “expuestas” al riesgo de concebir (casadas o unidas para el momento de la encuesta, entre 15 y 49 años de edad, fecundas y no embarazadas) subió de 3,7 en 1976 a 19 en 1978.<sup>13</sup> Debe señalarse en estricta justicia que los mayores porcentajes (más de 30) se registran en 1978 entre las mujeres mayores de 35 años y que es mínimo entre las de 15 a 24 (2,5%). Sin embargo, entre las mujeres de 25 a 34 años que recurren a los programas de planificación familiar, una de cinco recurrió a la esterilización. ¿Se habrán efectivamente tomado todos los recaudos necesarios para asegurar que todas y cada una de las mujeres que optaron por este método definitivo de anticoncepción estaban debidamente informadas y comprendían cabalmente el significado de la operación quirúrgica a la que se les sometió? Ninguna precaución que los encargados de los programas hayan tomado o tomen en el futuro en relación con esto resultarán suficientes cuando están de por medio derechos ligados de manera fundamental a la dignidad del ser humano. Otra interpretación que la hermenéutica internacional ha dado al concepto de *responsabilidad* asociada a la libre decisión sobre el derecho a procrear se relaciona con la responsabilidad del individuo o de la pareja frente a la sociedad a la que pertenece. Es este tipo de consideración la que parece haber funcionado en la República Popular China para lograr los espectaculares descensos en los niveles de la fecundidad que se han dado en ese país en los últimos años, en el cual sin duda se han logrado notables avances en el aumento del nivel de vida de los distintos sectores sociales. En el caso de nuestros países, parece un contrasentido, por decir lo menos, pedirles a los sectores que nuestro estilo de desarrollo excluye o incorpora sólo parcialmente, que al procrear tengan presentes los efectos que su conducta pueda tener en el tipo de sociedad que precisamente ese estilo de desarrollo genera.

---

<sup>13</sup> Datos de 1976 tomados del cuadro 4 (p. 27) de la publicación del Population Reference Bureau, Inc. titulada *México's Population Policy Turnaround*, diciembre de 1978, y datos de 1978 del cuadro N° 5.6 del *Informe de resultados de la encuesta*, publicado por la Coordinación del Programa Nacional de Planificación Familiar.

Estudios recientes sobre las “estrategias de sobrevivencia” que adoptan las familias de ciertos grupos sociales latinoamericanos señalan que el patrón reproductivo que les es propio constituye en efecto una especie de “defensa” frente a las relaciones de producción imperantes. Esto ha llevado a afirmar —afirmación que yo suscribo plenamente— que difícilmente tendrá éxito una política de restricción de la fecundidad que no esté inserta dentro de planes de desarrollo económico y social que efectiva y honestamente busquen ir modificando la estructura productiva vigente y procuren ampliar en forma significativa la participación social en las decisiones del poder político.

Este último aspecto, el de la participación social, parece, por lo menos a primera vista, estar ausente en la formulación y ejecución de la política demográfica de México. Una involucración más directa de diferentes grupos sociales en distintos aspectos relacionadas con dicha política podría abrir la puerta a una mejor comprensión por ciertos sectores de los objetivos que ella se propone y los beneficios que podrían derivarse de su correcta y oportuna ejecución. De la misma manera, serviría a los ejecutores de la política para lograr un mejor y más amplio conocimiento de las aspiraciones de esos grupos sociales y de la forma como la satisfacción de por lo menos parte de ellas podría coadyuvar al éxito de la política. Es éste un tema que toca muy de cerca los derechos políticos ampliamente reconocidos en diversos instrumentos internacionales. Hasta aquí los comentarios se han referido especialmente a la relación entre políticas de reducción de la fecundidad y ciertos derechos humanos.

Similares relaciones podrían establecerse respecto de otras variables demográficas objeto de políticas y los mismos u otros derechos humanos ya formalmente reconocidos.

Como el descenso de la mortalidad es un fin valioso en sí mismo que toda sociedad trata de alentar, rara vez se encuentra la variable de mortalidad incluida explícitamente como parte de una política demográfica. Se considera que esto corresponde más bien a la política de salud. Sin desconocer la validez de este enfoque, conviene señalar que los ejecutores de una política de

población que intenta modificar otras variables demográficas deben interesarse activamente en el curso que sigan los niveles de mortalidad general, la mortalidad infantil, la mortalidad materna y en los cambios que experimenta la estructura de las causas de muerte (lo que de alguna manera implica interesarse también por la morbilidad de la población). De primordial importancia resulta —desde el punto de vista de la erradicación de injusticias sociales— seguir de cerca la evolución de los diferenciales de mortalidad, según grupos sociales.

Entre los derechos que mayor relación tienen con la variable *mortalidad* está el derecho a la vida. En las discusiones realizadas en los foros internacionales se ha pretendido definir que este derecho se aplica desde “el momento de la concepción”, lo que en general no ha sido aceptado en ninguno de los instrumentos que se refieren a este tema. La definición anterior en realidad busca excluir la posibilidad de la realización de un aborto como parte del derecho de las parejas o la mujer a decidir libremente acerca del número de sus hijos y el espaciamiento de sus nacimientos. Si bien todos los derechos formalmente reconocidos en instrumentos internacionales son en última instancia objeto de normalización por las legislaciones nacionales, resulta de interés subrayar que no existe precepto internacional alguno que limite el derecho al aborto. Éste es un tema que viene siendo debatido intensamente en varios países latinoamericanos —entre ellos México— y que en un futuro tal vez no lejano planteará a los ejecutores de la política demográfica la necesidad de hacer congruente este derecho con los fines de la política y con los valores y normas culturales prevalecientes en el país.

Otros derechos claramente vinculados a la política que se adopte sobre la mortalidad (definición de metas sobre logros entre ciertos grupos particularmente vulnerables o respecto de ciertas causas de defunción, etc.) son los relativos a una adecuada nutrición y un satisfactorio acceso a la salud, que están además claramente interrelacionados. Una vez más el efectivo ejercicio de estos derechos depende de la particular organización económica, social y política que un Estado se dé. Ya se ha hecho referencia

anteriormente a la disparidad existente en México en cuanto al acceso a los servicios de salud. Aunque más difícil de cuantificar, existen también datos que atestiguan la desigual distribución de la alimentación y sugieren lo inadecuado de la dieta de ciertos grupos sociales, fenómeno a su vez vinculado a la desigual distribución del ingreso. En 1975, por ejemplo, los grupos familiares con ingresos mensuales en promedio superiores a 10.000 pesos consumían mensualmente un promedio por persona de cerca de 10 litros de leche y cerca de 4 kilos de carne al mes, mientras que en los grupos con ingresos promedio inferiores a 300 pesos mensuales cada persona consumía menos de 2 litros de leche y 3 cuartos de kilo de carne en el mismo periodo.<sup>14</sup> México es uno de los países en los que la velocidad del descenso de la mortalidad parece haberse frenado, y se sostiene que los futuros descensos sólo en forma parcial dependen de mejoras en el actual sistema de salud. Pareciera que lo que hay que mejorar es el acceso al más cabal ejercicio de los derechos mencionados inicialmente en este párrafo.

La política demográfica de México tiene como segunda línea de acción la relacionada con las migraciones internas. Se busca modificar la intensidad y orientación de los flujos migratorios, atendiendo a los propósitos del desarrollo regional y de la distribución de la población.

En este aspecto, los ejecutores de la política tendrán que ejercer especial cuidado para preservar el derecho a la libertad de movimiento dentro del territorio nacional a toda persona, reconocido también en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. La tradición que al respecto existe en México no hace temer que puedan producirse decisiones negativas en este aspecto. Más bien parece que en el futuro será necesario actuar con energía con relación al patrón de desarrollo regional, pues no hay duda de que la actual concentración de la población en el Distrito Federal, por ejemplo, es producto del particular estilo de desarrollo que ha prevalecido en el país. Sin embargo, este aspecto

---

<sup>14</sup> CONAPO, *Breviario demográfico*, México, CONAPO, 1979, pp. 74-75.

escapa propiamente a la política demográfica y parece caber más bien dentro de la norma ya citada del artículo 3 de la Ley General de Población, que propone como medida necesaria adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que plantea, entre otros, la distribución de la población.

Habría lugar también en este documento para un examen de la relación entre ciertos derechos humanos y las migraciones internacionales, pero como México aún no ha incluido activamente este aspecto en su política demográfica, he optado por no hacerlo en este caso.

En cuanto a las implicaciones de las relaciones entre los derechos de la mujer y las políticas de población, algunas surgen claras de la discusión de las páginas anteriores. Los programas específicos que convenga abordar para superar las desigualdades que se han generado históricamente, como resultado de nuestro proceso de desarrollo dependiente y concentrador, me parece que se salen del ámbito de la ponencia.

## CONCLUSIÓN

De manera resumida, y tomando como referencia en algunos casos aspectos de la realidad mexicana, se ha intentado destacar algunas de las relaciones existentes entre derechos humanos formalmente reconocidos y políticas demográficas. Desde luego no puede pedírseles a éstas que corrijan todas las deficiencias y defectos que se dan en nuestra sociedad. La posibilidad real de acceder al ejercicio de estos derechos, cerrando la brecha entre las declaraciones y el efectivo disfrute de los mismos, depende de los cambios profundos que sólo de forma limitada una política demográfica puede contribuir a promover.



# CAPITALISMO Y POBLACIÓN EN EL AGRO LATINOAMERICANO

## Tendencias y problemas recientes<sup>1</sup>

### I. INTRODUCCIÓN

Este artículo constituye una versión revisada de un trabajo de evaluación realizado en el seno de la Secretaría Ejecutiva del Programa de Investigaciones Sociales sobre Población (PISPAL), cuyo objetivo central fue evaluar el aporte de un conjunto de investigaciones financiadas por el Programa, dentro del campo delimitable como estructura agraria y población.<sup>2</sup>

Dicho trabajo de evaluación se elaboró considerando las contribuciones de 14 investigaciones realizadas en diferentes países

---

<sup>1</sup> Texto extraído de Carmen A. Miró y Daniel Rodríguez, *Revista de la CEPAL*, N° 16, abril de 1982, pp. 53-74.

<sup>2</sup> El informe general de esa evaluación se recogió en el documento "Capitalismo, relaciones sociales de producción y población en el agro latinoamericano", PISPAL, mayo de 1980. Los autores agradecen a PISPAL el haber hecho posible el trabajo general; los numerosos y valiosos comentarios de los científicos sociales de diferentes países de la región al mismo, en especial los realizados en el Seminario sobre Estructura Agraria y Población, llevado a cabo en CEBRAP (São Paulo, Brasil). Particularmente útiles resultaron las críticas y sugerencias de Omar Argüello, Vinicius Caldeira Brant, Fernando Cortés, Eugenio Maffei y Arturo Warman. Del contenido de este artículo, de todos modos, son sus autores los exclusivos responsables.

de la región —Argentina, Brasil, Chile, México, Perú, Uruguay, y otra que abarcó los cinco países de Centroamérica—, desde perspectivas teóricas diferentes, pero centradas todas en el campo de estudios señalado; se limitó fundamentalmente a los aportes hechos por las investigaciones al conocimiento del tema de estudio y no a la contribución en términos de elaboraciones teóricas.

Aquí se presenta una síntesis de esos aportes, enriquecida, además, por los de otras investigaciones realizadas en la región. Sin embargo, dicha síntesis —como lo hicieron notar algunos comentarios hechos al documento original— se transformaron en un producto distinto a la suma de los resultados de las diversas investigaciones evaluadas.

Esto se debe, por un lado, al hecho de que el elemento interpretativo pasó a constituir el aspecto central de esta elaboración. Es decir, se ha intentado trazar un perfil de la evolución y la situación actual del agro latinoamericano como un todo, cuestión que ninguno de los proyectos individuales se propuso.

Por otra parte, del esfuerzo de síntesis fue surgiendo la necesidad de elaborar cierta perspectiva de análisis que intentase vincular de manera más estrecha, a nivel estructural, el tema del agro con el de población. Es esta “perspectiva de análisis” la que constituye, a nuestro juicio, la principal contribución del presente trabajo y la que lo convierte en un producto autónomo con respecto a los materiales utilizados y a los propósitos del documento original.

Al comienzo nos preocupó el hecho de que el perfil que se trazaba para toda América Latina se apoyase en resultados de investigaciones de sólo un grupo de países del continente, y en éstos, en un número limitado de investigaciones allí realizadas. Ahora bien, dos hechos nos animaron a proseguir con la tarea emprendida. Por un lado, el haber recibido un conjunto de comentarios, críticas y sugerencias de conocedores de estos problemas, donde no se discrepaba fundamentalmente de las conclusiones a que habíamos llegado al preparar el documento original para PISPAL. Por otra parte, la revisión de algunas investigaciones y publicaciones sobre temas agrarios nos llevaron al convencimiento

de que tampoco los hechos indicaban que debíamos alterar en forma significativa los resultados obtenidos.<sup>3</sup> Más aún, la intensa discusión entre diversas corrientes interpretativas de la realidad agraria latinoamericana no se plantea tanto en torno a lo que efectivamente está ocurriendo, sino con referencia a lo que se supone ocurrirá. Muy ilustrativo de lo afirmado es la disputa teórica entre “campesinistas” y “descampesinistas”, o entre “leninistas” y “chayanovistas”.

Deliberadamente se ha intentado eludir dichas polémicas. El objetivo aquí propuesto es más modesto: intentar describir las tendencias generales de cambio registrado en el agro latinoamericano durante las últimas décadas. De todas maneras, al hacerlo es inevitable referirse a ciertos esquemas teóricos que pretendían predecir la evolución que seguiría el agro o sociedad rural (la teoría de la “modernización” es un ejemplo, aunque no el único, por cierto). Al adoptar este criterio no se intentó formular prognosis alguna respecto al futuro de las clases agrarias, como tampoco tomar partido respecto a cuál es la “mejor” opción para el desarrollo agrícola en el futuro. Sin desconocer que ambas discusiones

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, véase CEPAL, *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?* (serie Cuadernos de la CEPAL, N° 26, Santiago de Chile, CEPAL, 1979), donde se llega a conclusiones muy similares a las expuestas en la primera parte del presente trabajo. Cabría mencionar que esta similitud es relevante, pues el universo de investigaciones consideradas no se superpone; concretamente, para el trabajo de CEPAL no se consultó ninguno de los resultados de investigaciones de PISPAL. Esto es relativamente lógico si se piensa que la mayor parte de las investigaciones concluyeron y se publicaron muy recientemente. A título de ejemplo pueden citarse, entre otras: M. Margulis, *Contradicciones en la estructura agraria y transferencias de valor*, México, El Colegio de México, 1979; Andrés Opazo y otros, *Estructura demográfica y migraciones internas en Centroamérica*, San José, Educa, 1978; Geraldo Muller, *Estado, estructura agraria y población*, São Paulo, Vozes, 1980; Ximena Aranda, *Empleo, migración rural y estructura productiva agrícola: informe final*, Santiago de Chile, FLACSO, 1980; Lucio Geller, *Fecundidad en zonas rurales: el caso de Santiago del Estero*, México, CIDE, 1979; José Matos Mar y José Manuel Mejía, *Los eventuales del Valle del Chancay: migración estacional, proletarización rural y reforma agraria en un circuito regional*, Lima, IEP, 1979. De otras investigaciones terminadas con anterioridad, sólo en muy pocos casos se difundieron sus resultados a través de publicaciones.

se estiman de gran utilidad, se considera que los elementos objetivos disponibles —en particular para hacer pronóstico— son sumamente limitados. Por otro lado, no se comparte el optimismo de quienes creen que a partir de las leyes generales del desarrollo (capitalista o no) puede deducirse el curso concreto que tomarán nuestras sociedades en las décadas por venir. Se juzga éste un ejercicio irrelevante desde el punto de vista intelectual y también práctico; por lo demás, el reduccionismo economicista que supone tal ejercicio ha dado amplias muestras de insuficiencia para prever el movimiento concreto de realidades específicas.

Se presupone aquí que en América Latina el planteamiento coherente de alternativas de cambio de nuestras realidades todavía requiere un esfuerzo de conocimiento e interpretación de los fenómenos concretos que no lo hacen asimilable a ninguno de los “modelos clásicos”. La caracterización, inevitablemente adjetivada, de nuestras sociedades (por ejemplo, “capitalismo periférico”, “capitalismo dependiente”, “lumpen desarrollo”, entre tantas otras) es una muestra elocuente de lo expresado.

En este contexto caben, pues, algunas breves referencias a ciertas características de las investigaciones examinadas, todas ellas recientes.

Las investigaciones realizadas en la región durante los últimos años parecen haber dado un significativo paso adelante con relación al conocimiento que se tenía de la realidad agraria y sus vínculos con la población.

Si se hace una somera comparación con los esquemas interpretativos antes disponibles, que las investigaciones en una u otra forma intentaron superar, parece evidente que hubo un avance y que éste fue sustancial. En particular, porque las investigaciones tendieron a captar fenómenos relativamente recientes, pero reconociendo la matriz histórica que tuvieron dichos fenómenos. Básicamente aquel avance se ha dado con relación a la visión “dualista” con que se tendió a interpretar nuestra realidad, y en particular la del agro.

También puede decirse que la investigación se ha orientado a enfatizar la captación del movimiento efectivo de la realidad,

antes que a sobreimponer esquemas generales que, en cierto sentido, buscaban su ilustración en ella. Este énfasis, sin dejar de lado criterios teóricos que orientan la investigación, se ha puesto en proceso de investigación propiamente tal, y parece haber sido un elemento de importancia en el avance del conocimiento de la realidad del agro en la región. Este cambio, en cierto modo de índole metodológica, parece haber llevado a la necesidad de profundizar cada vez más en el conocimiento, en la medida en que los análisis globales, o a nivel agregado, se mostraron insuficientes para dar cuenta del “movimiento” concreto dentro de la “tendencia”. Por otra parte, el dato agregado, como es sabido, puede ocultar fenómenos diferenciales muy significativos. Toda esta mecánica condujo a una mayor modestia en la generalización de interpretaciones y esquemas, y a la necesidad creciente de “hacer estudios concretos sobre situaciones concretas”. Esta tendencia hacia la recuperación de la especificidad parece haber sido dictada por la comprobación de que esos fenómenos concretos y específicos no pueden ser comprendidos a través de los grandes esquemas existentes. Sin embargo, esta vez no se ha tratado de estudiar el dato que se agota en sí mismo (tendencia antes perceptible en ciertas corrientes de pensamiento), sino que partiendo del mismo se ha buscado darle mayor significación, situándolo en contextos más amplios que favorecen su comprensión; esta ubicación ha sido una tarea teórica.

A mediados de la década de los setenta, diversos autores<sup>4</sup> intentaron sistematizar lo que entonces se sabía acerca de las relaciones entre estructura agraria y población. Si se compara lo resumido en dichos trabajos con lo hoy conocido, parece difícil decir que se hayan logrado avances significativos en ciertos aspectos del conocimiento. Basta recordar que es muy poco lo que

---

<sup>4</sup> Vinicius Caldeira Brant, “Dinámica poblacional, estructura agraria y desarrollo agrícola en Brasil”, en *Demografía y Economía*, vol. X, N° 2, México, 1976; Luis F. Lira, “Estructura agraria y población: análisis del caso chileno”, en *PISPAL, Documentos de Trabajo*, N° 4, Santiago de Chile, abril de 1975; Raúl Urzúa, “Estructura agraria y dinámica poblacional”, en *PISPAL, Documento de Trabajo*, N° 7, Santiago de Chile, abril de 1975.

se conoce acerca de la mortalidad y la fecundidad con relación a los fenómenos del agro. Distinto es, en cambio, el caso de las migraciones; aquí hubo, sin duda, avances de importancia. Se profundizó mejor en los factores determinantes o condicionantes de los movimientos migratorios; se puso en evidencia que esos movimientos no pueden ser explicados sólo por factores económicos; se ha tendido hacia una jerarquización de los factores causales de los movimientos migratorios. En este sentido es innegable que hubo una apreciación más refinada de cuáles pueden ser los factores económicos, o de la dinámica económica, que afectan los movimientos de población. No hay patrón de acumulación ni diferenciales de salarios o ingresos que automáticamente produzcan movimientos de población; hay, sí, elementos tales como la demanda de fuerza de trabajo, el nivel de salarios y el nivel de vida, entre varios otros, que están condicionados por la forma como se concreta en lugares específicos el denominado proceso de desarrollo.

Entre estas nuevas formas de pensar los fenómenos de población, además de reconocer la importancia de los condicionantes económicos, se mencionó que hay factores de atracción y de expulsión que operan conjuntamente en circuitos regionales, dándose una suerte de interacción entre factores económicos que operan en direcciones distintas. En ciertas ocasiones se da una acción directa y casi mecánica de aspectos económicos que determina un flujo migratorio; sin embargo, la mayor parte de las veces parece necesario integrar otro orden de factores causales. Tres factores han aparecido con mayor frecuencia en las investigaciones revisadas; los inherentes a la “modernización” psico-social, que permiten entender por qué migran determinados individuos o familias en una misma zona, con los mismos condicionantes estructurales, o por qué de una zona migran más personas que de otra cuando existe relativa similitud en los restantes aspectos.

Un segundo orden de factores es de carácter “cultural” (en el sentido antropológico del término).<sup>5</sup> Este elemento se reveló

---

<sup>5</sup> Los antropólogos han distinguido diferentes dimensiones en el concepto de *cul-*

de importancia en aquellas zonas con predominio de población indígena, la que por lo tanto tenía pautas de comportamiento y estructuras de valores propios y, en gran medida, independientes de los que existirían en la sociedad global; y dichas pautas culturales determinan modos de vida que les son propios. En estos sectores se observó una tendencia a la migración intrarrural y una relativamente menor a la migración con destino urbano. Este elemento cultural actúa como un freno a la emigración definitiva, toda vez que ella signifique mucho más que cambiar una relación de trabajo o dejar un lugar de residencia. Son sectores que además tienen su propia visión del mundo, cuya racionalidad poco tiene que ver con la de tipo “occidental”.<sup>6</sup>

Por último, se destacó el papel de la política, que a través de su intervención para modificar la estructura agraria puede alterar, más o menos radicalmente, las tendencias “propias” de la economía, y con ello las variables de población; esto fue bastante evidente al examinar las reformas agrarias de Chile y Perú. También el Estado puede actuar directamente sobre variables de población, las que al modificarse pueden alterar lo que constituiría la tendencia “natural” de los procesos económicos.

Desde un punto de vista metodológico, lo anterior significa que la explicación social de los cambios ocurridos en la dinámica poblacional debe buscarse en el plano de la constelación o con-

---

*tura*: cultura como oposición a naturaleza; cultura como forma de vida de una sociedad; cultura como civilización. Aquí, específicamente, se utiliza el término en su dimensión “forma de vida” como obra y práctica total del hombre que tiene una concreción social y espacio-histórica particular. Los portadores de esta dimensión de la cultura no son clases o segmentos sociales, sino “sociedades enteras”, tales como pueblos, naciones, tribus. Una sugerente discusión sobre el tema se encuentra en José Luis Najenson, *Cultura nacional y cultura subalterna*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 1979.

<sup>6</sup> Entre otros trabajos pueden consultarse: CEPAL, *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, op. cit.; Andrés Opazo y otros, *Estructura demográfica y migraciones internas en Centroamérica*, op. cit.; José Matos Mar y José Manuel Mejía, *Los eventuales del valle del Chancay: migración estacional, proletarianización rural y reforma agraria en un circuito regional*, op. cit.; y Teófilo Altamirano, *Estructuras regionales, migración y asociaciones regionales en Lima*, Lima, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Católica, 1977.

junto de factores que derivan del movimiento global del estilo de desarrollo, y no en efectos aditivos, aislados y lineales.<sup>7</sup>

La práctica de la investigación parece haber demostrado que no todos estos factores tienen siempre la misma importancia. En determinadas situaciones históricas unos pesan más que otros, y en ocasiones ciertos factores están completamente ausentes. Sin embargo, como tendencia puede afirmarse que el factor económico es el que parece tener mayor capacidad explicativa, confirmando y refinando el conocimiento ya existente a este respecto. Una vez más se hace pertinente llamar la atención acerca del hecho de que la división entre “factores” tiene más bien un sentido instrumental; pues lo que normalmente tenemos son fenómenos sociales, cuya distinción en dimensiones políticas, económicas, culturales, etc., es sólo analítica.

Por otro lado, una de las conclusiones significativas que pueden obtenerse al examinar las formas como habitualmente se relacionan los fenómenos de cambio agrario con los de población, es la de que resulta siempre insuficiente el intento de explicar el comportamiento recurriendo a una sola variable demográfica (en este caso la migración, que es la que más preocupa a los científicos sociales), sin considerar las demás que están estrechamente relacionadas con aquélla.

En definitiva, parece pertinente afirmar que las relaciones entre estructura agraria y población no pueden entenderse cabalmente en tanto, por definición, no se integren los elementos constitutivos básicos de la dinámica demográfica. Imposible es entender la dinámica de población como tal si sólo se estudia uno de sus componentes, que es lo que frecuentemente se ha hecho en la región. No se requiere ser muy perspicaz para concluir que los fenómenos migratorios pueden variar de manera significativa entre diferentes zonas si las tasas de crecimiento natural de la población en sus áreas de origen alcanzan valores muy diferentes

---

<sup>7</sup> Al respecto consúltese Claudio Stern y Fernando Cortés, *Hacia un modelo explicativo de las diferencias interregionales en los volúmenes de migración a la Ciudad de México, 1960-1970*, Cuadernos del CES, N° 24, México, El Colegio de México, 1979.

entre sí. Para entender dichas tasas es imprescindible conocer el nivel de la mortalidad y la natalidad.

## II. TENDENCIAS ACTUALES DEL CAPITALISMO AGRARIO

Basándose en el conjunto de investigaciones examinadas podría afirmarse que la tendencia más general en el agro latinoamericano, desde la década de los años cincuenta en adelante, se caracteriza en todos los países, y en forma creciente, por la penetración del capitalismo. Aclaremos en seguida que esta penetración no ha significado necesariamente aumento del proletariado rural (ni absoluto ni relativo), como tampoco reducción de la economía campesina. En algunos casos esta penetración ha implicado dichos procesos; sin embargo, la tendencia parecería indicar que en la mayor parte de los casos el capitalismo produjo, en un comienzo, aumento de trabajadores asalariados (permanentes y/o temporales), ya sea por disolución de relaciones sociales de producción tipo “colonato” o similares, o por procesos —aunque siempre limitados— de descomposición de economía campesina relativamente autónoma. Sin embargo, en un segundo momento —variable para cada país— dicha penetración, que tal vez pudiera llamarse *de intensificación del capitalismo*, más bien tendió a desencadenar procesos poco definidos cuyas características oscilan desde la desproletarización a la sub y/o semiproletarización, pasando por fenómenos inéditos de rearticulación con la economía campesina.<sup>8</sup>

Dentro de esta tendencia se destaca otra con perfiles muy nítidos: la del reemplazo creciente y acelerado de trabajadores permanentes por temporales. Adviértase que ello no significa necesariamente que estos últimos estén aumentando en términos absolutos, pero sí su peso relativo dentro del conjunto de la

---

<sup>8</sup> Con todo, cabe recordar que la imbricación de distintas formas productivas ha sido destacada por diversos autores como un rasgo característico del agro latinoamericano desde el comienzo de su integración a la economía capitalista. Véase A. García, *Reforma agraria y economía empresarial en América Latina*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1967.

categoría *asalariados*. Estos trabajadores temporales adquieren características muy distintas en diferentes países. Así, por ejemplo, en Brasil, la transformación de los trabajadores residentes y permanentes, en “volantes” o *boias-frias*<sup>9</sup> (despojados de sus medios de subsistencia), se hace posible en regiones donde no hay acceso a la propiedad de la tierra, lo que los obliga a buscar residencia urbana, pero sin posibilidades de empleo estable en las ciudades. En otros lugares, como Perú, algunas zonas de Argentina y ciertas de Centroamérica, el trabajo temporal lo cubren migrantes interrurales que venden ocasionalmente su fuerza de trabajo para luego retornar a sus zonas de origen. En este caso, el proceso supone una forma particular de articulación entre capitalismo y economía campesina que dista mucho de sujetarse a los patrones clásicos de la proletarización. Esto lleva a la cristalización de una fórmula “intermedia” donde se conjugan dos tendencias contradictorias:

[...] una de la destrucción total de las relaciones tradicionales conduciendo a la fuerza de trabajo a la dependencia total del salario y, otra, al mantenimiento de la economía campesina a través de la inyección monetaria que permite el salario. Fenómeno que en términos sociales se traduce en el establecimiento de la semiproletarización campesina como la modalidad específica que adopta la explotación de fuerza de trabajo para este estudio del desarrollo agrario capitalista.<sup>10</sup>

A su vez, en Guatemala la migración temporal tendió a originarse en zonas de usufructo asfixiado,<sup>11</sup> y a dirigirse hacia zonas de capitalismo cuya organización productiva se basa en los cultivos destinados al comercio exterior; este movimiento fue

---

<sup>9</sup> Dícese del trabajador rural temporal que viaja diariamente desde un área urbana llevando sus alimentos, los que consume sin calentar (*boias-frias*).

<sup>10</sup> José Matos Mar y José M. Mejía, *Los eventuales del valle del Chancay: migración estacional, proletarización rural y reforma agraria en un circuito regional*, op. cit.

<sup>11</sup> Definidas como aquellas donde predomina el pequeño campesino y los minifundistas, y donde todas las tierras están ocupadas.

“ampliamente detectado”. Ahora bien, este tipo de migración (al igual que en Perú) predomina en zonas indígenas que por sus condiciones estructurales debieran ser fuertemente expulsoras.<sup>12</sup>

Por último, se observó que en algunas zonas, y con relación a ciertos cultivos (por ejemplo, café), la demanda de trabajo temporal la seguía cubriendo, como antaño, la fuerza de trabajo familiar del colono o pequeño productor ubicado dentro o en la periferia de la hacienda.

No deja de ser sorprendente que este tipo de relación se dé, entre otras, en una de las agriculturas cafetaleras que en general presentaban altos índices de tecnificación y de “modernización”. Es el caso de El Salvador, donde se comprobó que, entre 1950 y 1961, hubo una expansión del colonato, y precisamente en zonas predominantemente cafetaleras. Se interpreta este tipo de relación de trabajo como “el resultado de condiciones extremadamente desfavorables para la venta de la fuerza de trabajo, a la vez que de la necesidad que tiene la gran burguesía agraria para conservar una mano de obra dócil y barata en el momento de la cosecha”.<sup>13</sup> Como se sabe, en El Salvador la productividad por hectárea está entre las más altas del mundo; sin embargo, “el mayor rendimiento en las explotaciones cafetaleras se explica fundamentalmente por la intensidad de mano de obra utilizada”.<sup>14</sup> ¿Tendrá esta situación algo que ver con el tipo de relaciones “pre-capitalistas” que se recrean?

En otros países (México y Perú, por ejemplo) el trabajo temporal lo cubren simultáneamente migrantes de diverso origen: desempleados urbanos de zonas próximas a las de los cultivos; campesinos empobrecidos que luego retornan a sus regiones de origen para reiniciar el ciclo al año siguiente; migrantes itinerantes que van siguiendo distintas cosechas a través del país, etc.

---

<sup>12</sup> Andrés Opazo y otros, *Estructura agraria: dinámica de población y desarrollo capitalista en Centroamérica*, San José, Educa, 1978, pp. 111 y ss.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 154.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 151.

Con relación al trabajo temporal, el problema no consiste en repetir que es ésta una ley del capitalismo agrario que se extiende por todos lados, sino en entender sus características que lo transforman en un fenómeno hasta ahora desconocido, tanto por las proporciones como por sus rasgos específicos, sea que éstas unifiquen los mercados de trabajo, reproduzcan las economías campesinas “autónomas” o recreen fenómenos como el denominado *colonato*, o formen combinaciones de todo ello. Son éstas, entre otras, las características que lo transforman en un hecho social relevante que debe ser explicado, no sólo para entender por qué se produce y qué nuevo tipo de categorías sociales están surgiendo, sino para comprender fenómenos de población a él vinculados, o para saber cuáles son sus efectos sobre variables demográficas que tanto han preocupado a gobiernos y científicos sociales de dentro y fuera de la región, como también a organismos internacionales.

Al comienzo de este capítulo se dijo que *intensificación del capitalismo* no significa proletarización creciente ni descomposición campesina. ¿Qué significa entonces? Esta intensificación<sup>15</sup> se entiende por lo menos en dos sentidos.

Por una parte, lo que se podría enunciar como creciente sometimiento de las actividades agrícolas a la lógica del capitalismo. Expresado más sencillamente, significa que cada vez más la agricultura es un sector donde se invierte para obtener beneficios. Así entra a competir con la industria, la construcción o con otras actividades económicas, como foco que atrae inversiones. Para entender este fenómeno, debe prestarse atención a la creciente integración de las actividades industriales y financieras con las agropecuarias. Para el sector financiero, la agricultura es un campo más al cual se dirige el capital dinero, en tanto allí se asegure su rentabilidad. Por su parte, la industria requiere en forma creciente alimentos y materias primas a bajos precios. Lo que

---

<sup>15</sup> Optamos por el vocablo *intensificación*, desechando los de *desarrollo* o *penetración*, y esto porque los dos últimos vocablos parecen estar demasiado “connotados”. Con el término *intensificación* tratamos de evitar la idea de un avance progresivo del capitalismo que en forma creciente va penetrando en las áreas rurales y homogeneizando las mismas en cuanto a relaciones de producción.

lleva a esta creciente integración parecen ser las necesidades del proceso de acumulación de capital; por un lado, presionada por la competencia interna o externa, la industria necesita abaratar costos, lo que a su vez la lleva a imponer su racionalidad también a la agricultura; por el otro, imponer esta racionalidad requiere elevadas inversiones iniciales (por ejemplo, compra de grandes extensiones de tierra, adquisición de maquinaria y equipo, de productos químicos, semillas certificadas, abonos, etc.), y es en este momento cuando el sector financiero se hace indispensable. Por último, la lógica básica de funcionamiento del sistema indica que se invierte para obtener rentabilidad. La penetración de algunos grandes conglomerados transnacionales (con actividades industriales, financieras y agrícolas) en el campo latinoamericano lo confirma. Por ejemplo, en la Amazonia brasileña, grandes empresas transnacionales, típicamente “industriales”, han realizado inversiones en la compra de importantes haciendas en el norte de Matto Grosso, norte de Goiás y sur de Pará. Entre las más notables se distinguen algunas como Volkswagen, Georgia Pacific, Anderson Clayton, Good Year, Nestlé, Mitsubishi, entre varias otras.<sup>16</sup>

Crear las condiciones para posibilitar el proceso antes descrito es una cuestión que se resuelve políticamente. El proceso de acumulación no existe en abstracto, sino que encarna en determinadas clases y grupos sociales concretos y reales, quienes para imponer sus intereses deben sobreponerse a los intereses de otras clases y grupos. El caso típico de cómo se ha dado este proceso parece haber sido Brasil, donde a partir de la resolución de la crisis política de 1964 comenzaron a crearse las condiciones para que fuera posible la integración sometida de la agricultura al nuevo “estilo de desarrollo”. En su excelente estudio, Cardoso y Müller han puesto de relieve cómo ocurrió este fenómeno en aquel país. Chile, casi 10 años después, parece haber intentado seguir igual

---

<sup>16</sup> F. H. Cardoso y G. Müller, *Amazônia: expansão do capitalismo*, São Paulo, Brasiliense, 1977, p. 161. Por supuesto que este proceso en modo alguno es exclusivo de Brasil.

camino. Aquí, en modo alguno se postula que la intensificación capitalista en el agro implique modelos políticos como el brasileño o el chileno. Numerosos son los factores que influyen en la solución política que se alcanza en cada país; y éstos sólo pueden ser percibidos empíricamente en cada caso particular. México parece constituir un buen ejemplo de cómo la intensificación capitalista en el agro se ha dado por vías completamente distintas, y es muy difícil sostener que ellas se repitan en otras latitudes.

Una segunda forma de elaborar conceptualmente lo que se ha llamado *intensificación capitalista* de la actividad agropecuaria, es aquella en la que los distintos sectores que componen el agro no capitalista (entiéndase latifundio tradicional, minifundio, campesinos autónomos, etc.)<sup>17</sup> pasan a depender cada vez más del sector capitalista en general. Esta dependencia puede pasar, en el caso del minifundio, por la venta ocasional de fuerza de trabajo; en el caso del campesino autónomo, por la venta de excedentes de producción en el mercado; y en el del latifundio, por la necesidad de reestructurar sus relaciones internas de producción para seguir participando en el mercado con cierto éxito o una combinación de vínculos como los descritos. De cualquier modo, cada vez más las relaciones entre estos sectores y el capitalismo (y no sólo el capitalismo agrícola), se hacen más estrechas, y a menudo necesarias.

Sumamente ilustrativo de estos procesos es lo comprobado en la Baixada do Ribeira, en el estado de São Paulo, Brasil; dicha región es la mayor productora de té del país y la mayor productora de banano del Estado. Allí las empresas producen completamente orientadas hacia el mercado interno y externo. La dependencia casi absoluta de las pequeñas y medianas propiedades con relación a la gran empresa capitalista la ilustra el caso del té, donde las agroindustrias poseen sus propias haciendas y la organización del trabajo es completamente de tipo salarial. Sin embargo, estas

---

<sup>17</sup> Se los define como *no capitalistas*, de acuerdo con las relaciones sociales internas de producción o trabajo que tipifican a estas unidades; por ejemplo, trabajo familiar no remunerado, relación de “inquilinaje”, “colono”, “huasipungo”, etc.

agroindustrias también tratan con las unidades de producción, familiares e independientes, a las que entregan abonos y otros insumos para la producción. Son esas mismas empresas las que durante las épocas de cosecha envían sus camiones para el transporte de la mercancía; la clasificación de la calidad de las hojas de té también la hace la empresa, sin participación del pequeño productor. Y de acuerdo con esta clasificación se les paga. Estos pequeños productores pueden ser arrendatarios, aparceros y “sitiantes”.

A propósito de los pequeños productores, cuya función transforma a sus organizaciones productivas en *house industries*, se puede afirmar que la subsunción del trabajo familiar de ellas se basa en el control de las condiciones de producción por parte de las agroindustrias. Un aspecto importante de esa forma de organización del trabajo agrícola es que no implica la venta de fuerza de trabajo, pero sí la del producto del trabajo.

Cuando se reduce la demanda en el mercado, las haciendas de las empresas mantienen sus niveles de producción, y en cambio disminuye la demanda a los productores independientes.<sup>18</sup>

En todo caso, esta nueva tendencia general requiere dos aclaraciones muy importantes. Primero, ella no significa que haya un proceso de homogeneización progresiva en el agro de la región; por el contrario, esta tendencia general tiende a manifestarse en ciertas zonas y espacios geográficos limitados. En el caso chileno se da con preferencia en la zona central; en Brasil se advierte con claridad que, entre otras, las zonas nordestinas quedan excluidas del nuevo estilo de desarrollo agrícola. En Centroamérica, el proceso también es limitado, en particular en aquellas economías basadas principalmente en enclaves bananeros. En las demás zonas de los países siguen existiendo latifundios tradicionales, campesinos autónomos pequeños y medianos productores familiares capitalizados, etc. Nada, por el momento, permite prever que es-

---

<sup>18</sup> Geraldo Müller, *Estado, estructura agraria y población, op. cit.*, pp. 140 y ss.

tas áreas serán “inevitablemente” integradas al esquema anterior. A dichos sectores, si bien el capitalismo los hace más dependientes, no los transforma necesariamente, como en seguida se verá.

Para ilustrar esta tendencia a la “no-homogeneización” del agro latinoamericano es pertinente referirse a los casos de Perú y Brasil. En el primero de estos países la modernización capitalista del agro asumió el carácter de una drástica reforma agraria: expropiación de 10 millones de hectáreas, que beneficiaron a 375.000 familias campesinas y creación de casi 2.000 empresas asociativas. En cambio, en el segundo la modernización se llevó a cabo a través de la creación de incentivos que estimulen a la “iniciativa privada” (interna y externa) para que invierta en el campo: rebajas impositivas, préstamos con tasas negativas de interés, construcción de infraestructura por parte del Estado (por ejemplo, la carretera trasamazónica). En uno y otro caso el Estado ha sido un actor protagónico; en el primero, para promover la reforma agraria, en el segundo, para crear los “incentivos”.

Con relación a los resultados de la modernización por la “vía peruana”, podría decirse que a pesar de la redistribución de la tierra, sin precedentes en el país, que ha afectado al sector de mayor importancia económica de la agricultura peruana, después de 10 años “no ha cumplido con las metas propuestas en cuanto a superación del subdesarrollo agrícola y desarrollo regional desigual”.

Por su parte, la redistribución del ingreso ha beneficiado a sectores muy minoritarios, y la mayoría aún no ha logrado “superar el nivel que los expertos económicos califican como de extrema pobreza”.

Y acerca del empleo, “aunque hasta la fecha no se dispone de información precisa, es posible afirmar que no sólo no se ha cerrado la brecha existente... sino que incluso se ha incrementado”.<sup>19</sup>

De la “vía brasileña” tampoco puede decirse que significa un proceso de homogeneización del campo, a pesar de la penetración

---

<sup>19</sup> José Matos Mar y José Manuel Mejía, *Los eventuales del valle del Chancay: migración estacional, proletarianización rural y reforma agraria en un circuito regional*, op. cit., pp. 126 -127.

creciente de grandes conglomerados trasnacionales y nacionales y de la muy significativa acción del Estado para crear las condiciones para la modernización agrícola. Al respecto Juárez R. B. Lopes sostiene que

[...] el sistema latifundista, el control por parte de una minoría al acceso a la propiedad del suelo, y por consiguiente, mano de obra barata, agricultura primitiva itinerante, con niveles muy bajos de capitalización, son las características principales de un cuadro en términos generales todavía válido.<sup>20</sup>

Por su parte, F. H. Cardoso y G. Müller sostienen que “el tipo de crecimiento adoptado—explotador del trabajo, concentrador de rentas y de riquezas—mostró que por sí solo no trae mejoría para las poblaciones ni corrige distorsiones”.<sup>21</sup>

Como se advierte, la intensificación capitalista en las actividades agropecuarias, sea por una u otra vía, no tiende a homogeneizar las áreas rurales ni resuelve los “desequilibrios” y “distorsiones”, como tampoco ha beneficiado a la población. Por el contrario, agudiza los contrastes, como en la Amazonia, donde “explotación y progreso, semiservidumbre y gran capital, violencia y crecimiento económico no se separan como agua y aceite, sino que se funden para permitir el ‘desvassamento’ de la frontera”.<sup>22</sup> Y nada hay que haga pensar que el capitalismo agrario, en términos de distribución de la riqueza, ingreso y empleo, mejore las condiciones de la población rural.

La segunda aclaración: la intensificación capitalista en el agro no implica necesariamente extensión de relaciones salariales, pues esto dependerá de múltiples factores, entre los cuales los poblacionales son particularmente importantes. Se ha comprobado que

---

<sup>20</sup> Juárez R. B. Lopes, “El desarrollo capitalista y la estructura agraria en Brasil”, en *Estudios sociales centroamericanos*, N° 17, CSUCA, mayo-agosto de 1977, pp. 175-186.

<sup>21</sup> F. H. Cardoso y G. Müller, *Amazônia: expansão do capitalismo*, op. cit., p. 16.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 9.

en condiciones de amplia sobreoferta de trabajo, las haciendas de Brasil, las cooperativas de Perú y las empresas agrocomerciales de Centroamérica tienden a reemplazar trabajadores permanentes por temporales, lo que, en muchos casos, ha significado terminar con antiguas relaciones semiserviles, para proletarizar al trabajador, despojándolo de todos los instrumentos de producción, principalmente la tierra. Un fenómeno similar parece haberse producido, en forma natural o inducida, en zonas que podrían contar con amplia mano de obra inmigrante en las épocas de cosecha (en las cooperativas peruanas se dan conjuntamente ambos fenómenos). Lo que importa es que, de una u otra forma, al contar con mano de obra suficiente para la cosecha y las labores de producción en general, la proletarización se dio como fenómeno dominante.

Cuando, por el contrario, no existe esta oferta de trabajo, o la población tiene alternativas tales como huir a la selva o emigrar a zonas de frontera, se observó una tendencia a recrear relaciones de producción tipo colono, o directamente semiserviles. Claros ejemplos de esta situación son los estudiados en la Baixada (São Paulo), en la Amazonia y en ciertas zonas de Centroamérica. Naturalmente, aquí debe tomarse en cuenta otro tipo de factores, como el grado de mecanización existente, el carácter del cultivo considerado, etc. Sin embargo, la recreación de formas semiserviles de trabajo, en varios casos fue iniciativa propia de las empresas agroindustriales, donde la escasez relativa de mano de obra fue un importante factor condicionante. No parece constituir una hipótesis descabellada pensar que el trabajo asalariado, por lo menos en algunos casos, no es la mejor alternativa para la rentabilidad de la empresa capitalista; es probable que las condiciones de trabajo semiserviles tampoco se deban sólo a condiciones de falta de oferta de trabajo.

Al respecto han sostenido Cardoso y Müller que con la penetración de la gran empresa capitalista

[...] en ciertas áreas se rompen las bases de anteriores formas de economías de subsistencia, así como se desarticula la economía que

vende excedentes de la producción familiar en el mercado, mas el pionerismo y la avidez de la explotación llevan a integrar en la gran empresa agrocapitalista formas de vida y de trabajo que pueden continuar siendo calificadas, de manera imprecisa pero sugestiva, como semiserviles, semihumanas, semiproletarias.<sup>23</sup>

Sin embargo, en los casos en que la proletarización pasó a ser el signo dominante en las relaciones de producción, una parte considerable de la misma —muchas veces mayoritaria— pasó a ser asalariada “temporal”, lo que ha significado una proletarización “atípica” en la medida en que buena parte de estos trabajadores pasan, por lo menos, el mismo tiempo como asalariados que como productores campesinos. Así pues, son asalariados entre tres y seis meses al año, y durante el resto son campesinos y laboran como tales, en tierras de su propiedad o arrendadas. Esta redefinición de la relación empresa-minifundio parece ser la que más se ha generalizado en toda la región. Se observó su existencia en el norte argentino, en el Chile central, en Perú, en diferentes zonas de Brasil, en Centroamérica; en México también se da, aunque a veces el campesino sea jurídicamente un “ejidatario”. El punto central de esta redefinición es que el trabajo asalariado pasa a constituir un elemento sustancial para la recreación de la economía campesina. Ya deja de ser un recurso del campesino para épocas de crisis por malas cosechas, o para solventar gastos extras (por ejemplo, ceremoniales), o, como en el caso del campesino joven, para acumular cierta cantidad de dinero para casarse o para aportar a la economía familiar, cuando no en forma más bien marginal, como se observó en Santiago del Estero, Argentina.<sup>24</sup> Los ingresos son ahora un elemento básico para la subsistencia familiar y para la subsistencia de la economía campesina.

También este fenómeno es distinto del que se caracterizó como sistema latifundio-minifundio, mediante el cual la unidad agrícola latifundiaria, entre otras cosas, se aseguraba una reserva

---

<sup>23</sup> F. H. Cardoso y G. Müller, *Amazônia: expansão do capitalismo*, op. cit.

<sup>24</sup> Lucio Geller, *Fecundidad en zonas rurales: el caso de Santiago del Estero*, op. cit.

de fuerza de trabajo para las épocas de mayor demanda. La actual situación, con una abundante sobreoferta de trabajo, haría superfluos e innecesarios los antiguos mecanismos de retención de fuerza de trabajo. Refuerza esta hipótesis la realidad de ciertas áreas donde, como no existe la mencionada sobreoferta, se mantienen, y aún se intensifican, mecanismos de retención que a veces alcanzan distintos grados semicompulsivos.

Como se ha sugerido, la combinación entre actividades de subsistencia, que tuvo un significativo crecimiento en la región, y la venta temporal de fuerza de trabajo, se ha tornado una estrategia de supervivencia de la población trabajadora y ya no una estrategia de reproducción de las haciendas o plantaciones.<sup>25</sup>

Esta situación no parece ser transitoria, sino que ha venido a formar parte de la definición estructural del agro, en la medida en que la empresa no ofrece alternativas a dicha situación, y por tanto no está en condiciones de financiar la subsistencia del trabajador temporal a través de todo el año, ya que las posibilidades mismas de su rentabilidad pasan por este tipo de asalariado y por las condiciones de explotación a la que lo somete. Por su parte, el campesino, no puede subsistir sólo con su pedazo de tierra: ésta le ofrece apenas un complemento para que sobreviva y le significa al mismo tiempo un lugar de residencia estable y una protección durante las épocas de crisis. La economía campesina parece ser refugio sólo en la medida en que ella mantiene y crea lazos de cooperación entre las unidades que constituyen una comunidad. Y en el caso del campesinado de origen indígena, estos lazos de cooperación parecen ser independientes de la actual situación que caracteriza al agro, y están dados por tradiciones culturales de tiempo inmemorial, que ahora resurgen como elemento vital para asegurar la sobrevivencia de los distintos miembros que constituyen la comunidad.

Sobre este punto particular es interesante volver la mirada a lo que le ha ocurrido al campesinado chileno a partir de la de-

---

<sup>25</sup> Vinicius Caldeira Brant, *População e força de trabalho no desenvolvimento da agricultura brasileira*, São Paulo, CEBRAP, 1979.

nominada “contrarreforma agraria”. El modelo económico que privilegia las “ventajas comparativas” ha implicado para el campesinado en general, y también para el que en particular ha surgido del proceso de parcelación individual impulsado por el régimen militar, condiciones de vida severamente restrictivas. Para hacer frente a esta situación, los campesinos se han organizado en lo que se denomina *sistema de minifundio informal*, donde cada parcela de tierra está constituida por un grupo de minifundios donde trabajan el parcelero, sus hijos, ex parceleros y trabajadores sin tierra. Por la escasez de dinero, en estas unidades prácticamente no hay demanda de fuerza de trabajo asalariada. En cambio, se dan sistemas de subdivisión y explotación de la tierra, donde se distribuyen fracciones de las parcelas que son entregadas en mediería, arriendos o incluso subarriendos. Aparece aquí el intercambio de fuerza de trabajo por fuerza de trabajo, y también el intercambio de tierra por fuerza de trabajo. Tales sistemas de intercambio, denominados *mingas* o *mingacos*, habían desaparecido desde hace muchas décadas en la zona central de Chile. Ante esta evidencia se ha concluido que “el campesinado chileno, tanto en el subsector reformado como en el resto del agro, estaría en un ciclo donde la subproletarización o camino a la mera subsistencia es un proceso más dominante que la proletarización”.<sup>26</sup>

El caso chileno parece mostrar que la cooperación entre unidades campesinas tiene un sentido inequívoco de recurso para hacer frente a condiciones prolongadas de crisis económica para dicho sector. En esta situación, la economía campesina, si bien es redefinida, no parece transitar hacia ninguna otra forma sino que más bien se constituye en un nuevo elemento componente de la estructura agraria actual. Si la economía campesina evolucionara hacia su descomposición total, como suponen ciertos esquemas; o si por el contrario evolucionara hacia un tipo de campesino que se capitaliza y se transforma en un elemento importante de

---

<sup>26</sup> Eugenio Maffei, *Cambios estructurales en el sector reformado de la agricultura en Chile, su efecto en la demanda de fuerza de trabajo campesina y las migraciones rurales: 1964-1978*, Santiago de Chile, Gea, 1980.

la estructura agraria, como en Francia; o con sus peculiaridades, el argentino de la zona pampeana; o como parece perfilarse en ciertas zonas del norte mexicano,<sup>27</sup> no dependerá tanto de las necesidades inherentes a los modelos de acumulación existentes o predominantes, como de la capacidad política de distintos grupos sociales y alianzas de clases, que puedan imponer sus soluciones al conjunto de la sociedad, y a su vez tengan capacidad de sobreponerse a condiciones externas que, de manera genérica, podemos llamar *situación de dependencia*.

En este sentido, las claves para percibir las posibles alternativas futuras del agro de la región sólo pueden encontrarse en un conocimiento profundo de los fenómenos que parecen emerger, buscando rearticular la teoría a la luz de los nuevos hallazgos, y no a la inversa.

### III. LOS EFECTOS SOBRE LA POBLACIÓN

Con respecto a la relación que en América Latina tuvo la estructura agraria con variables de población, es menos fácil diseñar una tendencia. De hecho, en las formulaciones teóricas no se ha especificado cómo un proceso productivo condiciona un mayor o menor crecimiento de población; “las pocas explicaciones al respecto no llegan más allá de simples postulaciones”.<sup>28</sup> Infortunadamente, por ejemplo, luego de revisar con cierto detenimiento los avances logrados en el estudio de la relación entre los cambios en el agro y la fecundidad, no es posible ir mucho más allá

---

<sup>27</sup> Hay otras alternativas. Recuérdese, por ejemplo, que autores como E. Feder, quien ubicándose como descampesinista, no cree en la futura proletarianización de dichos sectores. Al respecto consúltese su artículo “Campesinistas y descampesinistas”, en *Revista del México Agrario*, año XI, N° 1, México, D.F., enero-marzo de 1978. Allí Feder enfáticamente sostiene que “la expansión capitalista hasta el último rincón del sector rural de los países subdesarrollados, bajo la iniciativa y el dominio extranjero, debe concluir inevitablemente en el desplazamiento de los campesinos y los asalariados” (*ibid.*, p. 65).

<sup>28</sup> C. Ruiz Chiapetto, *Caracterización de zonas para el estudio de la dinámica demográfica del sector agrícola de México*, 1970, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, 1971.

de reconocer que hay cierta base empírica que posibilita plantear hipótesis sugerentes.

En este sentido pueden citarse los ejemplos de investigaciones que hicieron un serio intento de vincular fenómenos de la estructura agraria, como las relaciones sociales de producción con los niveles de fecundidad. En el primer caso, un estudio a nivel agregado en Argentina concluyó que

[...] aquellas provincias con menor fecundidad rural serían aquellas donde hay un predominio notorio de los campesinos ricos o de la producción capitalista. Diferentemente, los campesinos pobres predominan, única o conjuntamente, en todas aquellas provincias ubicadas en los más altos rangos de fecundidad rural.<sup>29</sup>

Por su lado, en Uruguay también se intentó relacionar la variable *fecundidad* con la existencia de economías predominantemente campesinas o de tipo salarial; y al igual que en el caso anterior, se trabajó con datos a escala de provincias (departamentos). Y aquí los resultados fueron exactamente opuestos a los obtenidos en Argentina.

En efecto, en Uruguay se encontró que “cuanto más netamente capitalista sea la forma productiva, y a mayor proletarianización rural [...] encontramos mayores niveles de fecundidad”; agregando que “tanto en el contexto del complejo latifundio-minifundio, como en el sistema minifundiarío autónomo, donde se podría esperar mayor fecundidad y natalidad [...] los niveles registrados son claramente decrecientes”. De donde se concluyó que “el proceso de proletarianización rural incide positivamente en los niveles de fecundidad y natalidad”.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Lucio Geller, *Informe de avance de la investigación*, Buenos Aires, ITDT, 1975, p. 38. En un primer momento este autor realizó un análisis de correlación sólo para el año 1960; luego puso a prueba la misma hipótesis con datos de dos censos. Los resultados de ambos análisis tendieron a confirmar la hipótesis de que es la permanencia de formas de producción campesina la responsable de la elevada fecundidad en las zonas rurales argentinas.

<sup>30</sup> S. Pratts y N. Niedworok, *Estructura organizativa de la producción y dinámica poblacional del sector rural*, Montevideo, CIESU, 1977, pp. VI-23.

A su vez, en México, en una investigación en curso, llamó la atención encontrar que la tasa de fecundidad en el estado de Sonora es sumamente alta (46,7 por mil), superior a la media nacional —que ya es alta para América Latina—, a pesar de ser un estado con un alto grado de desarrollo de relaciones salariales y con una agricultura muy tecnificada.<sup>31</sup>

En los casos de las investigaciones realizadas en Argentina y Uruguay, el tipo de análisis no asegura que en el ejercicio no esté envuelto un problema de “falacia ecológica”, ya que se sacan conclusiones relativas al comportamiento de las familias a base de datos agregados a nivel provincial.

De cualquier modo, se observa que los planteamientos teóricos son sumamente globales y con ellos se pueden hacer varias “lecturas”, según sean las preferencias de cada cual. Así, siempre que se plantean hipótesis sobre fecundidad, éstas tienen un nivel muy general, como es por ejemplo intentar establecer un vínculo entre la fecundidad y el modo de producción, procedimiento que si bien puede ser un punto de partida, es completamente insuficiente para avanzar en la investigación concreta. De hecho, los resultados obtenidos en Argentina pueden ser interpretados como si corroborasen la hipótesis básica del estudio; pero también pueden ser “leídos” como si corroborasen otras hipótesis, tales como la de que la fecundidad disminuye a medida que hay un ascenso en la estratificación social, y también desde el punto de vista de la teoría de la modernización. Así por ejemplo, podría sostenerse que los asalariados tienen menor fecundidad que los campesinos pobres, porque la relación salarial está inserta en pautas modernas de comportamiento, mientras el campesino en cambio lo está en pautas tradicionales. No se trata de adherir a este tipo de teorías, sino sólo mostrar con este ejemplo la debilidad y generalidad de los planteamientos teóricos existentes. Con todo, habría que reconocer que tales planteamientos significan un avance, por cuanto abren un camino hacia una nueva forma de

---

<sup>31</sup> Mario Margulis y Martine Gibert, *Aproximación socioeconómica y demográfica del valle del Yaqui*, México, México, CEED, El Colegio de México, 1978, p. 125.

aprehender e interpretar los fenómenos relativos al crecimiento de la población.

Quizá lo más significativo de los estudios realizados haya sido, por una parte, el esfuerzo por teorizar respecto a las vinculaciones mencionadas, intentando de este modo poner a prueba algunas de las hipótesis y supuestos. Es un esfuerzo en busca de la “explicación” que antes, en general, no se había ofrecido. Los resultados han llevado a los autores a hacer más complejos los esquemas anteriores, ya que se acepta que las relaciones no son directas ni “lineales”; todo esto permite ahora, mejor que antes, plantear hipótesis menos mecánicas y más desarrolladas, en la medida en que se cuenta con material empírico y no sólo con la capacidad especulativa de buenos investigadores.

Distinta es la situación con respecto a la variable *migración*, tal como se menciona en la primera parte de este artículo. Es probable que el avance logrado por las investigaciones revisadas se vincule con el hecho de que sobre este tema hay en la región una mayor cantidad de conocimiento acumulado,<sup>32</sup> por lo cual el punto de partida de estas investigaciones es mucho más amplio. Todo esto contribuyó indudablemente para que esta variable, por una parte, se haya manejado con mayor rigor, y por la otra, se hayan obtenido algunos resultados significativos.

Ante todo cabe mencionar al respecto que el proceso de intensificación capitalista afecta de manera significativa los movimientos migratorios, pero no los afecta de manera uniforme, lo que sin duda es el resultado del desarrollo desigual del capital, tanto en el espacio como en el tiempo. Su consecuencia más generalizada en América Latina es que dicho proceso de intensificación ha significado la expulsión de amplios contingentes poblacionales desde áreas rurales hacia otras áreas rurales y hacia contextos urbanos. Estos últimos movimientos (rural-urbanos) son relativamente

---

<sup>32</sup> A su vez, esto parecería deberse a que esa variable demográfica es, a corto plazo, la más sensible a los cambios operados en la estructura económica. Para observar impactos de transformaciones económicas sobre la mortalidad y la fecundidad, parecerían necesarios tiempos relativamente más prolongados que aquellos durante los cuales se producen impactos en los flujos migratorios.

los más estudiados dentro del tema de migraciones y reconocen o confirman las principales causas ya conocidas de dicho proceso de expulsión. Por una parte, la tecnificación creciente que ha acompañado a la actividad agropecuaria (tanto la capitalista como la no capitalista), la expansión de la economía capitalista sobre áreas campesinas o de subsistencia muy retenedoras de mano de obra, pautas de uso del suelo que significan menor utilización de fuerza de trabajo. El caso más extremo, muy generalizado en diversos países de la región durante las últimas dos décadas, ha sido el reemplazo de diferentes actividades agrícolas por otras vinculadas a la obtención de ganado para carne. También influyó en esta migración de tipo definitivo, el creciente desequilibrio perceptible en la economía campesina entre recursos productivos (principalmente tierra) y crecimiento demográfico; de todos modos, cabe destacar que no siempre esta migración definitiva se dirigió a las ciudades. En muchos casos adquirió importancia la migración hacia zonas de frontera o hacia otras que permitían al campesino recuperar su condición de productor independiente.<sup>33</sup> Este tipo de movimientos migratorios ha sido claramente observado en Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Guatemala, Honduras, Brasil y en ciertas zonas de Argentina, como también en Paraguay.

Estos hallazgos vienen a matizar ciertas interpretaciones relativamente generalizadas en orden a una supuesta “modernización” creciente de la sociedad, entendiéndose por ello no sólo los conocidos factores psicosociales, sino también una redefinición de relaciones laborales. Pareciera que el campesinado, o al menos buena parte de él, se esforzara por mantener sus antiguas formas de vida antes que someterse a patrones de vida urbanos o rural-

---

<sup>33</sup> Cabe destacar la relativa importancia que tuvo la apertura de zonas de frontera para atraer población en varios países de América Latina. Estos hallazgos vienen a contradecir algunos planteamientos que suponían lo contrario, por ejemplo, Marshall Wolfe, *Acta Conferencia Regional Latinoamericana de Población*, México, s.e., 1970, pp. 149 y 159, y Marshall Wolfe, “Rural Settlement Patterns and Social Change in Latin America: Notes for a Strategy of Rural Development”, en *CEPAL, Economic Bulletin for Latin America*, vol. x, N° 1, marzo de 1965, pp. 1-21.

industriales, a pesar de que muchas veces la conservación de esos modos de vida campesinos significan condiciones miserables para todo el grupo familiar. Por supuesto que esta “preferencia” puede, en ciertos casos, estar condicionada por la inexistencia de otras alternativas, o porque cuando éstas existen, no son, en términos materiales, mucho mejores que las asociadas a las del mantenimiento de los patrones de vida “tradicionales”.

Debe recordarse que en varios casos (Brasil, Argentina, Costa Rica, Guatemala), la emigración hacia zonas de frontera fue directamente o indirectamente inducida por los gobiernos o por las agencias estatales. En algunos casos se tomó la iniciativa para aliviar problemas socioeconómicos de contingentes campesinos sin tierra, como aparentemente ocurrió en países de Centroamérica o en Colombia. En otros se intentó resolver una “cuestión poblacional”, que se manifiesta en Brasil por presiones demográficas en las zonas más atrasadas del país; o simplemente se originó en criterios geopolíticos que estimaban se debían “proteger” las fronteras políticas mediante su poblamiento, como en el caso argentino; o llenar “vacíos demográficos” para integrar el país, como ocurrió en la Amazonia.

Esto llama la atención respecto de dos cuestiones relevantes sobre las que se intentó insistir en páginas anteriores. En primer lugar, la importancia que tienen las actividades estatales para entender determinados aspectos de la dinámica demográfica; en segundo lugar, que las migraciones no siempre pueden ser interpretadas como “funcionales” al modelo de acumulación, aunque es probable que esto haya sido así durante cierta etapa del crecimiento industrial urbano. Sin embargo, hoy los esfuerzos de los gobiernos por reorientar los “flujos migratorios” hacia zonas rurales parecerían indicar que la migración masiva, continua y creciente hacia las ciudades ha dejado de ser necesaria para el proceso de acumulación capitalista industrial. Debe recordarse que también en la industria se dan fenómenos de incremento creciente de la tecnificación, la especialización de los obreros y, en fin, la pérdida de peso relativo de los sectores asalariados dentro del conjunto de categorías ocupacionales. Simultáneamente se da

un incremento de los trabajadores por cuenta propia, y acerca de éstos es difícil sostener la hipótesis de la funcionalidad. Hay que tener presente, quizás, que dicho “ejército de reserva” se ve continuamente aumentado debido a las —por lo general— altas tasas de crecimiento natural en el medio urbano. En apariencia el ejército de reserva del que dispone la industria es lo suficientemente amplio como para que ya no sea preciso seguir aumentándolo.<sup>34</sup>

Por otra parte, y como se ha visto en diferentes situaciones históricas concretas, superpoblación relativa y mejoras salariales están profundamente influidas por factores tales como el poder sindical y las situaciones políticas propias de cada país. El caso de México puede ser particularmente revelador en este sentido.

La migración estacional ha surgido como uno de los fenómenos más estrechamente vinculados al nuevo tipo de desarrollo agrícola en la región; así por ejemplo, se ha estimado que en Centroamérica los migrantes estacionales constituyen cerca del 70% de la mano de obra ocupada en la agricultura. Por su parte, en El Salvador, de las 670.000 personas que constituyen la población

---

<sup>34</sup> Debe recordarse que esta hipótesis, desde diferentes puntos de vista y empleando lenguajes diversos, fue sugerida antes por varios autores; entre ellos pueden mencionarse José Nun, *Revista Latinoamericana de Sociología*, N° 2, Buenos Aires, 1969, pp. 138-236; el propio Marshall Wolfe, “Rural Settlement Patterns and Social Change in Latin America: Notes for a Strategy of Rural Development”, *op. cit.*; o Aníbal Quijano, *Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica*, CEPAL, Santiago de Chile, 1967; también M. Margulis, *Contradicciones en la estructura agraria y transferencias de valor*, México, D.F., El Colegio de México, 1979, entre otros. No es nuestro propósito discutir aquí la posición que defiende la hipótesis de la “funcionalidad” para entender el proceso de acumulación del crecimiento del sector terciario, de los llamados trabajadores de baja productividad, sector “informal”, etc. Para una sugestiva exposición de esta perspectiva véase Francisco de Oliveira, “A economía brasileira: crítica á razão dualista”, en *Seleções*, São Paulo, CEBRAP, 1976, especialmente pp. 24 y 55. Tampoco se trata de intentar “revivir” ideas ya superadas, como la teoría de la marginalidad, sino de adoptar una hipótesis específica que plantearon algunos autores que estudiaron el tema de la marginalidad, y que no es exclusiva de dicha corriente de pensamiento, para intentar salir del callejón sin salida que nos plantean en la actualidad los autores que todo lo explican por la lógica del capital.

activa agropecuaria, se ha estimado que más del 50% se emplea por menos de seis meses.<sup>35</sup>

Esta migración puede asumir un carácter rural-rural u otro urbano-rural. La migración temporal urbano-rural se da en zonas de Brasil muy dinámicas, y también en zonas de plantación en Nicaragua, Costa Rica o El Salvador.

El fenómeno más significativo de este tipo de migración es que tiende a una suerte de unificación de los mercados de trabajo urbano-rurales. La contaminación de trabajos en ambas áreas durante diferentes épocas del año, o la división intrafamiliar de trabajo, emergen como situaciones que tienden a romper antiguas formas de división del trabajo, tanto a nivel global de las regiones como a nivel interno de las familias. Estos fenómenos parecen estar estrechamente ligados a los procesos de acumulación de capital, tanto en el medio urbano como en el rural. La contratación temporal del asalariado rural, por parte de la empresa, le significa a ésta asumir los costos de reproducción del trabajador por el tiempo estrictamente en que lo necesita. Por otro lado, esta forma de contratación libera a la empresa de contraer gastos por beneficios sociales y otras obligaciones legales que existen para los trabajadores permanentes. Además, la inestabilidad laboral del trabajador dificulta grandemente la constitución de organizaciones sindicales que permitan negociar mejores condiciones de trabajo. Aparentemente son situaciones de este tipo las que permitieron transformar la agricultura en una actividad tan rentable como otras y lo que indujo a grandes conglomerados nacionales y transnacionales a comprometer enormes inversiones en el sector, no sólo para obtener alimentos y materias primas a bajo precio para abaratar costos de las actividades industriales, sino porque la actividad agrícola se ha transformado en un “negocio” en sí mismo, el que pasa a ser importante en el proceso de acumulación general.

---

<sup>35</sup> Cifras de diverso origen en CEPAL, *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, op. cit., pp. 76-77.

Con todo, en términos cuantitativos, la emigración estacional más significativa parece ser la que se origina en economías de subsistencia. Este tipo de migración se observó en todos los países estudiados (Argentina, Brasil, Chile, los de Centroamérica, México, Perú y Uruguay). En Perú, con relación a las grandes empresas azucareras, de algodón o arroz; en Brasil, principalmente en los frentes pioneros; en países de Centroamérica, en las plantaciones de diferentes productos de exportación; en México, en las épocas de zafra, en la zona de Morelos y en el norte, para la “pizca” de algodón y el levantamiento de cosechas como las del tomate y la fresa. Probablemente sea Chile el país donde el fenómeno comienza a perfilarse en forma más tardía.<sup>36</sup>

Cabe destacar que en la literatura sobre migraciones se advierte que el fenómeno de la migración intrarrural es el menos estudiado. En varios de los trabajos consultados se observó la dificultad que significaba captar este fenómeno a través de fuentes censales, más aún cuando se intentaba comparar dos o más censos. Por ejemplo, en Argentina sólo hubo acuerdo entre los investigadores en que el fenómeno existía tanto en el norte (cultivos industriales: azúcar, tung y otros), como en el sur (actividades frutícolas), pero no lo hubo acerca de la significación de este tipo de trabajador en el conjunto de la categoría *asalariados*, o si la tendencia indicaba un aumento o disminución del mismo; y esto, entre otras razones, por cambios en las definiciones censales y por realizarse los censos en distintos períodos del año. En el caso uruguayo se comprobó que era relevante en función de la actividad ganadera de lana, pero la carencia de datos impidió sacar conclusiones más rigurosas sobre su significado.

En todos los casos señalados se destacó el origen rural de esta migración, y específicamente su ubicación en zonas de economías campesinas.<sup>37</sup> En los pocos casos para los cuales se dispone de

---

<sup>36</sup> Con todo, se ha observado que entre 1955 y 1976 el personal permanente (que incluye productores) ha aumentado en 79%, en tanto que el sector no permanente ha aumentado 176%. Silvia Hernández, *El desarrollo capitalista del campo chileno*, Buenos Aires, Periferia, 1973.

<sup>37</sup> El término *economías campesinas* se utiliza aquí en su sentido lato. En ningún

información, los datos son concluyentes. Así, para Guatemala, de la región de occidente (Quetzaltenango), donde reside el grueso de los calificados como *pequeños productores y familiares no remunerados*, se ha estimado que bajan más de 300.000 trabajadores a las plantaciones de café y algodón de Guatemala y el sur de México. Debe tomarse en cuenta que la población agrícola total de Guatemala se estima en 700.000 trabajadores.<sup>38</sup> Desde el punto de vista de la empresa agrícola, el significado de contratar a este tipo de trabajador probablemente sea similar al del trabajador de origen urbano; se establece el mismo tipo de relación salarial, con similares grados de explotación de la fuerza de trabajo, etc. En cambio, desde el punto de vista de la economía campesina, su significado, como ya se adelantó, ha cambiado, y en la mayor parte de los casos parece haber representado una drástica ruptura de antiguas formas de articulación entre la empresa agrícola y los pequeños productores. Interesa ahora profundizar el sentido de estos cambios en lo que al tema *población* se refiere.

La rearticulación entre empresa agrícola y economía de subsistencia, en condiciones de un alto crecimiento demográfico que implica cada vez mayor escasez de tierras, significa un freno relativo a la migración con destino urbano. Y este freno parece explicarse principalmente por la tenacidad de la economía campesina en recrearse y subsistir. Desde el punto de vista del pequeño productor, éste “utiliza” el trabajo temporal para mantenerse como campesino, y su explicación parece encontrarse en dos niveles. Por una parte, en razones de tipo económico (la seguridad que representa el pedazo de tierra), y otras de tipo cultural: el mantenimiento de la unidad campesina significa conservar un “modo de vida”, que en el caso del campesino indígena está ligado a la “comunidad”. Sin embargo, la conservación de este “modo de

---

caso se pretende terciar en la discusión que, en torno al concepto de *economía campesina* de Chayanov, se estuvo desarrollando en la región. Su uso tampoco implica adherirse a las elaboraciones conceptuales que al respecto hicieron “campesinistas” y “descampesinistas”.

<sup>38</sup> CEPAL, *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, op. cit.

vida” significa para el campesino crecientes niveles de privación absoluta, según la evidencia disponible; y no es para nada claro cuál es la repercusión de esta realidad sobre las pautas reproductivas de dicho sector. Además, hay que tomar en cuenta que ellas están asociadas al creciente deterioro de la relación hombre/tierra, tan fundamental para el modo de vida campesino, lo que una vez más vendría a reforzar las pautas migratorias antes descritas. En uno de los estudios examinados,<sup>39</sup> se intentó demostrar que a más altos niveles de carencia relativa había mayores niveles de fecundidad, lo cual, si fuese cierto, conduciría inevitablemente, en algún momento, a la descomposición total de la economía campesina. Sin embargo, esta tendencia no parece haberse cumplido hasta ahora.<sup>40</sup>

La economía campesina, con mayores o menores dificultades, ha tendido a mantenerse, y en varios países a aumentar. ¿Cuáles son los factores que llevaron a esta situación, tan alejada de los esquemas de interpretación que enfatizaban la “modernización” creciente como de la inevitable descomposición campesina? Hasta ahora los conocimientos obtenidos son sumamente insuficientes e incompletos como para intentar responder dicha cuestión, y menos aún para arriesgar pronósticos.

En algunas de las investigaciones se ha sugerido que el minifundio, la economía de subsistencia y la unidad campesina en general, más que expulsores de población, constituyen un factor de retención de la misma. Es el tipo de unidad agrícola que retiene más población si se la compara con las otras formas de organización de la producción en el agro.<sup>41</sup> Se ha sugerido también que el

---

<sup>39</sup> S. Prattes y N. Niedworok, *Estructura organizativa de la producción y dinámica poblacional del sector rural*, op. cit.

<sup>40</sup> Shanin sostuvo que “por los patrones de cálculos aceptados, muchos establecimientos rurales campesinos que trabajan a pérdida y deberían ir a la bancarrota, continúan operando e incluso invirtiendo”. T. Shanin, “A definição de camponês: conceituações e desconceituações —o velho e o novo em urna discussão marxista”, en *Estudos*, São Paulo, CEBRAP, 1980.

<sup>41</sup> Es decir, retiene más población por unidad de superficie, aun cuando su productividad tenga muy bajos niveles si se la compara con la de las unidades ca-

mantenimiento y recreación de este tipo de organización productiva, que cumple una función económica, satisfaría también una de tipo político-social. Es decir, la economía urbano-industrial no está en condiciones de absorber la población excedente del campo, producto de la intensificación capitalista. Esto se torna más evidente con la implantación de estilos de desarrollo caracterizados como “concentradores y excluyentes”; frente a esta realidad, la única posibilidad de retener la población en el campo sería el mantenimiento de la economía campesina. Históricamente, la capacidad organizativa y de presión política del campesinado fue inferior a la que mostraron los sectores populares urbanos (asalariados o no).

Desde el punto de vista económico, se ha sostenido que la economía campesina permite la utilización productiva de tierras y fuerza de trabajo, que de otro modo estarían excluidas de la producción. En el caso de la tierra, por su baja calidad; en el caso de la fuerza de trabajo, por los excedentes que hay en la misma. La separación analítica entre “funciones económicas” y “funciones políticas” sólo tiene sentido a efectos expositivos. En los hechos se sugiere que está en proceso de redefinición el lugar que le corresponde a este tipo de organización productiva en el orden social global. Será tarea de futuras investigaciones esclarecer lo que hoy sólo parecen sombras que se mueven, como en el mito platónico de la caverna, sin que sea posible captar la esencia del fenómeno.

#### IV. HACIA NUEVOS ESQUEMAS DE INTERPRETACIÓN

Desde hace varias décadas se sabe que las transformaciones de orientación capitalista preferentemente urbanas que ocurrieron en forma más o menos generalizada en la región, se dieron de manera relativamente simultánea con la introducción de campañas sanitarias que contribuyeron a inducir bajas significativas en las tasas de mortalidad preexistentes. La economía urbana en expan-

---

pitalistas. Deben tenerse presentes estas diferencias de productividad para no confundir los términos *retención* con *demanda* de fuerza de trabajo.

sión requería fuerza de trabajo, las áreas rurales estancadas y/o caracterizadas por el sistema latifundio-minifundio la brindaban a través de procesos migratorios, y las zonas rurales penetradas por el capitalismo ayudaban progresivamente a dicho flujo al reemplazar hombres por máquinas. Era la etapa de la industrialización fácil, que intentaba sustituir importaciones; allí las elevadas tasas de crecimiento poblacional, tanto urbanas como rurales, así como los flujos migratorios campo-ciudad, tenían una relativa “funcionalidad” para el esquema que se imponía.<sup>42</sup>

A partir de la década de los años setenta (téngase presente que los cortes siempre son artificiales y arbitrarios), la situación relativamente “funcional” de la etapa anterior parece haber comenzado a tornarse más compleja. Por una parte, el incremento de la actividad capitalista en el agro, no ya el estancamiento, parece haber acelerado el proceso expulsivo, mientras la economía urbana muestra crecientes dificultades para incorporar, de manera productiva, los nuevos contingentes migrantes. Aparece entonces el tema de la “marginalidad”.

Comienzan progresivamente a imponerse en distintos países de la región —aunque no en todos— estilos de desarrollo con características “excluyentes”,<sup>43</sup> que en términos de población implican una intensificación capitalista en las áreas urbanas, que significa menos capacidad de absorción de empleos y la nula ca-

---

<sup>42</sup> Sobre este punto la exposición de Francisco de Oliveira, “A economia brasileira: crítica á razão dualista”, *op. cit.*, es particularmente esclarecedora.

<sup>43</sup> Acerca del nuevo estilo de desarrollo que aquí se comenta, se pueden consultar, entre los estudios y críticas más sugestivas: F. H. Cardoso y E. Faletto, “Estado y proceso político en América Latina”, en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 2, México, abril-junio de 1977 (también aparece como *postscriptum* al libro *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI, 1978); Guillermo O’Donell, “Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el Estado burocrático-autoritario”, en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 1, México, enero-marzo de 1977; Raúl Prebisch, *Capitalismo periférico, crisis y transformación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981. Estos trabajos han sido elaborados desde diferentes perspectivas, pero tienen como común denominador situar la nueva realidad de América Latina en el contexto de la economía capitalista mundial, enfatizando la importancia del aspecto político en la comprensión de las nuevas configuraciones.

pacidad de ofrecer alternativas al migrante rural.<sup>44</sup> El fenómeno de “extrema pobreza” parece generalizarse; ya no se trata sólo de “marginalidad”.<sup>45</sup>

El cambio fundamental entre el período anterior y el iniciado hace aproximadamente dos décadas parece haber consistido en lo siguiente. En el primero, tanto el latifundio en el agro como la economía industrial en el medio urbano requerían determinadas cantidades de mano de obra. En el agro se la retenía mediante sistemas tales como el colonato, inquilinaje, etc., para las épocas de cosecha, y las requería la empresa y la actividad urbana para su expansión y también para mantener salarios relativamente bajos. En este sentido las altas tasas de fecundidad y el proceso de expulsión de población rural parecen haber sido efectivamente “funcionales” para la expansión de la economía urbano-industrial. En uno y otro caso, la población era requerida; el latifundio para recrearse como tal y la industria para expandirse.

Hoy el fenómeno generalizado de la existencia de una sobrepoblación relativa tanto en el agro como en el medio urbano (se habla aquí en términos de tendencia general) llevan a pensar que la empresa capitalista industrial urbana ya no requiere “más” población excedentaria.<sup>46</sup> Su expansión se basa fundamentalmente

---

<sup>44</sup> Al respecto Solon Barraclough sostuvo que “ya no existe lugar adonde los campesinos puedan dirigirse. No existen nuevas fuentes de empleo urbano en gran escala”. “Perspectivas de la crisis agrícola en América Latina”, en *Revista de Economía Campesina*, N° 1, México, marzo de 1977, p. 24.

<sup>45</sup> Al respecto es interesante recordar que, en la temática y conceptualización de la “marginalidad”, la “pobreza” era una de sus dimensiones entre varias otras. Con posterioridad el fenómeno *pobreza*, con el adjetivo de *extrema*, se constituiría en tema de discusión y estudio en sí mismo. Una buena sistematización sobre las formas como fue entendida la marginalidad en la región, así como una crítica aguda a las mismas, puede encontrarse en Gino Germani, *El concepto de marginalidad*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1973. Un repaso del surgimiento histórico del concepto puede encontrarse en Jorge Giusti, *Organización y participación popular en Chile*, Buenos Aires, FLACSO, 1973, cap. I.

<sup>46</sup> Para América Latina en su conjunto se estimó en 1975 que desempleo y subempleo alcanzaban el 34%, proporción que en las áreas urbanas de la región era del 29,3%. Véase OIT, *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales*, Ginebra, OIT, 1976.

en la inversión en maquinarias y tecnologías de alto nivel. Los excedentes de población existentes, acrecentados por el alto crecimiento natural del medio urbano, y aquellos que la nueva dinámica capitalista genera, parecen ser suficientes para mantener los salarios deprimidos. Por otra parte, en el medio rural, los cambios de patrones de uso del suelo, la incorporación de maquinaria y equipo y la introducción masiva de productos químicos redujeron drásticamente las necesidades de trabajadores permanentes. A su vez, la superpoblación existente hace innecesario retener en su interior o en sus alrededores la fuerza de trabajo requerida para las épocas de mayor demanda. Lo que se está sugiriendo es que a la pregunta fundamental de cómo el desarrollo capitalista determina o condiciona la dinámica de población, cabe agregar ahora cómo hacen los sectores “excluidos”<sup>47</sup> para sobrevivir. Precisemos esta cuestión.

No se trata de creer que el sistema dejó de preocuparse por el “problema población”. Las políticas de control de la natalidad parecen en este sentido bastante elocuentes; y los intentos de reorientar los flujos migratorios hacia zonas de frontera también lo son. Sin embargo, las evidencias disponibles parecen indicar que estas medidas no sólo no resuelven el problema de la supervivencia de estas masas excluidas, sino que sigue creciendo el problema de la “pobreza extrema”. Parecería entonces que los nuevos estilos de desarrollo que se imponen tienen una incapacidad estructural para ofrecer alternativas de ocupación y para generar ingresos que permitan superar los niveles de “pobreza extrema”. Es en este sentido que el problema pasa a ser asumido —porque no les queda otra alternativa— por los excluidos. Se trata de una fuerza de trabajo que ya no es “requerida” (o es requerida sólo parcialmente). Así pues, el criterio de la “reproducción de fuerza

---

<sup>47</sup> Los conceptos precisos de la sociología no parecen adecuados para su aplicación a los nuevos fenómenos mencionados. Por ello es preferible el empleo de términos deliberadamente vagos, pero que intentan reflejar fenómenos reales, al uso de conceptos precisos cuya relación con fenómenos concretos es poco clara.

de trabajo para el capital” parece ser insuficiente por sí solo para explicar los nuevos fenómenos ligados a la dinámica de población.

En este contexto adquiere sentido, por tanto, el problema de las “estrategias de supervivencia”; estrategias cuya meta fundamental es asegurar la supervivencia material inmediata, sea del grupo familiar, sea del “barrio” (Cerrada del Cóndor, como el clásico estudio de L. Lomnitz),<sup>48</sup> sea de la comunidad campesina, indígena o no. Las posibilidades de implementar dichas estrategias están fuertemente condicionadas por el estilo de desarrollo vigente (y por lo tanto por el proceso de acumulación), pero éste no determina las estrategias concretas adoptadas.

En esta situación debemos preguntarnos qué papel juegan, y cómo lo juegan, los componentes demográficos. Caldeira Brant nos señalaba que la familia del *boia-fria* se organizaba dividiéndose los trabajos a través del año entre el medio rural y el urbano, entre los trabajos domésticos y aquellos otros que les permiten obtener ingresos. Esta distribución de los miembros de la familia entre ocupaciones diversas es lo “que garante um fluxo continuado, embora ínfimo, de dinheiro”. Y a su vez es esta situación la “que garante o funcionamento do mercado de trabalho em suas oscilações”. Por su parte, la combinación entre actividades domésticas y la venta de fuerza de trabajo se torna una “estrategia de subsistencia da população trabalhadora”.<sup>49</sup>

Para Chile, Maffei hace notar la rearticulación que se produce entre las unidades campesinas y minifundistas, cuyo objetivo principal era organizar la retención productiva —aunque a niveles muy bajos— de la población excedentaria. Como en el caso anterior, se vende fuerza de trabajo ocasionalmente, cuando las condiciones lo permiten. La relación dialéctica que vincula empresa capitalizada y empresa de subsistencia “no desaparece con

---

<sup>48</sup> Larissa Lomnitz, “Supervivencia en una barriada de la Ciudad de México”, en *Economía y Demografía*, vol. VII, N° 1, México, 1973.

<sup>49</sup> Vinicius Caldeira Brant, *População e força de trabalho no desenvolvimento da agricultura brasileira*, op. cit., p. 81.

la modernización en el campo ni con la reforma agraria ni con la contrarreforma”; los hechos demuestran que sólo se redefinen.<sup>50</sup>

A su vez, Matos Mar y Mejía subrayan los esfuerzos desesperados del campesino indígena peruano para no desprenderse de su parcela de tierra, como medio de subsistencia de la comunidad. Aquí se observó, ya que los protagonistas más frecuentes de los flujos migratorios son los miembros de unidades domésticas de constitución más reciente o los hijos jóvenes de familias de pequeños propietarios. Cabe recordar que el trabajo temporal en las haciendas puede ser sumamente inestable, sea por malas cosechas o porque el trabajador temporal —casi sin protección legal— puede ser despedido en cualquier momento; es decir, su situación como asalariado es estructuralmente inestable. Por último, si por enfermedad no puede trabajar, lo único que le queda es su parcela de tierra. Desde el punto de vista de este campesino, esta rearticulación entre la empresa capitalista y él con su parcela de tierra propia, de la comunidad o arrendada, se explica por la lógica de maximizar “seguridad” y no beneficios, lógica esta última que predomina desde la perspectiva de la empresa.

En Argentina, Geller destacó como parte de las estrategias de supervivencia del campesino de Santiago del Estero, el papel de las hijas como aportadoras de ingreso monetario en la familia y el de los varones en las tareas productivas. Concretamente este autor sostiene:

[...] los hijos varones son preferidos en la zona por su capacidad de contribuir a las tareas agrícolas de la unidad productiva familiar y por sus mayores probabilidades de vender su fuerza de trabajo en una zona eminentemente rural [...] las hijas mujeres, a su turno, cuyo trabajo está menos apreciado en la zona, son las que hacen los mayores aportes monetarios cuando migran, especialmente en las edades jóvenes. Se deduce entonces que la funcionalidad de las

---

<sup>50</sup> Eugenio Maffei, *Cambios estructurales en el sector reformado de la agricultura en Chile, su efecto en la demanda de fuerza de trabajo campesina y las migraciones rurales: 1964-1978*, op. cit., p. 160.

hijas mujeres en las estrategias familiares de la zona resultan simétricas a la de los varones en el espacio y en el tiempo.<sup>51</sup>

En el agro, la empresa agrícola ya no se preocupa por entregar una parcela de tierra para que el trabajador rural obtenga sus medios de subsistencia durante la época del año en que no la ocupa. En el medio urbano, el Estado desatiende cada vez más al trabajador asalariado; no se preocupa por hacer respetar las leyes que lo favorecen, o simplemente disminuye o elimina beneficios tales como los de salud, vivienda, seguros de desempleo, etc.<sup>52</sup>

La “mano invisible” del mercado debe regular los problemas de oferta y demanda en todos los campos; es ella la encargada de “eliminar” a los ineficientes, sean actividades económicas o simples trabajadores.

Hasta aquí se han enfatizado deliberadamente los aspectos que marcan la “tendencia”, y dentro de ésta, subrayado las características que más la distinguen de la etapa de desarrollo anterior, precisamente para llamar la atención sobre lo que parece constituir un fenómeno emergente. En el campo de las relaciones entre estructura agraria y población, pareciera que es fundamental estudiar el tema de “estrategias de supervivencia”. Como es natural, su estudio debe necesariamente estar enmarcado dentro de las características que adquiere el nuevo estilo de desarrollo y, dentro de éste, las que asume en las actividades agropecuarias.

La influencia de los factores culturales y psicosociales debe verse desde esa perspectiva. La pregunta adecuada no es hasta qué punto una pauta cultural es “funcional” a la adopción de una determinada estrategia, sino qué papel juega dicha pauta para la adopción de la estrategia; este papel puede ser o no fundamental. También la influencia o articulación de las políticas de población (preferentemente de control de la natalidad) con las

---

<sup>51</sup> Lucio Geller, *Fecundidad en zonas rurales: el caso de Santiago del Estero*, op. cit., p. 76.

<sup>52</sup> Esta desprotección del trabajador por parte del Estado es particularmente aguda en países como Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Uruguay.

estrategias de supervivencia, no debe buscarse desde posiciones apriorísticas, suponiendo que entre ellas debe haber adecuación o determinación; es tarea del proceso de investigación aclarar estas cuestiones. Por tanto, no habrá que sorprenderse si se encuentran “contradicciones”.

Desde el punto de vista de la estructura agraria, aparecen tres grandes temas como prioritarios para entender la dinámica de población. El primero: la creciente agroindustrialización del campo, que se perfila como una tendencia que abarca un número cada vez mayor de productos, somete a su dinámica amplias áreas donde coexisten diversas formas productivas. En segundo lugar, cierta generalización de la empresa capitalista en actividades agropecuarias. Esta generalización parece darse principalmente por la cantidad cada vez mayor que éstas cubren de los volúmenes de producción de ciertos productos, sin que esto implique, como ya se indicó, proletarización creciente en términos relativos ni absolutos. Por último, vinculado al anterior, surge el tema de la rearticulación de las relaciones entre empresa agrícola y unidad campesina. Esta rearticulación pasa por algunas formas identificables como “típicas”, entre las que cabe señalar la “semiproletarización” del trabajador agrícola; el “sometimiento” de la unidad campesina a la empresa capitalista a través del circuito comercializador y financiero, y, finalmente, la “función” que parece habersele asignado a la pequeña o mediana unidad agrícola familiar en el nuevo “estilo de desarrollo” imperante.

Es indudable que una perspectiva fundamental para hacer comprensibles todos estos “movimientos” en la estructura agraria es el proceso de acumulación que subyace al estilo de desarrollo “concentrador y excluyente” que tiende a imponerse. El abandono de los compartimientos estancos en que antes se dividía el capital (minero, industrial, agrícola, etc.) parece ser una de sus notas más significativas. También constituye una característica relevante de este nuevo estilo de desarrollo la redefinición del papel del Estado en el seno de la sociedad. Esta redefinición de tipo político parece tan importante como la mencionada con relación a la antigua división del capital por tipo de actividades.

Desde el punto de vista de la población, la “problemática” global que surge como más significativa en los estudios examinados, y además la que más preocupa a los científicos de la región, es la “sobrepoblación relativa”, que aparece como progresivamente creciente. Al respecto, Urzúa señala que cuando se estudian los factores determinantes de los excedentes de trabajo agrícola, “la atención deja de centrarse en la mortalidad, la fecundidad o las migraciones, tomadas aisladamente, obligándose al contrario a un tratamiento conjunto de ellas”.<sup>53</sup>

El tema de la “sobrepoblación” es de la máxima importancia. Parece existir cierto consenso entre los investigadores de la región en que tiende a agudizarse el problema de los excedentes de fuerza de trabajo. En este artículo se ha enfatizado en que los sectores excluidos en el agro deben buscar fórmulas que les permitan y aseguren la supervivencia; además, se ha señalado que los excedentes de fuerza de trabajo y las estrategias de supervivencia son comprensibles en el marco de los estilos de desarrollo, y que las características específicas que éste adquiere en diferentes países y regiones no son independientes de factores demográficos (el capitalismo no puede implantar relaciones de trabajo tipo *boia-fria* donde hay aguda escasez de brazos).

Lo anterior lleva a concluir que entre el movimiento de la estructura agraria y la “población” se produce una interrelación dinámica (no pueden establecerse relaciones simples tipo causa-efecto) que sólo puede ser cabalmente aprehendida si —y sólo si— se estudia el comportamiento de las tres variables básicas que constituyen la dinámica demográfica, y esto con el mismo rigor con que hasta ahora se ha estudiado la dinámica de la estructura agraria.

En términos más concretos, debe señalarse que para entender los flujos migratorios (tema favorito en la sociodemografía latinoamericana) hay que considerar que éstos no sólo están condicionados o determinados por los cambios estructurales tales como el reemplazo de hombres por máquinas, sino también porque hay

---

<sup>53</sup> Raúl Urzúa, “Estructura agraria y dinámica poblacional”, *op. cit.*, p. 58.

determinadas tasas de crecimiento natural y cierta estructura de edad, productos de algunos niveles de fecundidad y mortalidad, recientes y pasados, y que hacen que estos flujos aumenten o disminuyan. Del mismo modo esos niveles afectan las posibilidades de reproducción de unidades campesinas encerradas en sí mismas, en tanto, por ejemplo, que bajas en la mortalidad pueden contribuir a desequilibrar la relación hombre/tierra. Y aquí se llega a un punto sugestivo.

Es posible que el reemplazo del trabajador permanente por el temporal estuviera fuertemente condicionado por la dinámica demográfica más que por los cambios tecnológicos. La sobreoferta creada por aumentos registrados en el pasado reciente en la tasa de crecimiento natural hace materialmente posible reemplazar al trabajador permanente por el *boia-fría*, aun cuando el producto explotado sea el mismo y éste se siga trabajando con idénticas técnicas.

El énfasis puesto en la necesidad de estudiar la fecundidad y la mortalidad no se origina en apreciaciones tales como la de que “debe” haber un equilibrio de investigaciones realizadas en el campo de la población entre los distintos componentes de la dinámica demográfica, sino porque su estudio parece necesario para comprender los cambios ocurridos en la estructura agraria. Su estudio también es indispensable para comprender lo que se identifica (aunque a veces sin nombrarlos) como “problemas” de población, como pueden ser los movimientos migratorios o la llamada *sobrepoblación relativa*.

Ahora bien, metodológicamente lo más acertado parece comenzar a preguntarse cómo la estructura agraria condiciona la población. Este condicionamiento puede darse de manera directa a través de la demanda de fuerza de trabajo; así, por ejemplo, como respuesta a una mayor demanda puede aumentar el flujo migratorio, y/o, a la vez, inducir mayores niveles de fecundidad. Pero este condicionamiento también puede ser indirecto, a través de políticas o acciones estatales; por ejemplo, intensificar políticas de control de la natalidad para evitar que a mediano plazo la fuerza de trabajo excedente sobrepase ciertos límites que pueden

considerarse “conflictivos” en la medida que ellos no tienen posibilidades de ser absorbidos por la estructura productiva.

Luego hay que preguntarse cómo se inserta en el proceso anterior la dinámica demográfica concreta. Para esto debe aceptarse que la dinámica demográfica tiene ciertos grados de “autonomía relativa” respecto a los condicionantes sociales. Dado el momento que atraviesa la región, con el particular estilo de desarrollo que, con ciertas diferencias, se ha impuesto en muchos de nuestros países, las ya mencionadas estrategias de supervivencia parecen constituir una expresión de esa “autonomía relativa”.

Para aclarar este razonamiento, hagamos una comparación con el comportamiento económico que la unidad familiar mostró frente a situaciones de crisis económicas. En su estudio de la economía campesina en la Rusia presoviética, Chayanov encontró que frente a una baja aguda de los precios de mercado, la unidad económica campesina aumentaba sus niveles de producción, en vez de disminuirlos, como era de esperar a partir de la racionalidad capitalista de producción. Como es sabido, este autor explicó esta situación atribuyendo a la economía campesina una racionalidad que nada tenía que ver con la “burguesa”. Lo que aquí interesa retener son los resultados empíricos de sus investigaciones para sostener que es posible que la racionalidad de las unidades campesinas (y la del sub o semiproletariado) en cuanto al comportamiento demográfico (fecundidad y migración), no esté presidida por la racionalidad de maximización de ingresos o bienestar, como tampoco sea un simple reflejo de las necesidades del “modelo de acumulación vigente”; en efecto, puede existir una racionalidad distinta. A lo largo del artículo se ha mostrado cierta simpatía por los análisis que tienden a adjudicar una racionalidad de maximización de seguridad a los comportamientos de ciertos sectores sociales. Y aquí debe tenerse presente que esta racionalidad incluso puede oponerse a la del modelo de acumulación. Por ejemplo, se puede suponer que, desde el punto de vista del capital, sea necesario bajar las tasas de fecundidad (las políticas de control de la natalidad y la desprotección en salud de amplios sectores sociales en algunos países pueden ser interpretadas en

este sentido);<sup>54</sup> pero desde el punto de vista de la unidad familiar, la racionalidad que sostiene que “a más brazos, más ingresos” —particularmente si se vive situación de crisis económica como la considerada en el estudio de Chayanov— puede ser completamente opuesta a las necesidades del patrón de acumulación. En fin, sólo se trata de un ejemplo.

Tampoco debe perderse de vista que ciertas pautas culturales pueden venir a reforzar esta “autonomía relativa” en el comportamiento demográfico.

Los “problemas de población” deben ser analizados a partir de la interrelación dialéctica entre las necesidades de fuerza de trabajo del capital, por una parte, y la racionalidad reproductiva de la familia, por la otra.

Por ahora parece aventurado suponer en qué dirección concreta determinadas estrategias de supervivencia afectan las variables de población. Hay cierta evidencia empírica que quizá permitiría arriesgar algunas hipótesis; sin embargo —por ahora— se quiere llamar la atención precisamente sobre la *existencia* de esta dinámica que, por un lado, reconoce la lógica del proceso de acumulación, y por tanto la lógica de las clases hegemónicas en esta situación concreta; y por otro, la lógica de los sectores subordinados. Para los primeros, la lógica se puede expresar concretamente a través de políticas de población (por ejemplo, “planificación familiar”), de políticas sociales que afectan a la población (por ejemplo, política de salud), de políticas económicas (por ejemplo, reducciones de salario real), y también a través de “la política” simplemente (por ejemplo, desarticulación de sindicatos y partidos para evitar luchas en favor de los intereses de ciertos grupos sociales). Para los subordinados, la lógica en términos de población parecería concentrarse específicamente a nivel de las familias que componen dichos sectores sociales.

---

<sup>54</sup> ¿Cómo interpretar la evolución de los datos referentes a la mortalidad infantil en el Gran São Paulo, centro del Brasil industrial y moderno? Entre 1940 y 1950 la mortalidad infantil disminuyó un 32%, en cambio, entre 1960 y 1973 aumentó 45%. Cândido Procópio Ferreira de Camargo y otros, *Crescimento e pobreza*, São Paulo, Edições Loyola, s.f.

## EL DEBATE LATINOAMERICANO SOBRE POBLACIÓN Y DESARROLLO<sup>1</sup>

### LA POSICIÓN LATINOAMERICANA SOBRE EL POBLAMIENTO ANTES DE 1960

Normalmente se designa con el título de esta ponencia a la polémica que tuvo su punto culminante hacia finales de la década de los sesenta y principios de los setenta, caracterizada por la toma de posiciones extremas con relación al significado que para los países latinoamericanos tenía el elevado crecimiento de sus poblaciones y su impacto en las posibilidades de crecimiento económico. Sobre esta situación se abundará más adelante.

Antes es preciso señalar que desde muy temprano —digamos que pocos años después de la independencia de España— los gobiernos de varios países latinoamericanos mostraron una preocupación por el ritmo de crecimiento demográfico, aunque —claro está— por razones distintas a las que animaron la polémica de los años sesenta y setenta del siglo XX.

Ya se ha tornado casi un lugar común, en discusiones sobre este tema, hacer referencia a las ideas propugnadas por el esta-

---

<sup>1</sup> Texto extraído de Carmen A. Miró, en Francisco Alba y Gustavo Cabrera, *La población en el desarrollo contemporáneo de México*, México, El Colegio de México, 1994, pp. 371-382.

disto argentino Alberdi, quien a mediados del siglo XIX sostuvo que “en América gobernar es poblar [...] el ministro de Estado que no duplique el censo de estos pueblos cada cuatro años es inepto [...]”.<sup>2</sup>

En México, a pesar de que desde principios del siglo XX se dan diversos reconocimientos a la necesidad de evitar la procreación ilimitada,<sup>3</sup> existía paralelamente una posición fuertemente pronatalista, reflejada en declaraciones como las atribuidas al jefe del Departamento de Salubridad del presidente Calles en 1927, en el sentido de que “el destino de un pueblo está ligado fundamentalmente a su potencia demográfica [...] una nación con un reducido número de habitantes [...] no podrá ser nunca [...] un pueblo grande”.<sup>4</sup>

Bien conocida es también la posición del intelectual y político Gilberto Loyo, quien, entre otras medidas, propugnó por políticas fiscales que promovieran la natalidad, al tiempo que fue partidario de una “bien seleccionada inmigración”. No sin motivo, dada la amarga experiencia de México a raíz de la guerra de expansión llevada adelante por Estados Unidos a mediados del siglo XIX, la preocupación de Loyo radicaba en el “desequilibrio demográfico” entre México y Estados Unidos.<sup>5</sup> Las ideas de Loyo cristalizaron en la Ley General de Población de 1947.

Brasil y Uruguay adoptaron también en su momento legislaciones propiciatorias de la inmigración extranjera, mismas que contribuyeron a incrementar el tamaño de sus poblaciones, aunque como es conocido, el segundo de estos países mantuvo una tasa de crecimiento demográfico relativamente baja.

---

<sup>2</sup> Citado por Moisés González Navarro, *Población y sociedad en México (1900-1970)*, tomo 1, México, UNAM, 1974.

<sup>3</sup> Moisés González Navarro describe algunas de las medidas adaptadas en el sentido de “regular la natalidad”. Durante la presidencia de Plutarco Elías Calles, en 1925 “el gobierno federal estableció tres clínicas anticonceptivas y repartió 200.000 folletos de Sanger” (*ibid.*, p. 121).

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 123.

En el Primer Congreso Demográfico Interamericano, celebrado en México en 1943, los países latinoamericanos asistentes ratificaron su posición natalista al referirse a la conveniencia de impulsar el crecimiento vegetativo de la población y recibir migración extracontinental para mejorar la potencia demográfica. Un análisis presentado por Hope Eldridge a la Conferencia Mundial de Población de 1954 <sup>6</sup> revelaba con claridad que en las primeras décadas de dicho siglo, y aún en el comienzo de los años sesenta, la posición de varios gobiernos latinoamericanos era abiertamente pronatalista. Al parecer México era el único país que había legislado, como ya se señaló, con el expreso propósito de estimular el incremento de la población.

Otros países latinoamericanos habían adoptado disposiciones legales que además de apuntar, por motivos fundamentalmente sociales, al bienestar de ciertos núcleos de la población, tenían un abierto o un no confesado propósito pronatalista. Estas disposiciones eran de naturaleza variada, siendo quizás las más notorias las referentes a programas de protección de la familia y la infancia, que estaban favorecidas con sistemas de asignaciones.

Por otro lado, algunos países, como Brasil y Costa Rica, consideraban ilegal la venta o propaganda de productos anticonceptivos. El aborto —como en general es hoy día— estaba prohibido, salvo por razones médicas. Sólo un país parecía contar con cierta legislación antinatalista: Panamá, que en la actualidad tiene una de las más altas tasas de esterilización femenina; una ley de 1941 permitía el aborto si era solicitado por una mujer que tuviera cinco hijos y más y estuviera en una “situación social y económica difícil”.

En resumen, como señalaba Stycos en 1965, los latinoamericanos habían “vivido por largo tiempo en un ambiente psicológico de subpoblación”. Él atribuía esa actitud a la creencia en “lo

---

<sup>6</sup> Carmen A. Miró, “Políticas de población en América Latina alrededor de 1985: un panorama confuso”, en *Revista Brasileira de Estudos de População*, vol. IV, No. 1, enero-julio de 1986.

inagotable de las tierras vírgenes” y el crecimiento relativamente bajo de las poblaciones.<sup>7</sup>

El clima en que las medidas para aumentar el crecimiento demográfico fueron tomadas en aquellos tempranos años no estuvo exento de polémica, como es posible deducir del hecho de que en el Primer Congreso Feminista, celebrado en México en 1916, ya se discutiera sobre “la paternidad y la maternidad responsables”.<sup>8</sup> Esto debió provocar que la administración de Calles adoptara las medidas a que ya se ha hecho referencia.

El centro de gravedad de la polémica sobre población en América Latina ha cambiado a través del tiempo, como se intenta sustentar en esta ponencia. Quizás se trate de una polémica que persistirá con diferente tono, en tanto se acepte que las poblaciones latinoamericanas se reproducen y distribuyen en un espacio territorial delimitado, en el que imperan sistemas sociales y estructuras económicas que afectan y son afectados por los patrones de reproducción y distribución que se den, y que esta interacción ocurre en un medio ecológico dotado de ciertos recursos naturales cuyo equilibrio debe preservar el hombre latinoamericano.

## EL VACÍO INFORMATIVO Y TÉCNICO-ANALÍTICO

Los hechos de principios de siglo XX ocurrían en el que bien podríamos designar como un vacío en cuanto a datos fidedignos acerca de la dinámica demográfica de las poblaciones latinoamericanas. Los estudios analíticos eran prácticamente inexistentes. Una búsqueda de referencias bibliográficas pertinentes produce resultados bastante escasos para fechas anteriores a 1930. El Congreso Internacional de Población celebrado en París en 1937 recibió sólo tres documentos de latinoamericanos: uno sobre as-

---

<sup>7</sup> J. Mayonne Stycos, “La demografía y el estudio de los problemas de población en América Latina”, en R. Delgado Carda, Mayonne Stycos y Jorge Arias (eds.), *El dilema de la población en América Latina*, Bogotá, Asociación Colombiana de Facultades de Medicina, 1968.

<sup>8</sup> Moisés González Navarro, *Población y sociedad en México (1900-1970)*, op. cit., p.120.

pectos metodológicos y dos de carácter descriptivo. Por cierto que uno de ellos se refería a la población mexicana, preparado por Alfonso García Robles, quien se preocupaba por la heterogeneidad étnica de esta población.

Es en Argentina y Brasil donde parecen haber surgido las primeras tentativas hechas en América Latina para analizar datos demográficos sistemáticamente. Entre ellas, las principales contribuciones son las de Mortara, quien, con ocasión del censo de 1940 en Brasil, estableció lo que más tarde llegaría a ser el Laboratorio do Conselho Nacional de Estatística, donde se prepararon estudios valiosos y se desarrollaron algunas técnicas metodológicas de especial interés para países con datos incompletos.

Pero la que realmente vino a llenar el vacío que América Latina presentaba en cuanto a datos sobre sus poblaciones fue el llamado “Programa del Censo de las Américas, 1950”, que tuvo su base en la recomendación adaptada en el ya mencionado Primer Congreso Demográfico Interamericano de 1943. En él se propuso el levantamiento de un “censo continental de población”, siguiendo definiciones y criterios uniformes. En la década de los cincuenta, alrededor de 16 países levantaron censos de población. Fue también en esa década cuando se estableció el Centro Latinoamericano de Demografía de Naciones Unidas en Santiago de Chile, que inició la capacitación de personal técnico en demografía; comenzó el análisis sistemático de la información demográfica existente; promovió la recopilación de nuevos datos en las áreas de fecundidad y migración, e inició la investigación sobre estos temas y otros de importancia para comprender la dinámica demográfica latinoamericana.

De esta forma se comenzó a esclarecer cuál era el verdadero panorama demográfico de la región y fue posible, también, hacer estimaciones de las variables demográficas en el pasado reciente. La generación de información, aunque limitada, y el desarrollo de alguna capacitación en técnicas de análisis demográfico permitieron a gobiernos y estudiosos en general empezar a comprender mejor el impacto del tamaño y ritmo de crecimiento de la población, en las posibilidades de atención de sus necesidades

sociales de la población, principalmente en las esferas de la educación, la salud y la vivienda. En esa primera etapa estos atributos demográficos fueron tomados como factores dados, que podían ser utilizados como base para proyectar ciertos programas económicos que pudieran dar atención a esas necesidades sociales. No se reconocía, o se reconocía poco, la interrelación existente entre la dinámica demográfica y la estructura socioeconómica de una sociedad determinada en un lapso histórico dado.

Dos acontecimientos ocurrieron en esa década que, a primera vista, podría pensarse que por corresponder a la esfera de lo político tuvieron poca repercusión en la polémica población-desarrollo que se avivó en los años sesenta, pero que en realidad modificaron el enfoque simplista que estimaba a la población como un dato dado. Nos referimos a la instauración de un gobierno revolucionario en Cuba y a la adopción de la Alianza para el Progreso en Punta del Este. El primer acontecimiento se convirtió en una advertencia a los gobiernos sobre la posibilidad real de movimientos populares reivindicativos de alguna envergadura. Fue entonces cuando estos gobiernos comenzaron a prestarle mayor atención a la necesidad de un desarrollo económico que contribuyera a garantizar la estabilidad política. Con el advenimiento de la Alianza cobró importancia la práctica de la planificación económica, tanto en el nivel nacional como regional, lo que llevó al reconocimiento, aún bastante limitado, de que la población es una variable importante que debe ser considerada en los esquemas de planificación.<sup>9</sup>

Conviene recordar que la Alianza para el Progreso desató en nuestros países una polémica con un importante contenido ideológico. Sostenían algunos que la propuesta estaba destinada a introducir modificaciones relativamente superficiales en la organización de nuestras sociedades con el evidente propósito de

---

<sup>9</sup> Una discusión interesante de algunos aspectos referentes a esta época puede encontrarse en Raúl Benítez Zenteno, "Las políticas de población como instrumento de desarrollo en América Latina", en Víctor Urquidí y José B. Morelos (comps.), *Población y desarrollo en América Latina*, México, El Colegio de México, 1979.

detener las de carácter estructural, cuya necesidad había puesto en evidencia la Revolución Cubana. Otros grupos defendían la necesidad de introducir las reformas que propugnaba la Alianza, como una manera de financiar el desarrollo. No es del caso hacer en estos momentos una evaluación de lo que efectivamente significó para la región el intento de aplicar la Alianza para el Progreso. Lo que importa destacar es que aparecen los “predicadores”, de dentro y, principalmente, de fuera de la región, con el mensaje anti-natalista o francamente controlista, al amparo de la preocupación porque América Latina alcanzara mayores niveles de crecimiento económico, en el marco de una situación demográfica que a partir de comienzos de la década de los sesenta mostraba importantes cambios, entre ellos la aceleración del ritmo de incremento de la población. Se sostenía que una menor tasa de crecimiento demográfico sería propicia al logro de un crecimiento económico más elevado. Contra esta última proposición reaccionaban negativamente, por distintos motivos, dos sectores nacionales: los grupos de izquierda y la Iglesia católica. En el primer caso, se repetían los argumentos esgrimidos contra la Alianza para el Progreso, que se complementaban con referencias a la “teoría” marxista de que el control natal no era necesario en ningún caso porque cada sociedad tiene su propia ley de población, que si se permitía operar sin trabas y en un proceso de transformaciones sociales, llevaría al necesario equilibrio entre población y recursos. La oposición de la Iglesia católica surgía de la conocida postura que hasta hoy día mantiene esa institución, respecto a lo que denomina medios “artificiales” de impedir la concepción.

Los gobiernos latinoamericanos, por su parte, reaccionando contra lo que fácilmente podría tildarse como intromisión extranjera en un delicado asunto de exclusiva decisión soberana, y tratando de evitar innecesarios problemas políticos internos, rehusaron tomar posiciones explícitas en cuanto a la adopción de políticas tendientes a disminuir la tasa de crecimiento de la población.

Esto no fue obstáculo para que, con la anuencia explícita o tácita de los gobiernos latinoamericanos, se hubieran estableci-

do, hacia 1968, programas de planificación familiar de carácter privado. Cuba fue la excepción en este sentido.<sup>10</sup>

Tres conferencias (una mundial y dos regionales) contribuyeron, a mediados de la década, a estimular el clima de discusión que prevalecía en la región sobre población y desarrollo. La Conferencia Mundial de Población de Belgrado, en 1965, se caracterizó por hacer nuevos aportes sobre la interacción entre los factores demográficos, económicos y sociales, que años más tarde sirvió de base a las Naciones Unidas para publicar una obra de carácter enciclopédico titulada *Factores determinantes y consecuencias de las tendencias demográficas*. De esta forma se iba despejando un tanto el panorama que hasta mediados de 1960 se nutría de interpretaciones fundamentalmente ideológicas, acerca del funcionamiento de la sociedad y del papel que en ella jugaba la dinámica demográfica.

A pesar de ello, no puede dejar de reconocerse la persistencia de enfoques que efectivamente se prestaban para la continuación de la polémica. Así, la Primera Asamblea Panamericana de Población, celebrada en Cali en 1965, por un lado, incluyó entre sus recomendaciones lo que he calificado como la primera definición latinoamericana de política de población: “que abarque amplios objetivos nacionales respecto de la distribución de la población, a la velocidad de su crecimiento y a los niveles de mortalidad, fecundidad, y migración, *como parte integrante de su política de desarrollo económico y social*”.<sup>11</sup>

Sin embargo, por otro lado, en lo que la Asamblea llamó su “Informe final”, hace la afirmación de “que las actuales tasas de crecimiento de la población obstaculizan el desarrollo económico y social”.<sup>12</sup> No cabe duda de que los participantes norteamer-

---

<sup>10</sup> Raúl Urzúa, *El desarrollo y la población en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1979.

<sup>11</sup> Subrayado de Carmen A. Miró, “La población de América Latina en el siglo xx”, en R. Delgado Carda, Mayonne Stycos y Jorge Arias (eds.), *El dilema de la población en América Latina*, Bogotá, Asociación Colombiana de Facultades de Medicina, 1968, p. 308.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 306.

ricanos y latinoamericanos sólo pudieron llegar a un “consenso general” que no permite suponer “que la totalidad de los participantes estuvo de acuerdo [...] con todas y cada una de las recomendaciones”.<sup>13</sup>

Dos años después, en 1967, la Organización de Estados Americanos convocó a la “Reunión sobre políticas de población en relación al desarrollo de América Latina”. En esta reunión se adoptó, evidentemente como resultado de un compromiso entre sectores antagónicos, una definición de *política de población* que planteaba más dudas que las que resolvió, ya que prácticamente la asimiló a una política global de desarrollo económico y social. Es, sin embargo, fiel reflejo de la persistencia de la controversia entre distintos grupos latinoamericanos (y también con norteamericanos), acerca del sentido que debía tener una política de población.

Entre tanto, El Colegio de México había fundado el Centro de Estudios Demográficos y Económicos, que junto con la CELADE y la Comisión de Población y Desarrollo de CLACSO hace importantes aportes para incrementar el conocimiento de las relaciones población-desarrollo.

## LA DÉCADA DE 1970

Así se llega a la década en que la polémica sobre los efectos del incremento demográfico sobre el crecimiento económico prácticamente desaparece, para dar paso a la relacionada con la naturaleza y características de una política de población.

Debe tenerse presente que prácticamente todos los gobiernos dieron cabida a los programas de planificación familiar en los servicios estatales de salud, como resultado de la demanda que los programas de planificación familiar fueron generando entre ciertos sectores femeninos y ante exigencias de algunos grupos vinculados a la salud pública, en el sentido de que las acciones que afectaban la salud de las mujeres eran responsabilidad del sector

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 305.

público. En la década de 1970 esto era una realidad en 16 países, a los que recientemente se sumaron Perú y Brasil.

Aunque la operación continuada de esos programas eventualmente condujo a una declinación del nivel de la fecundidad y, consecuentemente, de la tasa de crecimiento demográfico, la adopción oficial de estos programas no es un indicador de que esos gobiernos, con excepción de los de República Dominicana y El Salvador, hubieran tomado abiertamente una posición controlista frente al crecimiento de la población. Los programas se justificaban, hasta hace poco, como instrumentos para proteger la salud de las madres y disminuir la incidencia del aborto, contribuyendo a reducir la mortalidad materna, logros que en algunos casos han sido demostrados estadísticamente.

Sin embargo, se comenzaba a reconocer la necesidad de encontrar medios que permitieran armonizar las tendencias demográficas y las del desarrollo económico y social, lo que no podía lograrse con la mera aplicación de programas de planificación familiar. Para ello era indispensable adoptar una política de población con objetivos más amplios.

Un indicio alentador en este sentido lo manifestó la Conferencia Regional Latinoamericana de Población, celebrada en México en 1970, en la que numerosos documentos latinoamericanos coincidían en la conveniencia de actuar sobre los fenómenos demográficos. Resultó muy importante que en esta conferencia, el connotado economista de la región Raúl Prebisch hubiese declarado “no tengo escrúpulos de ninguna naturaleza en decir que *hay también que obrar en forma consciente y deliberada sobre la fuerza de la demografía*”.<sup>14</sup>

La postura adoptada por Prebisch tenía un doble aspecto positivo. Por un lado, uno de los grupos más reacios a reconocer que la dinámica de población de América Latina debía ser tomada en cuenta como variable de importancia en los planes económicos y sociales, eran los economistas latinoamericanos. Muchos postulaban que para expandir el mercado interno, con el consiguiente

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, subrayado de Carmen A. Miró.

efecto benéfico sobre la condición económica general, era indispensable contar con una población numerosa y en aumento. Poco se hablaba de la capacidad adquisitiva de esa población ni de la efectiva inserción en actividades productivas de los crecientes contingentes en edad de trabajar. Por otro lado, el pronunciamiento se daba en un momento en que como consecuencia del mejoramiento de las condiciones de vida de ciertos núcleos de la población y, en gran medida, debido a los programas de planificación familiar, la fecundidad había comenzado a descender en varios países, llegando en algunos casos (Costa Rica, por ejemplo) esa declinación a establecer records que podían llamarse históricos. Según las declaraciones de los gobiernos, esto ocurría en general como corolario de acciones de salud y no como efectos demográficos expresamente deseados. Había llegado el momento, pues, de dar cierta coherencia a las acciones que venían siendo tomadas por algunos gobiernos en la esfera de la población.

México fue el primer país que, actuando consciente y deliberadamente, adoptó en 1973 una nueva Ley General de Población, que entre sus objetivos tenía el de “regular los fenómenos que afectan a la población [...] con el fin de lograr que participe justa y equitativamente en los beneficios del desarrollo económico y social”.

La Conferencia Mundial de Población de 1974 vino a brindar a los gobiernos latinoamericanos una adecuada base para tomar posiciones explícitas en el ámbito de las políticas de población, salvándolos, además, de innecesarias controversias de tipo político. Al declarar el Plan de Acción Mundial sobre Población (párrafo 14) que “las variables demográficas influyen sobre las variables del desarrollo y a su vez están sujetas a la influencia de éstas”, eliminó la fuente de las antiguas controversias y abrió la posibilidad de que los gobiernos reconocieran como preocupación “legítima” las acciones destinadas a modificar la dinámica demográfica.

Es así como, haciéndose eco de una recomendación incluida en el plan, varios gobiernos de la región establecieron instancias administrativas con funciones de “integrar” la consideración del

factor demográfico en los planes sectoriales y globales de desarrollo.

## LA DÉCADA DE 1980

La acumulación de conocimientos sobre la población que había sido posible lograr en la región, como producto de los trabajos del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), la Comisión de Población y Desarrollo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), el Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina (PISPAL), así como de centros nacionales en Argentina, Brasil, Colombia, Cuba y México, dejaba a los gobiernos de América Latina en una posición relativamente ventajosa en cuanto a la posible utilización de estos conocimientos para la formulación y eventual ejecución de una política de población. A ello hay que agregar la actividad de investigación desplegada por los organismos públicos a que se hizo referencia en la sección anterior, creados a raíz de la Conferencia Mundial de Población de 1974.

Se conocieron mejor que antes, por lo menos en algunos países, las peculiaridades que presentaba la transición de la fecundidad; las características de las migraciones internas y los determinantes de la distribución espacial de la población, principalmente los relacionados con la concentración en ciudades; las relaciones que se dan entre ciertos fenómenos demográficos y algunos aspectos del desarrollo económico y social, y la posible evolución futura de la dinámica demográfica. Aun en el difícil campo de la explicación causal de algunos comportamientos demográficos, varios estudiosos latinoamericanos habían logrado avances de alguna importancia.

Desafortunadamente, a pesar de la existencia de este cúmulo de conocimientos, no ha sido posible avanzar en el campo de la integración de la variable demográfica en los planes de desarrollo económico y social, cuando ellos existen, porque de alguna manera surge una nueva polémica entre los responsables de la “in-

tegración” y los planificadores o los encargados de determinados programas públicos acerca de qué y cómo “integrar”.

A la anterior dificultad contribuye, en parte, el hecho de que la planificación con mucha frecuencia no pasa de ser un ejercicio “indicativo”, que hace prácticamente imposible a los responsables de la política de población establecer un diálogo fructífero con los planificadores. Tal vez la solución haya que buscarla, como ha sido sugerido, a través de la integración parcial de la variable demográfica en distintos programas específicos, en los que, utilizando los conocimientos ya acumulados, puedan formularse hipótesis acerca de cómo podrán interactuar las variables demográficas y las económicas y sociales, objeto de los programas específicos.

Durante la década de 1990 será necesario resolver el problema de la “integración”, no sin reconocer qué nuevos ingredientes se han agregado a los que deben ser explícitamente considerados en una política de población y en unos planes que aseguren un desarrollo sustentable. Nos referimos, obviamente, al tema que constituye la polémica hoy vigente, acerca de cómo lograr el equilibrio ecológico.

A lo largo de las tres últimas décadas, en lo que atañe al crecimiento de la población, se ha ido evolucionando de una polémica a otra. El cambiante panorama del medio en que el hombre se desenvuelve y las cambiantes demandas que la población plantea llevarán a la aparición de nuevas situaciones polémicas.

## BIBLIOGRAFÍA

Benítez Zenteno, Raúl, “Las políticas de población como instrumento de desarrollo en América Latina”, en Víctor Urquidí y José B. Morelos (comps.), *Población y desarrollo en América Latina*, México, El Colegio de México, 1979.

Carda Robles, Alfonso, “Le problème de la population au Mexique”, en *Congres International de la Population*, París, Hermann et Cie Éditeurs, 1938, pp. 45-47.

- González Navarro, Moisés, *Población y sociedad en México (1900-1970)*, tomo 1, México, UNAM, 1974.
- Miró, Carmen A., “La población de América Latina en el siglo XX”, en R. Delgado Carda, Mayonne Stycos y Jorge Arias (eds.), *El dilema de la población en América Latina*, Bogotá, Asociación Colombiana de Facultades de Medicina, 1968.
- \_\_\_\_\_, “Experiencias y problemas en la promoción de la enseñanza y la investigación demográficas en los países en vías de desarrollo: el caso de América Latina”, en *Centro Latinoamericano de Demografía*, serie A, N° 53, enero de 1969.
- \_\_\_\_\_, “Políticas de población en América Latina alrededor de 1985: un panorama confuso”, en *Revista Brasileira de Estudos de População*, vol. IV, N° 1, enero-julio de 1986.
- Stycos, J. Mayonne, “La demografía y el estudio de los problemas de población en América Latina”, en R. Delgado Carda, Mayonne Stycos y Jorge Arias (eds.), *El dilema de la población en América Latina*, Bogotá, Asociación Colombiana de Facultades de Medicina, 1968.
- “Resultados del Primer Congreso Demográfico Interamericano”, en *Estadística*, vol. I, N° 4 y vol. II, N° 5.
- Urzúa, Raúl, *El desarrollo y la población en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1979.

## AMÉRICA LATINA: LA POBLACIÓN Y LAS POLÍTICAS DE POBLACIÓN ENTRE BUCAREST Y EL CAIRO<sup>1</sup>

### EL MARCO DEMOGRÁFICO ANTES DE LA CONFERENCIA MUNDIAL DE POBLACIÓN DE 1974

En 1970, los 20 países que componen América Latina tenían una población cercana a los 275 millones de personas, más de la mitad de los cuales residían en Brasil y México. Perú ocupaba el quinto lugar, antecedido por Argentina y Colombia.

Para entonces, sólo 10 países habían entrado en una franca transición demográfica que avanzaba a distintos ritmos; Uruguay, Argentina, Chile y Cuba fueron los pioneros, seguidos por Colombia, Brasil, Costa Rica, Panamá, Perú y República Dominicana.

La tasa anual de crecimiento demográfico en el periodo 1960-1965, que marca un punto de inflexión en la trayectoria de la dinámica demográfica, había llegado al nivel máximo de 28,08 por mil, pero todavía cinco países (Ecuador, Honduras, México, Ni-

---

<sup>1</sup> Texto extraído de Carmen A. Miró, *Papeles de población*, N° 20, abril-junio de 1999, pp. 9-23. Conferencia dictada en la IV Reunión Nacional sobre Población, celebrada en Ica, Perú, entre el 26 y el 29 de abril de 1995 (versión revisada y aumentada).

caragua y Venezuela) tenían tasas de crecimiento superiores al 30 por mil. Dos, que presentaban tasas de crecimiento relativamente bajas, unían a una elevada fecundidad una alta mortalidad. Era notable que ambos (Bolivia y Haití) tuvieran, entre 1970-1975, esperanzas de vida al nacimiento ( $e^0$ ) por debajo de los 50 años.

Como es sabido, la transición demográfica se inicia con el descenso de la mortalidad, que en la mayoría de los países de América Latina comenzó antes de la década de los cincuenta, en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. Ya en el periodo 1950-1955, el promedio de  $e^0$  rondaba los 52 años.

En vísperas de Bucarest se le habían agregado 9,5 años, elevándose, entonces, ese índice a más de 61 años; en Cuba éste excedía los 71 años. Todos los países que en la actualidad experimentan una transición demográfica avanzada tenían entre 1970-1975 una  $e^0$  que excedía de 65 años. Llama la atención el caso de Perú, donde hasta el periodo 1980-1985 la  $e^0$  se mantuvo por debajo de los 60 años. Las ganancias en la  $e^0$  mantuvieron un paso acompasado en todos los países, pero es notable que la brecha entre los valores más altos y más bajos apenas hubiera disminuido cuatro años. Resulta positivo apreciar que la ganancia en años de vida es casi el doble en el caso del país menos favorecido, en comparación con el de más alto nivel de  $e^0$ , como un examen de las cifras que se citan a continuación lo revela:

**Cuadro N° 1**  
**Niveles de esperanza de vida al momento del nacimiento**  
**(años)**

	1950-1955	1970-1975	Diferencia
$e^0$ más alta	66,27 (Uruguay)	71,03 (Cuba)	4,76
$e^0$ más baja	37,56 (Haití)	46,74 (Bolivia)	9,18
Brecha	28,71	24,29	

A la transición de la mortalidad se agregó, más tarde, la de la fecundidad, fenómeno que registra su punto de inflexión entre 1960-1965. En ese periodo, la Tasa Global de Fecundidad (TGF)

de la región había llegado a casi seis hijos (5,98), con enormes disparidades entre países. En Honduras, Nicaragua y República Dominicana las mujeres tenían, en promedio, más de siete hijos, mientras que en Argentina y Uruguay ese promedio era menos de la mitad: alrededor de tres hijos. Por otro lado, sólo tres países (Cuba, Chile y Panamá) tenían índices de la TGF inferiores al promedio regional. Perú, conjuntamente con Paraguay, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Guatemala, rondaban el nivel de siete hijos.

Hacia el periodo 1970-1975 esta situación había variado de manera importante: el promedio de la TGF para la región había bajado a cinco y sólo en un país (Honduras) este índice era de más de siete. El número de países con tasas inferiores al promedio regional había aumentado a nueve. Una comparación por grupos ayuda a apreciar mejor los cambios que se produjeron (cuadro N° 2).

**Cuadro N° 2**  
**Cambios en la tasa global de fecundidad.**  
**Comparación por grupos de países**

<i>Nivel de la TGF</i>	<i>1950-1955</i>	<i>1970-1975</i>
Menos de 4,50	2	5
4,50 - 5,99	3	7
6,00 - 6,49	2	5
6,50 - 6,99	10	2
7,00 y más	3	1

Al mismo tiempo que se modificaba la fecundidad y la mortalidad y, como consecuencia de ello, el ritmo de crecimiento demográfico, se daba una importante transformación en la distribución de la población en el territorio de cada país, palpable en la concentración de habitantes en las áreas urbanas. Ya para 1970 más de la mitad (58%) de la población de la región residía en áreas urbanas. Como en el caso de otras características demográficas, se daban grandes disparidades entre países en cuanto al

grado de urbanización alcanzado. Así, mientras que en Uruguay 8 de cada 10 habitantes residían en áreas urbanas, en Haití la proporción era de sólo 2 de cada 10. Los países de América del Sur, en especial Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela, han sido los de más rápida urbanización, pues más de tres cuartas partes de su población residían en ciudades en 1970. El proceso ha sido algo más lento en los países de América Central y el Caribe, donde, en general, entre dos tercios y más de la mitad de la población todavía habitaba, en aquel año, en áreas rurales.

Al momento de la Conferencia de Bucarest el proceso de urbanización continuaba presentando las mismas tendencias del pasado reciente. Esta situación fue objeto de preocupación durante las deliberaciones sobre el Plan de Acción Mundial sobre Población (PAMP); por ello, repetidamente muchos países de Latinoamérica nos han expresado, en las encuestas que realiza las Naciones Unidas para darle seguimiento a ese plan, que desearían modificar las mencionadas tendencias.

Conviene advertir que una descripción tan resumida de las tendencias generales de la dinámica demográfica necesariamente oculta algunos aspectos importantes que influyen de manera significativa en el desarrollo de nuestras sociedades. Debe resaltarse, en primer lugar, que los indicadores promedio del nivel nacional que han sido citados aquí no permiten notar las grandes disparidades que en el comportamiento demográfico existen entre sectores sociales de un mismo país y que en gran medida apuntan hacia la existencia de injusticias sociales. Situaciones de este tipo son las que llevan a hablar de “problemas de población” cuando más bien se trata de poblaciones con problemas. Es una distinción que cabe tener presente cuando se proponga adoptar “políticas de población”.

#### LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA ENTRE 1970 Y 1990

En los 20 años transcurridos entre la Conferencia de Bucarest y la de El Cairo, la dinámica demográfica de América Latina sufrió

cambios fundamentales, que en teoría deberían haber contribuido a disminuir los problemas que se asocian con el crecimiento de la población. Parece existir una apreciación generalizada de que estos problemas más bien han aumentado, aunque es claro que difícilmente puedan atribuirse de modo exclusivo al comportamiento demográfico de la población. Se reconoce la existencia de otros factores de orden económico, social y político.

Los cambios en la dinámica demográfica en las dos últimas décadas han sido de tal magnitud que llevaron a una importante revisión de las proyecciones de población hechas en años precedentes. En todos los casos disminuyeron las magnitudes de las poblaciones anteriormente estimadas. Ello se debió principalmente a que los demógrafos no llegaron a prever la velocidad a la que descendería la fecundidad, declinación que necesariamente llevó a una no prevista disminución de la tasa de crecimiento. Así por ejemplo, en 1971 el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) proyectó que la población de la región en el año 2000 sería de 641 millones. Las más recientes proyecciones estimaron que sólo llegará a ser de 571 millones, es decir, de 130 millones menos. La tasa de crecimiento se calcula ahora para el periodo 1990-1995 en 18,13 por mil, es decir, una baja de 27% respecto a la de 1970-1975. Esto, como resultado de un descenso de más de 39% en la TGF en el mismo lapso. Las mujeres de la región tienen ahora en promedio tres hijos, en lugar de los cinco que tenían hace 20 años.

El hecho de que el descenso en la tasa de crecimiento demográfico no responda en su totalidad a la declinación de la fecundidad se debe a que la mortalidad no ha continuado menguando al ritmo acelerado que traía en años anteriores. Esto, desde luego, es un comportamiento lógico y hasta cierto punto anticipado. Aunque la  $e^o$  en América Latina está todavía lejos de acercarse al límite biológico, en cierta medida sí se acerca al límite social. Uno de los conjuntos de edad que más afecta el nivel de la  $e^o$  es el de los infantes. En nuestro caso, son aún muchas las muertes infantiles que podrían prevenirse, pero ello depende de ciertas situaciones sociales que todavía no hemos podido superar. Cómo

erradicar, por ejemplo, la desnutrición infantil; cómo aumentar la asistencia profesional al parto; cómo ampliar la cobertura de la atención prenatal. Éstos son sólo ejemplos en el caso de la mortalidad infantil. También inciden en la e<sup>o</sup> las muertes de adolescentes, grupo que presenta una serie de problemas que no siempre los servicios de salud están en condiciones de atender, tales como embarazos precoces, consumo de drogas, accidentes y violencia, para citar sólo tres.

En 1990, prácticamente todos los países de la región habían entrado al proceso de transición demográfica, el que, en algunos casos, se desenvuelve de manera acelerada. En Cuba, por ejemplo, ya la fecundidad está bajo el nivel de reemplazo (TGF 1,87). Uruguay y Chile se aproximan a ella. Es más, se estima que de seguir la tendencia actual, para el periodo 2015-2020, es decir dentro de 20 años, 11 países de la región y ella misma, en promedio, tendrán niveles de fecundidad bajo el nivel de reemplazo. Según las proyecciones, Perú sólo llegaría a ese nivel en el periodo siguiente (2020-2025).

Como se comentó anteriormente, el descenso de la mortalidad, a pesar de que ha disminuido su ritmo, ha situado la e<sup>o</sup> de varios países de la región en niveles que registran algunos países desarrollados: Costa Rica y Cuba con más de 75 años y otros seis países (Argentina, Chile, México, Panamá, Uruguay y Venezuela) con más de 70 años de e<sup>o</sup>, Perú continúa estando bajo el promedio regional (64,60 años)

Toda esta evolución demográfica aceleró la transformación de la estructura por edades: proporcionalmente, menos menores de 15 años y más de los grupos de 15 a 59 y 60 y más.

La urbanización continuó a pasos acelerados y, en 1990, entre las 20 ciudades más grandes del mundo, cuatro pertenecían a América Latina.

Las disparidades de los indicadores demográficos entre grupos sociales persisten y se asocian, cada vez más, a desigualdades en el acceso a los beneficios del progreso y el desarrollo. Ciertos círculos sostienen que las nuevas políticas neoliberales han agudizado los problemas.

Gracias a la labor de la CEPAL, que en años recientes ha dado mayor reconocimiento al estudio de aspectos relacionados con la dinámica demográfica y su relación con fenómenos económicos, sociales y ambientales, los países de la región llegaron a El Cairo después de haber examinado en varias reuniones regionales la temática de población. Tanto así, que en la Conferencia Regional Latinoamericana y del Caribe sobre Población y Desarrollo adoptaron lo que denominaron un consenso, que se refiere a puntos importantes de la agenda sobre población, aún pendientes. En esa conferencia también se acordó preparar un plan regional que, en efecto, se formuló, lo que dio lugar al Plan de Acción sobre Población de América Latina y el Caribe.

#### LOS DEBATES SOBRE POLÍTICAS DE POBLACIÓN EN AMÉRICA LATINA ALREDEDOR DE 1970

Como ya se señaló anteriormente, la tasa de crecimiento de la población llegó a su máximo nivel en el periodo 1960-1965. La continua expansión de esta tasa a través de los años anteriores había llevado a una duplicación de la población en 25 años, entre 1940 y 1965. Esta creciente población, con una estructura por edad muy joven y con tendencia a concentrarse en ciudades, combinada con una expansión de sus aspiraciones sociales, comenzó a plantear demandas que la mayor parte de los gobiernos de América Latina no estaban en condiciones de enfrentar satisfactoriamente.

Fue entonces cuando irrumpió en la región la proposición, que nos vino desde fuera, de que la adopción del control de la natalidad podría constituirse en la solución a los problemas que se suponían planteados por el elevado crecimiento de la población. Erróneamente se asimilaba el concepto de *política de población* con el control natal y se daba paso así a la reanudación de una controversia que la publicación del *Ensayo sobre la población*, de Malthus, había atizado siglo y medio antes.

Los gobiernos, preocupados por no mezclarse en lo que podría tildarse como intromisión foránea en un delicado asunto de exclusiva decisión soberana, y tratando de evitar problemas po-

líticos internos por la oposición que cualquier decisión en este delicado terreno levantaría en la jerarquía de la Iglesia católica y en los grupos izquierdistas locales, rehuyeron tomar posiciones con relación a la adopción de políticas explícitas tendientes a disminuir la tasa de crecimiento de la población.

Mientras tanto, en casi todos los países funcionaban programas de planificación familiar de carácter privado, que obviamente lo hacían con la anuencia explícita o tácita del gobierno respectivo. Pocos años más tarde, ante la demanda que esos programas fueron generando en ciertos sectores femeninos, un buen número de gobiernos dio cabida a programas de planificación familiar en los servicios estatales. Sólo dos países de la región (Argentina y Uruguay) decidieron no brindar esos servicios, en consonancia con su declarado propósito de estimular el crecimiento de sus respectivas poblaciones.

La adopción oficial de estos programas no implicaba que los gobiernos hubieran tomado una posición controlista frente al crecimiento de la población. Los programas se justifican como instrumentos para proteger la salud de las madres y disminuir la incidencia del aborto, y contribuían, además, a reducir la mortalidad materna.

Se comenzaba a reconocer, sin embargo, que era necesario encontrar medios que permitieran armonizar las tendencias demográficas y las del desarrollo económico y social, lo que no podía lograrse con la sola aplicación de programas de planificación familiar. Para ello era indispensable adoptar una política de población con objetivos más amplios. Paralelamente, diversos foros latinoamericanos intentaban esclarecer el sentido que se debía dar al concepto de *política de población*, plano en el que se avanza logrando lentamente un consenso.

México fue el primer país que, en 1973, adoptó una Ley General de Población, cuyo objetivo era “regular los fenómenos que afectan a la población [...] con el fin de lograr que participe justa y equitativamente en los beneficios del desarrollo económico y social”. Personalmente, siempre me ha parecido una excelente contribución a esclarecer el sentido de una política de población

la enunciada por Perú, mediante Decreto Legislativo que, hace 10 años, estableció, entre otras definiciones, que “la política nacional de población tiene por objeto planificar y ejecutar acciones del Estado relativas al volumen, estructura, dinámica y distribución de la población en el territorio nacional”, agregando que entre los objetivos de la Ley está el de “promover una equilibrada y armónica relación entre el crecimiento, estructura y distribución territorial de la población, y el desarrollo económico y social, teniendo en cuenta que la economía está al servicio del hombre”.

Se percibe en estas disposiciones la influencia del PAMP adoptado en Bucarest, cuyo párrafo 14 establece “que las variables demográficas influyen sobre las variables del desarrollo y, a su vez, están sujetas a la influencia de éstas”. En general, ésta ha sido la orientación que han adoptado los países latinoamericanos que han enunciado políticas de población. También, acogiendo la recomendación del PAMP, numerosos gobiernos establecieron comisiones, consejos, comités o departamentos con funciones de “integrar” la consideración del factor demográfico en los planes sectoriales y globales del desarrollo. Difícil es afirmar que esto se haya logrado.

#### EL SIGNIFICADO DE LA CONFERENCIA DE BUCAREST Y EL PAMP; SU REVISIÓN EN LA CONFERENCIA DE MÉXICO, 1984

La Conferencia de Bucarest marcó sin duda un hito en el reconocimiento por los gobiernos miembros de las Naciones Unidas de la importancia de la influencia de los factores demográficos en los esfuerzos por mejorar la calidad de vida de la población. Las conferencias mundiales de población, celebradas en Roma en 1954 y en Belgrado en 1965, tuvieron un carácter eminentemente científico y no político, y quienes participaron lo hicieron a título personal y como estudiosos interesados en la temática de población. La de 1974, en cambio, fue la primera de naturaleza gubernamental, en la que los participantes representaban a sus respectivos gobiernos, y las posiciones por ellos enunciadas de-

bían entenderse como las oficiales del gobierno respectivo. Aunque la Secretaría de la Conferencia distribuyó oportunamente documentos que examinaron aspectos cuantitativos y técnicos relacionados con la situación demográfica mundial, regional y nacional, ellos no se constituyeron en temas centrales de debate en la conferencia. El documento que concentró el mayor interés y ocupó el mayor tiempo de los delegados fue el PAMP. La Secretaría aportó a las discusiones un proyecto que levantó considerable polémica, principalmente porque se proponían metas en cuanto al crecimiento demográfico, mortalidad y fecundidad para ser alcanzadas en determinados plazos. Las deliberaciones en el grupo de trabajo cambiaron radicalmente la naturaleza del plan originalmente propuesto, lo cual causó cierta desilusión entre países desarrollados, particularmente Estados Unidos, cuya delegación insistía en la necesidad de fijar metas, y llegó a proponer en el grupo de trabajo que se declarara, como una de ellas, que la fecundidad mundial alcanzara el nivel de reemplazo en el año 2000, meta que hoy, según las proyecciones hechas, sólo alcanzarían tres países de América Latina (Brasil, Cuba y Uruguay).

Los países en desarrollo, con un fuerte liderazgo de la Delegación de Argelia, que presidió las deliberaciones del grupo de trabajo, lograron que el plan reconociera la interrelación existente entre población y desarrollo. En la práctica se diluyó mucho el concepto de *política de población* y de alguna manera se dio paso a una posición que bien podría tildarse de pronatalista.

No obstante sus limitaciones, el PAMP movilizó el interés de los gobiernos sobre la temática de población y en el caso de América Latina condujo, entre otras medidas, como ya se señaló antes, a la creación de instancias especiales dentro de las administraciones públicas para ocuparse de los aspectos demográficos en el contexto del desarrollo. Si bien no puede decirse que con carácter generalizado los países de la región hayan adoptado políticas explícitas de población, no hay duda de que hoy se presta mayor atención al impacto de los fenómenos demográficos en las posibilidades que tienen las poblaciones, principalmente los grupos postergados, de mejorar su calidad de vida. Con la colaboración

de la CEPAL, los gobiernos han intentado extender a este campo la aspiración de alcanzar la equidad que tanto han tratado de promover en lo económico.

Se pensó que la Conferencia Internacional de Población de México, en 1984, contribuiría a ampliar y darle mayor concreción a las recomendaciones adoptadas en Bucarest. En efecto, varias de las recomendaciones de México ampliaron el tratamiento de temas, como los relacionados con la situación de la mujer en la sociedad, incluyendo su acceso a la planificación familiar.

Sin embargo, la Conferencia de México abrió nuevos frentes de confrontación. La delegación de Estados Unidos, sorprendentemente, tomó la posición de que los problemas de población podrían resolverse en sociedades que se apoyaran en la “creatividad de individuos privados trabajando en una economía libre” —el epítome, diría yo, de la doctrina neoliberal aplicada al campo demográfico. Además, anunció que su país no daría asistencia financiera a actividades que en sus programas prestaran asistencia para abortos, con lo que se cortaron los aportes al Fondo de Población de Naciones Unidas que prestaba apoyo a China, y que incluye el aborto entre los servicios que presta a su población femenina.

También se ha considerado que el propio México, que después de la Conferencia de Bucarest dio renovado ímpetu a su política de población y apoyó decididamente las actividades del Fondo de Población en la región, tomó una posición menos comprometida en esta conferencia.

El Vaticano, que en Bucarest se había abstenido de sumarse al consenso sobre el PAMP, hizo lo mismo en México, no sólo porque no aprobaba métodos no naturales de planificación familiar, sino porque no le parecían adecuadas las recomendaciones sobre sexualidad y paternidad, que singularizaban a “individuos” y “parejas”, cuando debían referirse a “parejas casadas”.

En resumen, puede decirse que en México se avanzó poco.

## LOS DEBATES POSTBUCAREST CON INFLUENCIA EN LAS CUESTIONES SOBRE POBLACIÓN Y EN LA ADOPCIÓN DE POLÍTICAS

En el campo internacional se realizaron algunas reuniones que han tenido un impacto importante en la discusión sobre las cuestiones relativas a la población. Se examinan, a continuación, algunas que se consideran de mayor impacto.

Como se mencionó anteriormente, la creciente urbanización en la región plantea problemas adicionales que, indudablemente, tienen relación con el crecimiento absoluto y relativo de las poblaciones residentes en áreas urbanas. Pero los problemas no se limitan exclusivamente a dichas áreas, sino que tienen repercusiones en las rurales, de donde procede parte importante de los contingentes que nutren el crecimiento urbano.

De la Conferencia Internacional sobre Población y Futuro Urbano celebrada en Roma, en 1980, varias son las conclusiones de valor para los planificadores en el campo de población, pero sobre todo para nuestra región; una de las más importantes es la que advierte que

El proceso de urbanización sólo podrá ser manejado ahí donde también se manejen, por medio de medidas económicas, sociales, políticas y culturales, los factores demográficos que contribuyen a este proceso [...] Debemos combinar población con recursos en ciudades, regiones, países, y en última instancia en el mundo entero.<sup>2</sup>

Como podemos apreciar, no se propone actuar exclusivamente sobre el factor demográfico, lo que necesariamente ampliaría el campo de las llamadas “políticas de población”.

Otra instancia que ha tenido considerable influencia en el campo de población ha sido la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo, llamada también Comisión Brundtland, cuyo

---

<sup>2</sup> Conferencia Internacional sobre Población y Futuro Urbano, celebrada en Roma, Italia, en septiembre de 1980.

informe se recogió en el libro *Nuestro futuro común*. Aunque en 1972 ya la Conferencia sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo, había lanzado las primeras ideas sobre la necesidad de proteger nuestro planeta Tierra, el Informe Brundtland le dio gran importancia a la relación entre población y los recursos naturales, y la necesidad de alcanzar lo que en el Informe se denominó “el desarrollo sustentable”. Sus recomendaciones sobre población van mucho más allá de lo que hasta ese momento habían recogido otros foros internacionales.

No cabe duda de que muchos de sus planteamientos fueron retomados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, celebrada en 1992 en Rio de Janeiro. Sin embargo, en lo que respecta a población, se considera que la reunión de Rio le atribuyó poca importancia. El capítulo quinto de la Agenda 21, sobre “dinámica demográfica y sustentabilidad”, no sólo se considera poco efectivo, sino que en algunos aspectos se estima que constituye un retroceso respecto a medidas ya aprobadas por los gobiernos en otras reuniones internacionales.

Algo claro es que después de los ejercicios que los países latinoamericanos debieron hacer para preparar los informes nacionales para Rio, el medio ambiente y el desarrollo sustentable han recibido nuevo reconocimiento como ingredientes que deben ser tomados en cuenta en las políticas de población o en las medidas que se adopten y que tiendan a influir sobre el comportamiento demográfico de la población.

## CONTENIDO Y SIGNIFICADO DE LA CONFERENCIA DE EL CAIRO Y DEL PLAN DE ACCIÓN PROPUESTO EN ELLA

Ya se ha señalado en este documento que en vísperas de la Conferencia de El Cairo, la población de la mayoría de los países de América Latina se encontraba, en general, en un proceso de transición demográfica, moderada en algunos casos, y avanzada en otros, habiéndole completado dos países: Cuba y Uruguay.

Sin embargo, nuevos y crecientes problemas abrumaban a las sociedades latinoamericanas: pobreza, desempleo, delincuencia

y violencia, discriminación contra la mujer, abandono de niños, deterioro de la organización familiar, excesiva destrucción de recursos naturales y creciente deterioro del ambiente natural. Muchos de estos problemas tenían manifestaciones peculiares en las áreas urbanas y rurales.

Por estas y otras razones, los gobiernos acogieron con gran interés la Primera Conferencia Mundial sobre Población, cuya agenda no sólo contenía el indispensable complemento de “desarrollo”, sino que, además, proponía la discusión de numerosos temas que, hasta entonces, no habían sido incluidos tan explícitamente en conferencias de población anteriores.

Los temas considerados más importantes fueron examinados en reuniones de expertos. En efecto, con anticipación a la conferencia, el Fondo de Población de las Naciones Unidas convocó a seis grupos de expertos para analizar en detalle los siguientes temas:

1. Población, ambiente y desarrollo
2. Políticas y programas de población
3. Población y mujer
4. Planificación familiar, salud y bienestar familiar
5. Crecimiento de la población y estructura demográfica
6. Distribución de la población y migración.

Todos estos temas, y otros, que fueron discutidos en mesas redondas, se integraron en los 16 capítulos del denso documento que la Secretaría presentó en El Cairo y que, a pesar de la extensión de la Conferencia, no llegaron a ser examinados con el detenimiento necesario.

Siempre se tuvo la impresión de que después de las varias conferencias mundiales sobre población y otros temas relacionados estrechamente con la temática poblacional, la de El Cairo daría la oportunidad para que los gobiernos llegaran a un consenso definitivo y final sobre población y desarrollo. Sin embargo, no fue así, principalmente porque las deliberaciones se alargaron y complicaron, ya que surgió nuevamente la oposición del Vaticano,

que en esta ocasión había llevado a cabo una intensa, y evidentemente efectiva, campaña contra la Conferencia y su documento básico. Ésta llegó al extremo de que el propio papa escribiera a jefes de gobierno para alertarlos sobre el peligro que extrañaban para el futuro de la familia —y de los valores morales en que ésta se apoya—, los planteamientos contenidos en el Plan de Acción, particularmente en el capítulo sobre derechos reproductivos, salud reproductiva y planificación familiar.

La agresiva campaña del Vaticano llevó a muchos países, entre ellos no pocos latinoamericanos, a cambiar sus posiciones frente al Plan de Acción sometido a la Conferencia, el que corrió el riesgo de no ser adoptado.

Afortunadamente, a pesar de la declaración del Vaticano, opuesto a determinadas partes del Plan, éste fue aprobado por consenso.

Indudablemente, este Plan, por la cobertura que da a la discusión de aspectos cruciales de las interrelaciones entre población y desarrollo sustentable, y las recomendaciones que contiene sobre cada uno de los temas objeto de examen, está destinado a convertirse en guía obligada de nuestros gobiernos para acciones en los múltiples campos examinados en él.

Por eso resulta muy importante conocer cómo ha estado interpretando el Fondo de Población de las Naciones Unidas, cuya directora ejecutiva actuó como secretaria general de la Conferencia, los mandatos contenidos en el Plan.

La lectura de un reciente documento emanado del Fondo da lugar por lo menos a la preocupación, porque éste parece haber interpretado su mandato como el de dar prioridad a los siguientes temas:

1. Salud reproductiva y planificación familiar
2. Género y población
3. Desarrollo sustentable.

Si he interpretado correctamente el reciente documento y el orden en que se citan los temas, que representa la jerarquía

de importancia que el Fondo atribuye a cada tema, tendría que concluir que, a pesar del monumental esfuerzo que significó organizar la Conferencia y ampliar el ámbito de discusión de los problemas de población, estamos frente a un planteamiento sumamente restringido que se propone apoyar prioritariamente “más de lo mismo”, que si bien ha sido un elemento importante en promover la transición de la fecundidad, es, como el propio documento de El Cairo permite apreciar, sólo una parte de las acciones que deben adoptarse.

## LAS PERSPECTIVAS

Después de 25 años de constante debate del tema, son relativamente pocos los países de América Latina que tienen reales políticas de población propiamente tales. Sin embargo, no cabe duda de que todos reconocen hoy la importancia de la influencia de los factores demográficos sobre los programas con contenido económico, social y ambiental. Se acepta que la pobreza, el desempleo, la desigualdad social, en general, y la destrucción y deterioro del capital natural de la nación, sólo pueden ser mitigados, y eventualmente erradicados, mediante la adopción de medidas de distinta naturaleza, entre las cuales son importantes las destinadas a eliminar las disparidades entre los indicadores demográficos de distintos grupos sociales y disminuir el crecimiento de la población, y ordenando también, de manera más equilibrada, su distribución en el territorio nacional.

Es cierto que las tasas de crecimiento demográfico han disminuido en prácticamente todos los países de la región, con excepción de Bolivia, Guatemala y Haití, y en algunos casos la tasa se ha reducido a menos de la mitad (Brasil, Cuba y Uruguay). Sin embargo, el incremento en el número absoluto de habitantes hace aumentar las demandas que las actuales condiciones económicas y sociales y el modelo de desarrollo prevaleciente hacen casi imposible atender. Para el caso del Perú, por ejemplo, se estima que en los próximos 10 años se agregarán casi 5 millones de habitantes a la población.

Un informe publicado en 1991 por la CEPAL señala que “las cifras disponibles muestran una asociación entre el lugar que los países ocupan en la transición demográfica y la situación de pobreza que enfrentan”. El reto de la región es cómo salir de una situación de desigualdad social, manteniendo e intensificando el proceso de transición demográfica que, entre otras consecuencias, tuvo la virtud de disminuir algunas de las presiones que de otra manera hubieran agudizado aún más el deterioro que experimentan algunos grupos de las sociedades latinoamericanas.

Ya la CEPAL ha planteado a los países de la región sus propuestas de “transformación productiva con equidad”, recomendando algunos lineamientos de políticas básicas destinadas a apoyar los objetivos propuestos. Aún no se han agregado a esos lineamientos los relativos a lo que, de manera muy liberal, podría designarse como *política de población*.

No se trata de proponer el dictamen de nuevas leyes o decretos similares, agregados a los que, en general, no han pasado de ser meros ejercicios retóricos. Lo que se propone es que cada gobierno defina y adopte claramente una posición frente a cómo aspira que evolucionen los componentes de la dinámica demográfica en el país, y haga que se adopten acciones que conviertan en hechos esa posición. Esto, en parte, podría lograrse si en las acciones que se busca cumplir a nivel sectorial (hacienda pública, bienestar y seguridad social, recursos naturales, educación, salud, desarrollo, empleo, etc.), los objetivos específicos del sector buscasen armonizar dichas acciones con la declarada posición oficial sobre la evolución deseada de la dinámica demográfica.

En el campo demográfico, como en muchos otros, el Estado tiene la obligación de definir aquellas metas cuyo logro se considera indispensable para asegurar el máximo bienestar a la mayoría de la población, lo que, desde luego, tiene que hacerse en el marco de un estricto respeto a los derechos humanos ampliamente reconocidos. En lo que respecta a la intervención del Estado en este campo, debe tenerse como guía la posición de la CEPAL, en el sentido de que éste “debe asumir un papel, tanto en promover un debate entre los distintos estratos de la sociedad que persi-

gan una plataforma mínima de acuerdos tendientes a facilitar el proceso de desarrollo, como en asumir las responsabilidades resultantes de ese debate”.

En América Latina y El Caribe —quizá como en ningún otro campo de la acción social— parecen coincidir las declaradas percepciones de un buen número de gobiernos sobre el ritmo del crecimiento demográfico, el nivel de la tasa de fecundidad, el de la esperanza de vida y los patrones de distribución de la población en el territorio, con las aspiraciones expresadas por la propia población a través de encuestas, organizaciones comunales y sociales, y, en general, medios masivos de comunicación. “La plataforma mínima de acuerdos”, a que se refiere la CEPAL, está realmente muy avanzada en el campo demográfico. Es cuestión de que los gobiernos pasen de la declaración de percepciones a la adopción de acciones.

## II. TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA EN AMÉRICA LATINA: IMPLICACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES



# AMÉRICA LATINA: TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA Y CRISIS ECONÓMICA, SOCIAL Y POLÍTICA<sup>1</sup>

## I. INTRODUCCIÓN

Hasta muy recientemente algunos círculos sostuvieron con insistencia que un descenso en las elevadas tasas de fecundidad existentes en la mayoría de los países latinoamericanos, con su consecuente efecto depresor en el ritmo de incremento de la población total, contribuiría a acelerar el crecimiento económico de estos países.

Para confirmar que la relación población-desarrollo no puede ser reducida a términos tan simplistas, hoy nos enfrentamos a una América Latina que en medio de una relativamente acelerada transición demográfica se encuentra sumida en la más grave crisis económica de los últimos 50 años; ve agudizarse los problemas sociales de diversa índole: aumento de la pobreza —que trae aparejado el incremento en números absolutos de los desempleados, de los niños desnutridos, de los analfabetas—, lo que en algunos ca-

---

<sup>1</sup> Texto extraído de Carmen A. Miró, *Memorias del Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), El Colegio de México y Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina (PISPAL), 1984, pp. 65-113.

sos ha llevado a confrontaciones internas con altos costos sociales, económicos y humanos. Los pocos regímenes latinoamericanos de signo democrático, en general se mantienen al borde del caos gracias a un precario equilibrio de sus distintas fuerzas sociales.

En este documento se examina brevemente la evolución reciente de algunas de las más importantes características de los fenómenos antes enunciados, y se trata de elucidar sus posibles relaciones.

## II. LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA: HOMOGENEIZACIÓN INTRARREGIONAL Y HETEROGENEIZACIÓN INTRANACIONAL

### A. LA MORTALIDAD

Es ya bien conocido que la mortalidad en un buen número de países latinoamericanos inició hace aproximadamente cuatro décadas su transición hacia el descenso, el que llega a alcanzar una velocidad nunca antes registrada.<sup>2</sup>

En el cuadro N° 1 se incluyen los valores estimados para la esperanza de vida en el momento del nacimiento, en cuatro períodos: a) al promediar el siglo XX (1950-1955); b) 15 años después (1965-1970); c) entre 1980 y 1985, que representaría la esperanza de vida que se estima tendrían quienes nacen en la actualidad; y d) finalmente, el valor proyectado para comienzos del siglo XXI.

Los países aparecen clasificados en cuatro grupos, atendiendo principalmente a la velocidad alcanzada por el descenso de la Tasa Global de Fecundidad (TGF) (véase cuadro N° 2), medida ésta que también se incluye en el cuadro. Sin embargo, la clasificación también es útil para agrupar países que tienen comportamientos similares en cuanto a la esperanza de vida al nacer (*e*), uno de

---

<sup>2</sup> En un documento que examina el fenómeno se afirma que “hubieron de transcurrir 150 años en Inglaterra y Gales para que el nivel de la mortalidad se redujera a la mitad del que prevalecía a mediados del siglo XVIII [lo que] Costa Rica logró en sólo 20 años”. Carmen A. Miró, “Aspectos demográficos de América Latina”, en *CELADE, Serie A*, N° 88, Santiago de Chile, junio de 1968, p. 5.

los índices demográficos más apropiados para medir niveles de desarrollo social.

Un examen del cuadro N° 2 muestra que en el período 1950-1955 apenas los dos países incluidos en el grupo I tenían  $e$  que excedían de 60 años, en un caso, y de 65, en el otro; prácticamente en todos los países del grupo II (con excepción de República Dominicana), nacer alrededor de 1950 implicaba la probabilidad de sobrevivir hasta más allá de los 50 años de edad. Este grupo mostraba netos avances sobre los demás en la  $e$ ; Cuba (58,79) y Costa Rica (57,26). Cuatro de los cinco países centroamericanos, junto con Ecuador y Perú, se ubicaban bajo el valor promedio regional, con entre 42 y 47 años. Paraguay era la excepción del grupo III, con un valor (51,94) más parecido al de los países del grupo II; la de Haití y, en cierto modo, la de Bolivia, reflejaban condiciones de vida que fácilmente podrían calificarse de precarias.

Lejos todavía de los niveles ya alcanzados por los países desarrollados, la mortalidad de América Latina continuó bajando con diversos ritmos de intensidad en un período que en general se caracterizó por una notable expansión económica de la región. En el período 1950-1955 a 1965-1970, la ganancia en la  $e$  de los distintos países fluctuó entre 2,36 años en Uruguay y 10,66 en El Salvador, siendo en general los avances más significativos en aquellos casos en que el nivel de la  $e$  se encontraba más rezagado (véase cuadro N° 2). Como era de esperarse, salvo en pocos casos en que la  $e$  se encontraba en general entre los niveles más bajos, el descenso de la mortalidad se frenó en algunos países de forma muy significativa, como lo atestigua la magnitud de la ganancia en la  $e$  que se da en los últimos 15 años. Dos hechos contribuyen a que se dé este fenómeno: por un lado, la circunstancia de que alcanzado cierto nivel de la  $e$ , nuevos aumentos en ella se tornan más lentos y difíciles, porque no dependen ya tanto de medidas específicas de salud personal o sanidad ambiental, cuanto de mejoras en las condiciones generales de vida. Por otro lado, en parte debe haber contribuido a producir la frenada del descenso el haber entrado los países latinoamericanos en una etapa crítica de su crecimiento económico, con el consiguiente efecto en la

disponibilidad y accesibilidad a ciertos servicios públicos y en el deterioro de las condiciones de vida.

Las proyecciones oficiales prevén la continuación del aumento de la esperanza de vida hasta un promedio regional de casi 70 años alrededor del año 2000, lo que parece plausible aun sin importantes mejoras económicas, porque implica modestos avances anuales en la  $e$  que pueden lograrse en la mayoría de los casos disminuyendo la todavía elevada mortalidad infantil<sup>3</sup> e incorporando a los servicios de salud aunque sea a una limitada porción de la población excluida de ellos.

Vale la pena destacar que la evolución de la mortalidad de los países latinoamericanos ha conducido a cierto grado de homogeneización en el nivel del índice sintético utilizado para medirla. Entre 1950 y 1955 la diferencia entre el valor más elevado de la  $e$  (Uruguay, 66,27) y el más bajo (Haití, 37,56) fue de 28,71 años. Alrededor de 1982, esta vez entre Cuba y Bolivia, se había acortado a 22,69 y, de cumplirse lo previsto en las proyecciones, al iniciarse el siglo XXI, la diferencia se habrá reducido a la mitad (14,54 años) de la registrada alrededor de 1950.

Desafortunadamente, el grado de homogeneización que se da a nivel intrarregional no se ha logrado en el interior de los países en la mortalidad de los distintos grupos sociales, ni entre áreas geográficas de un mismo país. Existen estimaciones para algunos países que permiten constatar las brechas considerables en la  $e$  entre áreas geográficas de esos países. A continuación, con carácter ilustrativo, se comparan las estimaciones accesibles más recientes de las esperanzas de vida en las áreas de más alta y de más baja mortalidad en tres países.

---

<sup>3</sup> Behm ha mostrado que de haber prevalecido en América latina en el período 1968-1970 el nivel de mortalidad para los menores de 2 años que se dio en los Estados Unidos en 1970, se habrían podido evitar anualmente 952.000 muertes en esas edades. Hugo Behm, "Socio-Economic Determinants of Mortality in Latin America", en *Population Bulletin of the United Nations*, N° 13, Nueva York, 1981.

**Cuadro A**

<i>Argentina</i>	<i>1969-1971</i>
Noreste	51,1
Buenos Aires	63,8
Diferencia (en años)	12,7
<i>Brasil</i>	<i>1960-1973</i>
Noreste	43,8
Sur	62,1
Diferencia (en años)	18,3
<i>Chile</i>	<i>1969-1970</i>
Región VIII	58,3
Región XII	64,5
Diferencia (en años)	6,2

Aunque los datos se refieren, en general, a la década anterior, la evolución de ciertos diferenciales de la mortalidad que más adelante se examinan hace presumir que las diferencias subsisten y en algunos casos pueden incluso haberse ampliado. Los datos que apoyan la afirmación que se hace al inicio de este párrafo no se refieren a todos los países, sino a un grupo seleccionado de ellos, pero indudablemente representativos de la región. Tampoco consideran la mortalidad en todos los grupos de edad, sino exclusivamente la infantil (incluyendo la de menores de 2 años). Esta limitación no invalida el análisis, habida cuenta de la importancia que el nivel de la mortalidad infantil tiene en la determinación del valor de la  $e$ , y a su significado como un indicador del nivel de vida alcanzado por una población. Por último, sólo para menos países aún se cuenta con datos para más de un período, lo que impide comparaciones temporales. A pesar de estas limitaciones, la información disponible, producida en su mayor parte en el CELADE gracias a los esfuerzos de investigación de Behm y

sus colaboradores,<sup>4</sup> permite iluminar el fenómeno de la heterogeneidad social del nivel de la mortalidad y da pie para extraer ciertas conclusiones.

Entre las diferencias más notables en los niveles de mortalidad de menores de 2 años en América Latina, están las que se han observado entre las mujeres residentes en ciudades, en áreas urbanas y en rurales de los respectivos países, y entre las mujeres de distinto nivel educativo. Los cuadros N° 3 y 4 contienen los datos para un buen número de países de la región alrededor de 1968-1970. Aun siendo en general elevada la mortalidad urbana, el exceso de la rural sobre aquélla alcanza niveles que denuncian claramente las muy inferiores condiciones de vida que prevalecen en las áreas rurales en las que, con muy pocas excepciones (Chile, Colombia y Perú), viven entre dos tercios y la mitad de la población del país. La brecha en los niveles de mortalidad es aún más dramática cuando, en la comparación, se incluyen las ciudades en las que se asienta la capital del país (véase cuadro N° 3) u otras ciudades importantes.

Las diferencias según nivel de educación de las mujeres son aún más amplias. Hay países en los que la mortalidad infantil de los hijos de las mujeres analfabetas es cinco veces más alta que la de los hijos de las más educadas.

Los pocos datos disponibles sugieren que estas desigualdades persisten, y en algunos casos se amplían. Con toda propiedad Behm señala que las cifras de estas desigualdades hay que buscarlas utilizando para el análisis categorías que identifiquen el papel que los individuos desempeñan en el proceso social de producción. En este sentido tal vez sea oportuno terminar este breve examen de la transición de la mortalidad con una referencia a datos sumamente reveladores de cómo se dan las diferencias en los niveles de mortalidad infantil según el tipo de inserción ocupacional de sus padres y, lo que es más significativo, cómo parecen haber evolucionado estas diferencias aproximadamente en una

---

<sup>4</sup> Véase *ibid* y Naciones Unidas, *Niveles y tendencias de la mortalidad a partir de 1950*. ST/ESA/SER.A/74, Nueva York, Naciones Unidas, 1981.

década en Panamá, experiencia que quizá no esté muy alejada de lo ocurrido en los demás países de la región (véase cuadro N° 5). Es fácil apreciar que la brecha entre el sector *medio-alto* y el *bajo agrícola no asalariados* se ha ampliado al disminuir la mortalidad en este último grupo en un porcentaje menor. Es interesante observar que la mortalidad infantil del estrato *no agrícola asalariado* es la que mayor reducción ha experimentado.

El cuadro N° 6 recoge para Chile el nivel de la mortalidad infantil total y dividida en sus componentes de neonatal y postneonatal para los hijos de dos grupos de trabajadores (obreros y empleados) en dos fechas distintas: 1957 y 1970-1973. Aunque estos datos probablemente no son estrictamente comparables, son lo suficientemente similares como para permitir derivar ciertas conclusiones: la mortalidad infantil, particularmente la postneonatal, experimentó un significativo descenso en el período de 15 años a que se refieren los datos, beneficiando a ambas categorías de ocupación, pero siendo la declinación entre los hijos de los empleados bastante más elevada que entre los obreros. Lo que parece prácticamente increíble es que la brecha en la mortalidad postneonatal, que como es sabido responde en mayor grado a las condiciones de vida imperantes y es la que en mayor grado determina el nivel de la mortalidad infantil, que ya era elevada en 1957, se haya duplicado en 1972-1973, fenómeno que difícilmente podría explicarse por falta de comparabilidad de los datos. Se trata evidentemente de la agudización de las desigualdades en el acceso a los beneficios del desarrollo económico y social entre obreros y empleados. Son ejemplos como éstos y los datos sobre los diferenciales de la mortalidad en las áreas urbanas y rurales y según niveles de educación, los que dan apoyo a la aseveración de que no obstante el veloz descenso del nivel de la mortalidad a escala nacional, dentro de los países se incrementa la heterogeneidad en el comportamiento de esta variable entre grupos sociales.

## B. LA FECUNDIDAD

Como es sabido, la transición de la fecundidad hacia el descenso se inició en la mayoría de los países de la región más tardíamente, y llegó a adquirir también una velocidad no registrada antes en América Latina, y que se ha dado excepcionalmente en otras partes del mundo.<sup>5</sup> Utilizando la tasa global de fecundidad (TGF), los cuadros N° 1 y 2 permiten examinar la evolución de esta variable desde mediados del siglo XX hasta la actualidad. Se incluye también una proyección al primer quinquenio del siglo XXI. Los países han sido agrupados atendiendo principalmente a la magnitud del descenso que se dio en la fecundidad desde alrededor de 1965 hasta principios de la década de los ochenta, período en el que ocurren los cambios que anteriormente fueron calificados de *sin precedentes*.

Al promediar el siglo se estimaba que sólo las mujeres de Argentina y Uruguay tendrían alrededor de 3 hijos al final de su vida reproductiva; las de Chile, Cuba y Panamá, entre 4 y menos de 6, y el resto de los 15 países mostraban valores de la TGF que excedían de 6 hijos, llegando a sobrepasar de 7 en por lo menos 5 casos. El valor más alto lo registró República Dominicana con 7,5, lo que implica una diferencia de 4,77 hijos con el de Uruguay (2,73). Es decir, teóricamente, por cada nacimiento vivo que una madre uruguaya tenía, una dominicana tenía casi tres.

En el transcurso de los 15 años siguientes se produjeron descensos muy pequeños de la fecundidad (en general menos de 1% anual en promedio) en todos los países, con excepción de Cuba, Honduras y El Salvador, países estos últimos que registran ascensos. En el primer caso como una respuesta, aún no satisfactoriamente explicada, a las nuevas condiciones creadas por la Revolución que tomó el poder en esa Isla en 1959. En los otros

---

<sup>5</sup> Para un examen más detallado de este tema véase Carmen A. Miró, "Las tendencias recientes de la fecundidad en América Latina y sus implicaciones", documento presentado a la VII Reunión del Grupo de Trabajo sobre el Proceso de Reproducción de la Población de la Comisión de Población y Desarrollo de CLACSO, Cuernavaca, México, febrero de 1982.

dos países, porque aún no se había instaurado de manera firme la tendencia al descenso.

La incipiente transición antes mencionada cobró un poderoso impulso entre 1967 y 1982. Los países incluidos en el grupo II registran declinaciones que van del 28% (Venezuela) al 54% (Cuba). República Dominicana, que como se señaló anteriormente, registró alrededor de 1950 la TGF más alta, experimentó en el período analizado un descenso de más del 40%. La fecundidad de Costa Rica y de Panamá mostró una declinación de similar magnitud (39,7% y 38,4%). En general, todos los países del grupo II registraron descensos significativos que en ningún caso fueron inferiores al 28%.

Los países del grupo III, por haberse iniciado en ellos más tardíamente la transición de la fecundidad hacia la declinación, mostraron descensos más modestos, aunque en los casos de Paraguay y Perú llegaron a ser de cerca de 25%. En este grupo ofrecen ciertas dudas acerca de la evolución futura de su fecundidad países como Honduras, Ecuador, El Salvador y Nicaragua, en los que el descenso promedio anual en el período analizado estuvo por debajo o alrededor del 1%. Finalmente, Bolivia y Haití, incluidos en el grupo IV, muestran descensos tan pequeños en 15 años que no es difícil afirmar que aún están por entrar en un proceso de transición descendente.

Esta evolución ha cambiado radicalmente la distribución de los países según sus *niveles* de fecundidad, como puede apreciarse a continuación. Con fines comparativos se incluye también la estimación para el período 2000-2005.

**Cuadro B**  
**Distribución de los países de América Latina según el nivel de su TGF**  
**1950-1955 a 2000-2005**

Nivel de la TGF	Período			
	1950-1955	1965-1970	1980-1985	2000-2005
Total	20	20	20	20
Menos de 4	2	2	8 <sup>a</sup>	15 <sup>b</sup>

Continúa

Nivel de la TGF	Período			
	1950-1955	1965-1970	1980-1985	2000-2005
4 - 4,99	2	2	4	4
5 - 5,99	1	4	5	1
6 - 6,99	10	9	3	
7 y más	5	3		

<sup>a</sup> El grupo incluye un país con TGF inferior a 2, y dos con TGF inferior a 3.

<sup>b</sup> Se mantuvo este grupo sólo para fines comparativos. Una distribución más adecuada sería: menos de tres, 10, y menos de cuatro, 5.

Fuente: cuadro N° 1 de este documento.

El cuadro anterior avala la afirmación de la homogeneización del comportamiento de la fecundidad entre países. Ya en 1980 la división de éstos en grupos I y II, según el nivel de sus TGF, no resultaba tan discriminante. Por ejemplo, dos países (Chile y Cuba) del grupo II ya tenían valores inferiores a los dos del grupo I. La diferencia en el número promedio de nacimientos que separaba el valor más bajo del grupo I y el más alto del grupo II se ha reducido prácticamente a la mitad: de 4,77 a 2,63 hijos. En general, se tiende hacia una homogeneización de los niveles dentro de los grupos II y III.

La TGF es una medida sintética que resume la experiencia de la fecundidad de las mujeres en los distintos grupos de edad, que se expresa en las tasas específicas. Aunque, como es fácil suponer, distintas estructuras de estas tasas pueden conducir al mismo nivel global de la fecundidad, la velocidad y persistencia del descenso de éste está directamente vinculado a las modificaciones que sufran las tasas específicas de fecundidad.

El cuadro N° 7 recoge, en términos de porcentajes, los cambios experimentados por estas tasas entre 1965-1970 y 1980-1985 en los países agrupados en las cuatro categorías adoptadas en este trabajo. Un examen de este cuadro permite apreciar cómo se dio el descenso en los distintos grupos de edad. De igual manera, es posible examinar las similitudes y discrepancias en el patrón en-

tre los varios grupos de países y dentro de cada grupo. El análisis se ha limitado al período en que, como ya se señaló, se dieron los más notables descensos de la fecundidad. Por apartarse de la tendencia declinante registrada en la mayoría de los países, se dejan de lado los de los grupos I y IV.

Sin excepción alguna, las tasas específicas disminuyeron en todos los grupos de edad en los países de las categorías II y III, aunque la disminución afectó con distinta intensidad a los varios grupos. Sólo en Costa Rica, país del grupo II, el descenso en la tasa del grupo 15-19 fue relativamente modesto. Fue particularmente importante en Cuba, México y República Dominicana. La declinación de la tasa en este grupo de edad tiene un efecto limitado en la reducción de la TGF, porque su contribución a la fecundidad total es en general relativamente pequeña. Tiene, sin embargo, un efecto importante desde el punto de vista de salud y social en general. Las madres muy jóvenes son generalmente las de alto riesgo obstétrico y las que más dificultades tienen de constituir hogares en condiciones de vida aceptables. Esto es particularmente cierto en algunas capas sociales. Es ésta, pues, una evolución cuya consecuencia demográfica es muy limitada, pero de indudable repercusión social.

Puede también apreciarse en el cuadro N° 7 que los países que mayores descensos han experimentado en el nivel de su fecundidad, han disminuido de manera muy significativa las tasas de los grupos ubicados al final del período reproductivo (40-49 años), cambio que tampoco modifica de forma importante el nivel final de la fecundidad, pero tiene consecuencias positivas en lo que respecta a la salud de las mujeres en esas edades.

Las disminuciones que sí tienen un impacto importante en el nivel de la fecundidad son las que se dan en los grupos de edad entre 20 y 34 años, donde, en la etapa de transición en que se encuentran los países del grupo II, concentran entre 65% y 70% de la fecundidad total. El cuadro N° 7 nos esclarece cómo los países de ese grupo lograron descensos tan importantes en la TGF en el período bajo estudio. Cuba, el país cuya fecundidad se redujo más rápidamente, tuvo descensos en los tres grupos de edad en

cuestión (20-24, 25-29 y 30-34) que oscilan entre 42% y 65%. Los demás países registraron disminuciones menores pero de indudable impacto para precipitar los cambios en las TGF que ya fueron examinados. Colombia, Costa Rica, Panamá y República Dominicana redujeron en por lo menos un tercio las tasas en estos grupos de edades, y aun en Brasil, Chile, México y Venezuela, donde los descensos fueron los más pequeños, las tasas respectivas disminuyeron en un quinto, un cuarto y un tercio. En conclusión, pareciera que la transición hacia el descenso está firmemente instaurada en este grupo de países.

El comportamiento de los descensos de las tasas específicas en los países del grupo III, en cambio, son menos sistemáticas. Hay países como Ecuador y Nicaragua en los que la reducción más importante es la registrada en el grupo 15-19. Mientras que en ambos países los cambios en las tasas de los grupos 40-49 son de poca importancia. Por otro lado, en Perú ocurre exactamente lo contrario. Las disminuciones en los grupos de edad 20 a 34 sólo tienen mayor importancia en Paraguay, y en menor grado en Guatemala. Los demás países del grupo registran reducciones modestas en los grupos de edad en los que se concentra la mayor actividad reproductiva de las mujeres.

Las fluctuaciones hasta cierto punto erráticas de las tasas específicas de estos países sugieren dudas acerca de la evolución futura de sus TGF. Llevadas a gráficos, las tasas específicas de los dos grupos de países revelarían efectivamente dos patrones claramente diferenciados: los del grupo II con una cúspide más temprana (20-24 años) y un descenso relativamente pronunciado de la curva al avanzar hacia el grupo 45-49. En el grupo IV, en cambio, la cúspide se da en general más tardíamente (25-29), y los descensos de las tasas a partir de este grupo son más lentos.

El descenso de la fecundidad que ha afectado a las mujeres en todos los grupos de edad en el período reproductivo se ha difundido a mujeres ubicadas en distintos sectores sociales y residentes en diversas áreas del país respectivo. Aunque los datos disponibles sobre este tema se limitan a unos pocos casos, todo parece indicar que la difusión ha sido diferencial entre sectores y

áreas. Es decir, los descensos no parecen haberse dado con igual intensidad en distintos grupos socio-espaciales. Es más, como ha sido señalado en otro documento,<sup>6</sup> existen claros indicios de que la brecha que ha venido dándose entre los niveles de la fecundidad de los grupos ubicados en los extremos del espectro social parece haberse ampliado en algunos países. Dicho de otra manera, se ha acentuado la heterogeneidad en el comportamiento reproductivo de mujeres pertenecientes a distintos estratos sociales, al igual que ha ocurrido con la mortalidad.

En general, la información para documentar la existencia de amplias diferencias en la fecundidad de distintos grupos sociales es más abundante que la que permitiría examinar la dirección del cambio que se ha dado en estas diferencias. En el cuadro N° 8 se han reunido sobre ambos temas los datos accesibles a la autora en el momento de preparar este documento. La sección A del cuadro muestra, en función del número total de hijos nacidos vivos de mujeres de 40 a 44 años,<sup>7</sup> las tremendas diferencias que se dan en los países sobre los cuales se han incluido datos. Parece difícil derivar de un análisis de ellos conclusiones de aplicación general a todos los países examinados, salvo quizá la obvia y por demás conocida de que existe un importante diferencial entre la fecundidad urbana y la rural. En general, los datos se refieren a una fecha en que en la mayoría de los países incluidos en el cuadro, la transición de la fecundidad se encontraba en pleno desarrollo. Una posible interpretación de las diferencias es la de que éstas parecen menores en los países en que esa transición estaba más avanzada (Panamá, México, Colombia, Costa Rica), indicio tal vez de que el descenso de la fecundidad estaba ya más ampliamente difundido

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Esta medida puede ser criticada por la omisión que siempre se da en la declaración de los hijos tenidos, particularmente en el caso de mujeres de edades más avanzadas. Como se trata no tanto de establecer con seguridad el nivel de la fecundidad, sino la dirección de las diferencias entre áreas urbanas y rurales, parece aceptable utilizar la medida. Además, como es de suponer que la omisión en la declaración de los hijos tenidos será mayor en el caso de las mujeres de las áreas rurales, esto actuaría en el sentido de subestimar el exceso de la fecundidad rural con respecto a la urbana.

en el país. En casos como Paraguay y El Salvador, en los que el diferencial es muy elevado, puede, en efecto, tratarse de que en las primeras etapas de una incipiente transición, el descenso de la fecundidad se concentra principalmente en los grupos urbanos.

Los datos que se dan en la sección B del cuadro acerca de la evolución de los diferenciales socio-espaciales de la fecundidad en cuatro países de la región indican que persisten tremendas desigualdades en los niveles de fecundidad de los distintos grupos sociales. Lo que es más grave, como se afirmó anteriormente, la brecha existente en el comportamiento reproductivo de los sectores ubicados en los extremos del espectro social, en general, parece haberse ampliado. La excepción en cuanto a la evolución descrita es Cuba, país en el que por ser mayores los descensos de la fecundidad de los grupos menos favorecidos, la brecha que los separaba de los de mejor situación tiende a disminuir en el período 1965-1977. En Argentina la ampliación de la desigualdad se da principalmente en la fecundidad de los grupos de educación más alta y más baja. En Costa Rica y Panamá los diferenciales de la fecundidad aumentaron en los períodos 1960-1970 y 1966-1976, respectivamente, una evolución difícil de entender a la luz de la expansión económica experimentada por estos países, que trajo aparejado un aumento de los servicios públicos.

### C. EL CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO

Si bien para la región en su conjunto se estima que en la actualidad emigran de la misma alrededor de 175.000 personas, esto afecta en forma muy limitada el crecimiento demográfico de América Latina, el que fundamentalmente queda expresado por la tasa de crecimiento natural que resulta del saldo entre la natalidad y la mortalidad. El cuadro N° 1 presenta el valor de esa tasa para todos los países de la región, siguiendo la clasificación utilizada para la TGF y la esperanza de vida ( $e$ ). Se dan también las tasas para los mismos cuatro períodos.

Como puede apreciarse, el descenso de la *tasa de crecimiento natural* ( $r$ ) ha sido lento, y no se ha producido cambio alguno en

los primeros 15 años para los cuales se incluyen datos en el cuadro. Esto ocurre así porque si, por un lado, unos pocos países registraron disminuciones en la  $r$ , la mayoría registró aumentos, debido principalmente a que los descensos de la fecundidad, cuando los hubo, fueron menos pronunciados que los que se dieron en la mortalidad. Recién en el período 1965-1970 a 1980-1985 se produce un descenso de la tasa regional promedio, el que en teoría está en un proceso de aceleración que haría disminuir la tasa en más de 27% en los últimos años del siglo XX, para llevarla alrededor del año 2000 a un nivel del 1,72% anual.

Llama la atención que todavía para cuatro países de la región (Honduras, Ecuador, El Salvador y Nicaragua) las estimaciones de la  $r$  para el período 1980-1985 excedan de 3. Es posible, naturalmente, que el estado de violencia que ha existido en los dos últimos países haya cambiado esta situación en forma significativa. El cuadro C permite apreciar que inicialmente, cuando el descenso de la fecundidad era más lento que el de la mortalidad, la tasa de crecimiento de la mayoría de los países se aceleró, fenómeno que pierde vigor en 1980-1985.

**Cuadro C**

Tasa de crecimiento (%)	Número de países		
	1950-1955	1965-1970	1980-1985
<i>Total</i>	20	20	20
Menos de 2	4	3	4
2 - 2,99	10	7	12
3 y más	6	10	4

No es el caso entrar aquí en una elaborada discusión técnica acerca de cómo se modifica el número absoluto de habitantes por razón de la operación de los patrones de fecundidad y de mortalidad que se han venido dando en el pasado reciente en los distintos países de América Latina y en la región en su conjunto. Baste señalar que los efectos depresores que puede haber tenido

el descenso ya apuntado de la fecundidad en el tamaño absoluto de la población y en su tasa de crecimiento, ha sido atemperado por los factores que se examinan a continuación. Por un lado, el descenso también acelerado de la mortalidad, y sobre todo el hecho de que las generaciones que han estado entrando a la edad reproductiva crecen más rápidamente que la población total, lo que, de no producirse alteraciones en la conducta reproductiva, en teoría implica un mayor número de nacimientos. A esto hay que agregar que si por razón del aumento en la esperanza de vida, una proporción más elevada de parejas sobreviven como tales un mayor número de años durante el período reproductivo, pueden, también en teoría, tener más hijos, salvo, como se señaló antes, que se produzcan cambios en su conducta reproductiva.

A lo anterior hay que agregar todavía que en situaciones como la de América Latina, el aumento en la esperanza de vida se logra principalmente por una importante reducción de la mortalidad infantil, lo que automáticamente implica aumentar mayores contingentes a la población de menores, los que también eventualmente irán a engrosar la proporción de población en edades reproductivas. El cuadro N° 9 permite confirmar que, en efecto, en América Latina en conjunto, en 11 países de la región (entre ellos los de mayor población: Brasil y México) las tasas de crecimiento de la población femenina de 15 a 49 años se encontraban, hasta muy recientemente, en una etapa de plena expansión. Sólo en cinco países del grupo II, en tres del grupo III (los que mayores descensos de fecundidad venían registrando en el grupo) y en Uruguay se preveía que la tasa bajaría en el quinquenio 1980-1985. Los anteriores comentarios no están destinados a restar importancia al impacto, en términos de nacimientos evitados, de las significativas reducciones que se han registrado en la fecundidad. Eso queda evidenciado en el progresivo descenso que se da en las proporciones de menores de 15 años (por ejemplo, en Costa Rica, de 48% alrededor de 1960 a 36% alrededor de 1980). Tampoco busca desconocer el hecho de que una tasa de incremento demográfico en descenso implica que, si bien los efectivos poblacionales aumentan en tamaño absoluto por

tratarse de poblaciones todavía en crecimiento, a partir de un determinado momento, esos aumentos comienzan a ser proporcionalmente cada vez más pequeños y eventualmente disminuyen también en números absolutos. Esto, como es natural, ocurre diferencialmente en los distintos grupos sociales como resultado de las desigualdades que ya han sido señaladas cuando se discutió la mortalidad y la fecundidad. A escala de todo el país, indudablemente los nacimientos evitados, la menor proporción de menores y la reducción en el incremento relativo y absoluto de los efectivos poblacionales implican, en igualdad de circunstancias en otros órdenes, menor costo de ciertos servicios públicos y mayor disponibilidad de recursos para inversiones productivas. Aunque esto, en cierta medida, ha ocurrido en muchos de nuestros países, tanto el desarrollo económico como el social han sufrido reveses importantes en el marco de una crisis política sin precedentes, justo cuando está en marcha una transición demográfica que cobra mayor dinamismo a medida que avanza en el tiempo. A continuación se examinan algunas características de ese desarrollo, y se intenta relacionarlas con algunos aspectos demográficos, en un esfuerzo por descubrir algunos de los factores subyacentes en la relación población-desarrollo.

### III. ALGUNAS RELACIONES ENTRE LA DINÁMICA DEMOGRÁFICA Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

#### A. *EL MODELO ECONÓMICO*

Las tasas de crecimiento demográfico examinadas en la sección anterior, si bien en descenso (reducción de aproximadamente 18% en los últimos 20 años), no implican, desde luego, frente a la estructura por edad que ha caracterizado a América Latina en el pasado reciente, que la población deje de crecer en números absolutos. Algunos países de la región han llegado ya a un nivel de fecundidad de reemplazo pero, de cumplirse los supuestos sobre la evolución de la fecundidad, la mortalidad y la migración internacional, la tasa de crecimiento cero sólo la alcanzarían hasta

bien entrado el siglo XXI. Para la región en su conjunto se prevé que esto ocurrirá alrededor del año 2100, cuando la población habría llegado aproximadamente a 1.100 millones, es decir, sería tres veces mayor que la actual,<sup>8</sup> que se estima para 1983 en alrededor de 380 millones de habitantes. Hace apenas 26 años el tamaño de la población de América Latina era la mitad del que tiene en la actualidad. Esta impresionante expansión de los efectivos demográficos coincide en su mayor parte con un ciclo de crecimiento económico sin precedentes que sufrió alrededor de 1975 una ruptura de la cual se recuperó transitoriamente para retroceder nuevamente hasta caer a un nivel extraordinariamente bajo.

Quizás el dato más escueto que puede citarse para describir la evolución reciente del crecimiento económico de la región es el de que la tasa de ese “crecimiento para el año 1981 ha sido la más baja desde la posguerra, alcanzando sólo 1,7% [...] Con ello, el producto por habitante disminuyó por primera vez en los últimos 30 años”.<sup>9</sup> Nótese que esto ocurre cuando América Latina ha alcanzado la tasa de crecimiento demográfico más baja de los últimos 20 años.<sup>10</sup>

A crear una situación como la descrita convergen factores de índole demográfica y acciones en la esfera económico-social, las que, en última instancia, dependen de cómo se den a nivel de la sociedad global las alianzas y antagonismos entre los distintos grupos sociales, y cuyo balance determina la capacidad de maniobra de los grupos dominantes para imponer su proyecto político.

Ya se ha señalado anteriormente que hasta 1975 la región experimentó un crecimiento económico significativo, aunque éste,

---

<sup>8</sup> Carl Haub, “La futura población mundial: ¿qué sabemos nosotros?”, en *Intercom*, vol. 4, N° 5, mayo de 1983, pp. 6-7.

<sup>9</sup> CEPAL, *Notas sobre la Economía y el Desarrollo de América Latina*, N° 367, agosto de 1982.

<sup>10</sup> No hay que olvidar que las anteriores generalizaciones esconden importantes diferencias entre países. No es el propósito de este documento entrar a examinar éstas en detalle, y aunque se han clasificado los países en grupos, esto no siempre resuelve el problema analítico que implica generalizar acerca de un todo cuyos componentes pueden ser bastante disímiles.

naturalmente, favoreció de diversa manera a los distintos grupos de países. Entre 1960 y 1980 el producto interno bruto (PIB) real (en dólares de 1970) varió de 109.000 millones a 332.000 millones de dólares estadounidenses.<sup>11</sup> En términos de la tasa anual de crecimiento, el PIB creció en el período 1960-1970 a 5,7% anual, pasando a más del 7% por año en los primeros cuatro años de la década de los setenta, para luego descender nuevamente, de tal suerte que la tasa promedio anual de crecimiento del PIB entre 1970-1980 fue casi idéntica (5,8%) a la del decenio anterior. El crecimiento que se dio en los primeros años de la década estuvo determinado principalmente por un número reducido de países.<sup>12</sup> Conviene destacar, sin embargo, que el mejoramiento económico tuvo carácter general y benefició en diversos grados a la mayoría de los países de la región.

El importante crecimiento económico que se ha dado en tiempos recientes se ha logrado sin modificar, sino más bien intensificando, las características estructurales del modelo de desarrollo, que conducen, entre otros efectos, a: a) una concentración de actividades económicas en las áreas urbanas; b) una priorización de la industria y los servicios por sobre las actividades agrícolas; c) una importación de tecnología moderna intensiva de capital y ahorradora de mano de obra; d) una muy inequitativa distribución del ingreso; e) una intensificación de la pauperización de grandes sectores de la población, y f) una creciente dependencia externa, particularmente, aunque no exclusivamente, a través del endeudamiento externo más elevado en la historia de la región.

Son éstas y algunas otras características del modelo de desarrollo las que se encuentran en la base de las desigualdades en las variables demográficas a que se hizo referencia en la sección II de este documento. Existen, además, otras situaciones que,

---

<sup>11</sup> A menos que se indique específicamente en contra, los datos económicos citados en esta sección han sido tomados de publicaciones oficiales de la CEPAL, principalmente de la *Síntesis estadística de América Latina, 1960-1980*, y de la publicación periódica *Notas sobre la Economía y el Desarrollo de América Latina*.

<sup>12</sup> Registraron crecimientos por encima de la tasa promedio de la región, en orden descendente, Brasil, República Dominicana y Ecuador (véase cuadro N° 10).

teniendo un importante componente demográfico, son también alimentadas en su dinámica por las acciones y políticas que se adoptan en el contexto del modelo de desarrollo prevaleciente. A continuación se examinan algunas que presentan dimensiones críticas en la región.

## B. OTRAS INTERACCIONES ENTRE EL MODELO DE DESARROLLO Y LA DINÁMICA DEMOGRÁFICA

1. *Rápido crecimiento de la población urbana y lento crecimiento de la rural.* De acuerdo con datos publicados por la CEPAL, la participación de la agricultura en la generación del PIB bajó de 17,2% en 1960 a 10,8% en 1980. Esto a pesar de que en varios países se han instalado agroindustrias y se ha dado a las actividades agropecuarias una organización empresarial. La menor participación de la agricultura en la generación del producto implica también una menor participación de la *población económicamente activa* (PEA) en el sector agrícola, lo cual propicia la creciente concentración de ésta y de quienes aspiran a ingresar a ella en el sector urbano. El cuadro N° 11 ofrece datos sobre la segmentación de la PEA que no dejan lugar a dudas acerca del proceso concentrador que el modelo de desarrollo propicia. Mientras que la proporción de la PEA urbana *aumenta* en 20 puntos (por ciento), la de la agrícola *disminuye* también en 20 puntos.<sup>13</sup> En el primer caso aumenta proporcionalmente más la PEA informal; en el segundo, disminuye menos la tradicional.

Ante situaciones como ésta no es de extrañar que en América Latina la tasa de crecimiento total de la población urbana sea en promedio tres veces y media mayor que la de la rural, siendo bastante más amplia la diferencia entre sendas tasas en algunos países (por ejemplo, en Brasil casi seis veces mayor la urbana que la rural, y en Panamá casi cinco veces). Estimaciones de las Na-

---

<sup>13</sup> Adviértase que expresado en porcentaje de cambio de la proporción, el cambio experimentado es más significativo: aumento de PEA urbana 50,6%, disminución de PEA rural 46,2%.

ciones Unidas muestran que en esos dos países, entre un 40 y un 45% del crecimiento urbano es imputable a la migración interna y a reclasificación de lugares antes rurales en urbanos.<sup>14</sup>

La afluencia de población procedente de áreas rurales, combinada con el propio crecimiento natural de las áreas urbanas ha convertido a América Latina en la región en desarrollo más urbanizada del mundo (64,74%) en 1980, comparable al nivel alcanzado por Europa en el mismo año (68,83%).<sup>15</sup>

El modelo de desarrollo no sólo estimula la urbanización, sino que en la búsqueda de economías de escala para favorecer el proceso de acumulación, concentra las inversiones en determinados centros, propiciando así la aglomeración de personas en metrópolis. América Latina tiene el dudoso honor de contar con la ciudad más grande del mundo, México, que en 1980 se estimaba tenía más de 15 millones de habitantes. En ese año, otras tres ciudades de la región habían excedido los 10 millones de habitantes (el Gran Buenos Aires, Rio de Janeiro y São Paulo). Luego se encuentran 22 ciudades cuyas poblaciones oscilaban entre 5 millones (Bogotá) y 1 millón (Guatemala). En 1980, en América Latina vivían en ciudades más de 230 millones de personas.

Frente a esta alta concentración, se encuentra el reverso de la elevada dispersión geográfica de la población. No es el propósito de este documento entrar a discutir en detalle las interacciones que se dan entre distintos aspectos de la dinámica demográfica y el modelo de desarrollo prevaleciente en la mayoría de los países de la región. Existen no pocos estudios que vinculan este patrón de asentamiento a características de la estructura agraria, particularmente en sus aspectos de acceso a la tierra, tipo de tecnología utilizada, relación entre el sector agrario moderno y tradicional, y entre el sector agrícola en general y el resto de la economía. Conviene, sin embargo, insistir en la relación que el asentamiento disperso de la población tiene con el acceso de ella a servicios

---

<sup>14</sup> Naciones Unidas, *Niveles y tendencias de la mortalidad a partir de 1950*, op. cit., p. 26, cuadro N° 11.

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 173-175, cuadro N° 50.

públicos y el impacto de esto en los diferenciales de tipo demográfico que ya han sido señalados, los que a su vez están vinculados a las situaciones de inequidad frente a las oportunidades de empleo y, en consecuencia, frente a la distribución del ingreso con su secuela de pobreza e indigencia.

2. *Elevada subutilización de la mano de obra.* La dinámica del modelo de desarrollo y la dinámica demográfica actúan frente a la utilización de la mano de obra exactamente en sentido contrario. Mientras el modelo —por algunas de las características que ya han sido mencionadas y otras cuya discusión excedería el propósito de este documento— tiende a restringir la demanda de mano de obra, la dinámica demográfica del pasado reciente da lugar a una creciente oferta de mano de obra.

En efecto, la población de 15 a 59 años tiene en la región una tasa promedio de crecimiento mayor que la de la población total, y lo que es aún más significativo es que todavía se encuentra en proceso de expansión: de una tasa anual de crecimiento de 2,44% por año en 1950-1955, pasa a 2,86% (véase el cuadro N° 12). En general, este ritmo de crecimiento pareciera estar perdiendo momentos, si se considera que 10 países de la región, entre los que se encuentran Brasil, Argentina y Colombia, presentan descensos en la tasa de 1980-1985, lo que todavía no se ha podido reflejar en el promedio de la región, tal vez por el peso que ejerce el crecimiento de la población de 15 a 59 años en México y Venezuela.

Hay que recordar una vez más, sin embargo, que aunque la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar disminuya, los números absolutos de ésta crecen en todos los países: de 86 millones que eran en 1950, pasaron a más del doble en 1980, y en la actualidad se estiman en alrededor de 220 millones de personas. Aún limitando este ejercicio cuantitativo a la población masculina, se trata de contingentes de más de 100 millones a los que habría que ocupar en actividades productivas. En la práctica este número sería aún mayor porque la estimación a que se hace referencia aquí es de la población de 15 a 59 años, y, como se sabe, en algunos países las tasas de participación de niños de 10 a 14 y de mayores de 60 es importante. Sin embargo, bajo el

supuesto de que se estaría ampliando el acceso a la educación y a la seguridad social, puede presumirse que el grueso de la fuerza de trabajo quedaría en efecto comprendida entre 15 y 59 años.

Limitando el examen del problema de la mano de obra a los que efectivamente se han incorporado a la PEA en distinto grado y en varias modalidades, se tiene que, como lo revelan los estudios de PREALC, existe un elevado nivel de subutilización de la mano de obra. “Hacia 1950, uno de cada cuatro trabajadores de América Latina se encontraba subutilizado; en 1980; uno de cada cinco trabajadores lo sigue estando; esto último implica el equivalente de alrededor de 23 millones de trabajadores íntegramente subutilizados”.<sup>16</sup> Valiéndose de la experiencia de 14 países de la región, el PREALC estimó la evolución de la tasa de subutilización de la mano de obra, expresándola como porcentaje de la PEA. En el cuadro N° 13 los países aparecen agrupados siguiendo la clasificación adoptada al inicio de este trabajo para caracterizar el grado de avance en la transición de la fecundidad. Los dos primeros países que el PREALC considera casos “especiales” tienen los más bajos niveles de subutilización de la mano de obra. En el segundo grupo coinciden los de mayor velocidad en el descenso de la fecundidad y que han experimentado también una disminución de la subutilización de la mano de obra. Sólo se aparta de este patrón de coincidencia Guatemala, que en la clasificación demográfica pertenece al grupo III (más lento descenso de la fecundidad), pero país en el que ha descendido la subutilización de la mano de obra. En los demás países del grupo III y en Bolivia en general, ésta ha aumentado o descendido levemente.

La comparación anterior no intenta sugerir que haya una relación directa de causa y efecto entre período de inicio y velocidad del descenso de la fecundidad y disminución de la subutilización de la mano de obra. Ambos fenómenos, sin embargo, deben estar

---

<sup>16</sup> PREALC-Oficina Internacional del Trabajo, *El subempleo en América Latina: evolución histórica y requerimientos futuros, documento de trabajo*, PREALC/1980, febrero de 1981, pp. 1-2.

relacionados con transformaciones en lo económico que tengan repercusiones en lo social.

Volviendo, sin embargo, al tema de la contradicción entre la dinámica del modelo económico y la dinámica demográfica en lo que se refiere a la demanda y oferta de mano de obra, conviene señalar también que el descenso de la fecundidad incrementa la oferta de mano de obra femenina, al liberar a más mujeres más temprano y por espacios más prolongados de tiempo de las responsabilidades propias de la maternidad. Como un corolario adicional de las consecuencias de la elevada urbanización que se da en la región, el PREALC nos advierte “que de ser en 1950 un fenómeno predominantemente rural, el subempleo tiende a ser hoy un fenómeno también urbano”. De hecho se ha “transferido parcialmente el subempleo rural hacia áreas urbanas”.<sup>17</sup>

Ante la situación de crisis del sistema económico del que en gran medida depende América Latina, es evidente que la solución del problema planteado por la subutilización de la mano de obra sólo en forma limitada depende de cambios en la dinámica demográfica. El principal esfuerzo pasa por modificaciones estructurales del modelo económico.

3. *La inequidad en la distribución del ingreso.* Ya se ha visto que el producto bruto interno de la región creció desde 1950 a 1980 a un promedio apenas inferior a 6% por año, habiendo sobrepasado el 7% en el período 1970-1974. En otras palabras, superó con creces el crecimiento demográfico, habiendo crecido el PIB real por habitante en 2,8% por año entre 1960-1970 y en 3,1% por año en 1970-1980, nivel que excede del 4% en el período 1970-1974.

Por lo menos en teoría, dos fuerzas actuaban en el mismo sentido y positivamente para mejorar las condiciones de vida de la población: aumentaba la disponibilidad de bienes a disposición de la población y, en comparación con la tendencia histórica, se

---

<sup>17</sup> PREALC-Oficina Internacional del Trabajo, *El subempleo en América Latina: evolución histórica y requerimientos futuros, documento de trabajo*, PREALC/1980, op. cit., p. 2.

reducía la proporción en que crecía esa población. Sin embargo, los desastrosos resultados sociales son bien conocidos: una distribución del ingreso extremadamente desigual. Aunque los datos más recientes se refieren a 1960 y 1970, es de presumir que la regresividad de la distribución debe haber cambiado muy poco y podría pensarse que el cambio ha sido en sentido negativo.

El cuadro N° 14 citado por Argüello no requiere comentarios adicionales. Las cifras anteriores se refieren a la situación en el conjunto de países de la región. Desafortunadamente no se ha tenido acceso a datos de países, pero no cabe duda de que existen situaciones aún más desfavorables que la representada por el promedio regional. En otros países, la regresiva distribución del ingreso personal es en parte contrapesada por la prestación por parte del Estado de ciertos servicios públicos, por la cobertura prestada por la seguridad social y por ciertas exenciones de impuestos. En general, sin embargo, estos beneficios alcanzan a los sectores de la población que tienen un empleo estable y generalmente en las áreas urbanas; de tal suerte que estas medidas y políticas gubernamentales no logran modificar la condición de las familias de los estratos más bajos de ingreso. Se agrega así un eslabón más de la cadena que conduce a la pobreza y la indigencia, el más grave problema social que aqueja a América Latina y que ha contribuido al clima de violencia y de crisis política generalizada en que se debate la mayoría de los países de la región.

4. *Intensificación de la pauperización.* En un estudio publicado por la CEPAL en 1979 se incluyen estimaciones sobre la incidencia de la pobreza y de la indigencia en 10 países de América Latina en 1970. El cuadro respectivo que se incluye al final con el N° 15 presenta los porcentajes de hogares bajo la línea de pobreza y de indigencia estimados para 1970.<sup>18</sup> Los datos indican que en 1970 el 40% de las familias y el 19% de ellas se encontraban bajo las líneas de pobreza y de indigencia,<sup>19</sup> respectivamente.

---

<sup>18</sup> Óscar Altimir, *La dimensión de la pobreza en América Latina; Cuadernos de la CEPAL*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1979.

<sup>19</sup> Se calculó que en términos de personas, esto equivalía a 110 millones. Se define

Nótese que los niveles de pobreza e indigencia rurales son bastante más elevados que los urbanos. Obsérvese también que los valores de los países del grupo I son los más bajos, y que los más altos corresponden a los únicos dos países del grupo III, incluidos en el cuadro. Entre los países del grupo II presentan niveles de pobreza e indigencia relativamente bajos Chile y Costa Rica. Con un porcentaje similar al de Honduras, Brasil presentaba niveles exorbitantes de pobreza rural (75% de pobres y 57% de indigentes), el primero tal vez por falta de desarrollo y el segundo por un modelo de desarrollo que se caracteriza por su patrón altamente concentrador (São Paulo, Rio de Janeiro, etc.). En situaciones como éstas, la dinámica demográfica como tal juega un papel bastante secundario.

#### IV. CONCLUSIONES

La mortalidad en América Latina inició la transición hacia el descenso antes de 1950. En la década de los sesenta se inicia la transición de la fecundidad, la cual se acelera en la de los setenta y se encuentra en la actualidad en pleno desarrollo, aunque a un ritmo menos veloz. La tasa de crecimiento comienza a responder a esta nueva situación alrededor de 1965. Estos hechos demográficos coinciden con un período de expansión económica, pero el modelo comienza a enfrentar crecientes dificultades, creando en su desarrollo una serie de problemas sociales que en parte aumentan su incidencia por razón de la continuada expansión de los efectivos poblacionales, particularmente en las edades reproductivas y en las de trabajar.

---

*pobreza* como “un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo o dentro de los estados primitivos del mismo, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en los mecanismos de integración social y quizás la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida de la del resto de la sociedad”. Las líneas de indigencia corresponden al costo de la canasta mínima de alimentación. *Ibid.*

La solución a la situación de crisis que enfrenta la región no pasa por medidas destinadas específicamente a modificar en forma directa las variables demográficas básicas (fecundidad, mortalidad y migración), aunque esa modificación podría coadyuvar a esa solución. El remedio es en primer lugar de tipo político. Sin una modificación sustancial acerca de cómo abordar el problema del desarrollo, tanto en lo interno como en su vinculación con la economía internacional, difícilmente se podrán ir superando los aspectos críticos, algunos de los cuales han sido señalados aquí. Esta modificación requiere que se alteren los patrones de participación social y política que han prevalecido en la región. En otras palabras, es indispensable una recomposición de los grupos que controlan el Estado y en consecuencia la economía nacional.

En segundo lugar, y en esto juegan un papel preponderante las modificaciones políticas a nivel interno, es preciso luchar porque se modifique la actual división internacional del trabajo.

Como conclusión final, la muy obvia, de que la relación población-desarrollo es complicada y que la conducta demográfica es el resultado último de la interacción de múltiples factores, algunos de los cuales hacen sentir sus efectos bastante tiempo después de iniciados los acontecimientos que les dieron origen. A su vez, los resultados de la conducta demográfica del pasado reciente y la actual constantemente están ofreciendo pautas para acciones en el orden económico y social.

**Cuadro N° 1**  
**América Latina: indicadores demográficos estimados entre 1950-1955 y 2000-2005**

Grupos y países	Tasa Global de Fecundidad (TGF)				Esperanza de vida al nacer (e)				Tasa de crecimiento natural (r) (por ciento)			
	1950 1955	1965 1970	1980 1985	2000 2005	1950 1955	1965 1970	1980 1985	2000 2005	1950 1955	1965 1970	1980 1985	2000 2005
América Latina	5,89	5,53	4,15	2,92	51,56	58,81	64,38	69,52	2,69	2,69	2,37	1,72
<b>Grupo I</b>												
Argentina	3,15	3,0,5	3,38	2,56	62,73	65,98	69,71	72,55	1,62	1,34	1,58	1,12
Uruguay	2,73	2,80	2,76	2,30	66,27	68,03	70,34	72,49	1,07	1,08	0,93	0,68
<b>Grupo II</b>												
Brasil	6,15	5,31	3,81	2,71	50,99	57,90	63,41	68,60	2,95	2,57	2,22	1,51
Colombia	6,72	5,95	3,93	2,78	50,65	58,42	63,63	67,89	3,12	2,92	2,33	1,56
Costa Rica	6,72	5,80	3,50	2,68	57,26	65,64	73,0,3	74,65	3,52	3,11	2,63	1,72
Cuba	4,01	4,29	1,98	2,08	58,79	68,50	73,45	74,86	1,87	2,41	1,05	0,76
Chile	4,80	4,05	2,90	2,42	54,10	60,55	67,01	71,09	2,16	1,99	1,70	1,12
México	6,75	6,70	4,61	2,70	50,75	60,31	65,73	70,53	3,05	3,39	2,68	1,76
Panamá	5,68	5,62	3,46	2,48	55,26	64,27	70,98	73,65	2,71	3,09	2,26	1,55

Continúa

Grupos y países	Tasa Global de Fecundidad (TGF)						Esperanza de vida al nacer (e)						Tasa de crecimiento natural (r) (por ciento)							
	1950		1965		1980		2000		1950		1965		1980		1950		1965		1980	
	1955	1970	1970	1985	1985	2005	1955	1970	1970	1985	1985	2005	1955	1970	1970	1985	1985	2005	2005	
Rep. Dominicana	7,50	7,01	4,18	2,68	4,18	3,03	45,10	55,35	62,58	69,20	2,72	3,25	2,52	1,74						
Venezuela	6,64	6,00	4,33	3,03	52,29	61,85	67,80	71,68	3,23	3,26	2,96	2,05								
<b>Grupo III</b>																				
Honduras	7,05	7,43	6,50	4,73	42,16	50,89	59,91	69,39	2,95	3,43	3,38	3,08								
Ecuador	7,00	6,80	6,00	4,26	46,94	54,62	62,57	69,61	2,84	3,05	3,17	2,58								
El Salvador	6,46	6,62	5,56	3,98	45,26	55,92	64,83	72,11	2,85	3,20	3,22	2,62								
Paraguay	6,62	6,40	4,85	3,42	51,94	59,55	65,11	68,69	3,01	3,04	2,88	2,16								
Perú	6,85	6,56	5,00	3,10	43,90	51,50	58,60	68,75	2,55	2,80	2,60	1,90								
Guatemala	7,09	6,40	5,17	3,85	42,68	51,16	60,72	69,10	2,89	2,96	2,91	2,44								
Nicaragua	7,33	7,10	5,94	4,01	42,28	51,61	59,81	70,12	3,15	3,37	3,45	2,72								
<b>Grupo IV</b>																				
Bolivia	6,75	6,56	6,25	5,14	40,44	45,06	50,74	61,62	2,31	2,55	2,82	2,89								
Haití	6,15	6,15	5,74	4,86	37,56	46,25	52,73	60,32	1,87	2,44	2,72	2,82								

Fuente: Boletín Demográfico, CELADE, año XVI, N° 32, Santiago de Chile, julio de 1983.

**Cuadro N° 2**  
**América Latina: velocidad de descenso de la Tasa Global de Fecundidad (TGF)**  
**y velocidad de ascenso de la esperanza de vida**

Grupos y países	Tasa Global de Fecundidad (% cambio)			Ganancia anual				Ganancia en el periodo				
	1965-1950	1980-1965	2000-1980	1965-1950	1980-1965	2000-1980	1965-1950	1980-1965	2000-1980	1970-1955	1985-1970	2005-1985
	(en años)			(en años)				(en años)				
América Latina	6,11	24,95	29,64	0,48	0,37	0,26	7,27	5,57	5,14			
<i>Grupo I</i>												
Argentina	3,17	10,82	24,26	0,22	0,25	0,14	3,25	3,73	2,84			
Uruguay	2,56	1,43	16,67	0,16	0,11	0,11	2,36	1,71	2,15			
<i>Grupo II</i>												
Brasil	13,66	28,25	28,87	0,46	0,37	0,26	6,91	5,51	5,19			
Colombia	11,46	33,95	29,26	0,52	0,35	0,21	7,77	5,21	4,26			
Costa Rica	13,69	39,66	23,43	0,56	0,49	0,08	8,38	7,39	1,62			
Cuba	6,98	53,85	5,05	0,65	0,33	0,08	9,71	4,95	1,41			

Continúa

Grupos y países	Tasa Global de Fecundidad (% cambio)				Ganancia anual				Ganancia en el periodo			
	1965-1950		1980-1965		2000-1980		1965-1950		1980-1965		2000-1980	
	1970-1955	1985-1970	2005-1985	(en años)	1965-1950	1980-1965	2000-1980	1970-1955	1985-1970	2005-1985	1965-1950	1980-1965
Chile	15,62	28,40	16,55	0,43	0,43	0,20	6,45	6,46	4,08			
México	0,74	31,19	41,43	0,64	0,36	0,24	9,56	5,42	4,80			
Panamá	1,06	38,43	28,32	0,60	0,45	0,13	9,01	6,71	2,67			
Rep. Dominicana	6,53	40,37	35,88	0,68	0,48	0,33	10,25	7,23	6,62			
Venezuela	9,64	27,83	30,02	0,64	0,40	0,19	9,56	5,95	3,88			
<i>Grupo III</i>												
Honduras	5,39	12,52	27,23	0,58	0,60	0,47	8,73	9,02	9,48			
Ecuador	2,86	11,76	29,00	0,51	0,53	0,35	7,68	7,95	7,04			
El Salvador	2,48	16,01	28,42	0,71	0,59	0,36	10,66	8,91	7,28			
Paraguay	3,32	24,22	29,48	0,51	0,37	0,18	7,61	5,56	3,58			
Perú	4,23	23,78	38,00	0,51	0,47	0,51	7,60	7,10	10,15			

Continúa

Grupos y países	Tasa Global de Fecundidad (% cambio)			Ganancia anual			Ganancia en el periodo		
	1965-1950	1980-1965	2000-1980	1965-1950	1980-1965	2000-1980	1965-1950	1980-1965	2000-1980
	1970-1955	1985-1970	2005-1985	1970-1955	1985-1970	2005-1985	1970-1955	1985-1970	2005-1985
	(en años)			(en años)			(en años)		
Guatemala	9,73	19,22	25,53	0,56	0,64	0,42	8,48	9,56	8,38
Nicaragua	3,14	16,34	32,49	0,62	0,55	0,52	9,33	8,20	10,31
<i>Grupo IV</i>									
Bolivia	2,81	4,72	17,76	0,31	0,38	0,54	4,62	5,68	10,88
Haití	-0-	6,67	15,33	0,58	0,43	0,38	8,69	6,48	7,59

Fuente: cuadro N° 1.

**Cuadro N° 3**  
**Diferenciales urbano-rurales de la mortalidad de menores de 2 años**  
**(1.000  ${}_0q_2$ ), alrededor de 1968-1970**

<i>Países</i>	<i>Probabilidad de morir por mil nacidos vivos</i>			<i>Porcentaje de exceso de mortalidad</i>		
	<i>Ciudad capital</i>	<i>Urbana</i>	<i>Rural</i>	<i>Ciudad capital</i>	<i>Urbana</i>	<i>Rural</i>
Bolivia 1971-72	179	166	224	25,1	34,9	62
Chile 1965-66	72 <sup>a</sup>	84	112	55,6	33,3	25
Colombia 1968-69	51 <sup>b</sup>	75	109	113,7	45,3	36
Costa Rica 1968-69	49 <sup>c</sup>	60	92	87,8	53,3	59
Rep. Dom. 1970-71	109 <sup>d</sup>	115	130	19,3	13,0	60
Ecuador 1969-70	80 <sup>e</sup>	98	145	81,2	48,0	59
El Salvador 1966-67	118 <sup>f</sup>	139	148	25,4	6,5	60
Guatemala 1968-69	76	119	161	118,4	35,3	64
Honduras 1969-70	97	113	150	54,6	32,7	69
Nicaragua 1966-67	103 <sup>f</sup>	143	152	47,6	6,3	65
Paraguay 1967-68	64 <sup>b</sup>	69	77	20,3	11,6	63
Perú 1966-67	93 <sup>b</sup>	132	213	129,0	61,4	40

a Ciudades grandes

b Área metropolitana

c San José, Heredia

d Distrito Nacional

e Quito y Guayaquil

f Parte urbana de la capital

Fuente: Behm (1981), cuadros N° 5 y 7, pp. 6 y 7.

**Cuadro N° 4**  
**Diferenciales en la mortalidad de menores de 2 años**  
**(1.000 ,q<sub>2</sub>) en los dos extremos del nivel educacional de la madre alrededor**  
**de 1970-1975**

<i>Países y años del censo o de la encuesta</i>	<i>Años de instrucción de la madre</i>		<i>Exceso en porcentaje</i>
	<i>- 0-</i>	<i>10 y más</i>	
Cuba (1974)	46	29	58,6
Paraguay (1972)	104	27	285,2
Costa Rica (1973)	125	33	278,8
Colombia (1973)	126	32	293,7
Chile (1970)	131	46	184,8
Rep. Dominicana (1975)	172	54	218,5
Ecuador (1974)	176	46	282,6
Honduras (1974)	171	35	388,6
El Salvador (1971)	158	30	426,7
Guatemala (1973)	169	44	284,1
Nicaragua (1971)	168	48	250,0
Perú (1972)	207	70	195,7
Bolivia (1975)	245	110	122,7
Argentina (1970)	96	26	269,2

Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales ST/ESA/SER. A /74, Nueva York, 1982, cuadro N° 4.13, p. 188.

**Cuadro N° 5**  
**Panamá: evolución de los diferenciales de la mortalidad infantil**  
**por estratos socio-ocupacionales, 1968-1976**

<i>Estratos socio-ocupacionales</i>	1968	1975-1976	Porcentaje de reducción
Medio alto	27	17	37,0
Bajo no agrícola			
Asalariados	41	21	48,8
No asalariados	42	27	35,7
Bajo agrícola			
Asalariados	61	42	31,1
No asalariados	71	49	31,0
Exceso de bajo agrícola no asalariado sobre medio alto (en porcentaje)	159,2	188,2	

s.f.

**Cuadro N° 6**  
**Chile: mortalidad infantil, neonatal y postneonatal según**  
**categoría de ocupación del padre**  
**(tasa por mil nacidos vivos)**

<i>Mortalidad</i>	<i>Obreros</i>		<i>Empleados</i>		<i>Porcentaje de exceso tasa de obreros</i>		<i>Porcentaje de Disminución</i>	
							<i>Obreros</i>	<i>Empleados</i>
	1957	1972-1973	1957	1972-1973	1957	1972-1973	1957	1972-1973
Infantil	126	67	67	30	88	123	47	55
Neonatal	37	26	24	17	54	53	30	29
Postneonatal	89	41	43	13	107	215	54	70

Fuente: 1957: Behm Rosas (1962), tabla N° 18, p. 90. 1972-1973: Tucher (1978), cuadro N° 9, p. 46.

**Cuadro N° 7**  
**Porcentajes de disminución de la TGF y de las tasas específicas de fecundidad entre 1965-1970 y 1980-1985**

Grupos	Países	Disminución en TGF	Disminución en tasas específicas							
			15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	
I	América Latina	-20,6	-20,9	-14,6	-16,0	-19,5	-26,7	-33,7	-55,7	
	Argentina	+10,8	+32,1	+14,4	+10,4	+5,2	+1,4	+2,4	-19,4	
	Uruguay	-1,4	+2,8	-0,8	-4,0	-7,1	-11,1	-15,4		
	Brasil	-28,2	-21,9	-19,6	-22,5	-27,1	-35,4	-44,3	-83,6	
II	Colombia	-33,9	-24,0	-33,6	-35,9	-34,8	-32,6	-29,0		
	Costa Rica	-39,6	-6,9	-26,7	-38,1	-47,6	-58,8	-63,6	-68,3	
	Cuba	-53,8	-47,8	-41,6	-52,6	-64,7	-72,1	-73,5	-89,0	
	Chile	-28,4	-21,9	-17,7	-25,1	-28,6	-43,6	-53,0	-59,5	
	México	-31,2	-33,8	-21,8	-28,4	-36,6	-31,4	-42,8	-56,4	
	Panamá	-38,4	-30,4	-32,1	-37,3	-43,6	-48,6	-50,5	-56,9	
	Rep. Dominicana	-40,4	-48,1	-30,0	-33,7	-42,4	-48,2	-59,4	-52,4	
	Venezuela	-27,8	-25,2	-20,3	-24,5	-31,4	-38,2	-33,5	-59,1	

Continúa

Grupos	Países	Disminución en TCF	Disminución en tasas específicas							
			15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	
III	Honduras	-12,5	-18,8	-8,8	-9,1	-12,5	-13,2	-19,0	-30,2	
	Ecuador	-11,8	-28,5	-13,0	-10,6	-9,1	-5,8	-9,2		
	El Salvador	-16,0	-27,3	-9,7	-15,0	-19,2	-32,9	-35,8		
	Paraguay	-24,2	-3,5	-16,7	-24,1	-27,0	-39,0	-35,4		
IV	Perú	-19,4 <sup>a</sup>	-20,4	-23,5	-15,9	-13,9	-16,8	-25,9	-62,3	
	Guatemala	-19,2	-18,5	-10,7	-17,9	-27,7	-26,4	-26,6	-34,7	
	Nicaragua	-12,5 <sup>a</sup>	-20,9	-14,8	-15,0	-12,0	-1,0	-2,8	-5,0	
	Bolivia	-4,7	-5,8	-1,5	-2,1	-4,3	-7,2	-10,9	-16,2	
	Haití	-6,7	+4,5	+2,6	-5,7	-11,3	-13,1	-17,2	-14,9	

<sup>a</sup> La diferencia entre esta cifra y la que aparece en el cuadro N° 2 se debe a que la fuente de las tasas específicas da una cifra más elevada de la TCF para el período 1980-1985.

Fuente: *Boletín Demográfico, CELADE*, año XVI, N° 41, Santiago de Chile, enero de 1982.

**Cuadro N° 8**  
**Diferenciales de la fecundidad en varios países latinoamericanos**  
**A. Diferenciales urbano-rural**

Países y áreas		Hijos nacidos de mujeres de 40-44	Países y áreas		Hijos nacidos de mujeres de 40-44
<i>Brasil</i>	Estado de Pia.í, 1979				
	Todas la áreas	67	<i>Costa Rica, 1978</i>	Todas las áreas	55
	Capital	64		Urbana	45
	Resto	68		Rural	68
	Exceso (%)	6,2		Exceso (%)	51,1
	Estado de São Paulo, 1978				
	Todas la áreas	38	<i>El Salvador</i>	Todas las áreas	61
	Capital	32		Capital	43
	Otras áreas urbanas	38		Otras áreas urbanas	51
	Rural	53		Rural	70
Exceso sobre capital (%)	65,6	Exceso sobre capital (%)		62,8	
<i>Bolivia, 1975*</i>	Altiplano		<i>Guatemala, 1978</i>	Todas las áreas	65
	Ciudad principal	7,6		Capital	58
	Ruralidad alta	10,6		Ladinos	73
	Exceso (%)	39,5		Indios	62
	Valles			Exceso sobre capital (%)	6,9
	Ciudad principal	8,3			

Continúa

Países y áreas		Hijos nacidos de mujeres de 40-44	Países y áreas		Hijos nacidos de mujeres de 40-44
Bolivia, 1975 <sup>a</sup>	Ruralidad alta	10,5	México, 1978	Todas las áreas	65
	Exceso (%)	26,5		Urbana	57
	Llanos			Rural	76
	Ciudad principal	9,2		Exceso (%)	33,3
	Ruralidad alta	10,3			
	Exceso (%)	12,0	Panamá, 1979	Todas las áreas	58
		Urbana		48	
		Rural		64	
Colombia, 1978	Todas las áreas	60			
	Urbana	52	Exceso (%)	33,3	
	Rural	74			
	Exceso (%)	42,3	Paraguay	Todas las áreas	70
		Capital		32	
		Rural		78	
			Exceso (%)	143,7	

<sup>a</sup> Los valores para este país representan las TGF.

Fuente: Gerardo González C. y Valeria Ramírez C., "Heterogeneidad socio-espacial y fecundidad diferencial en Bolivia", en *Notas de Población*, año x, N° 29, Centro Latino Americano de Demografía, San José, Costa Rica, agosto de 1982.

Fuente de los demás países: "Las encuestas de prevalencia del uso de anticonceptivos, una nueva fuente de datos sobre planificación familiar", en *Population Reports*, serie M., N° 5, octubre de 1985. Population Information Program, The Johns Hopkins University, Hampton House, 624 North Broadway, Baltimore, Maryland 21205, USA, cuadro N° 23, p. M. 34.

**Cuadro N° 8**  
**Diferenciales de la fecundidad en varios países latinoamericanos**  
**B. Evolución de algunos diferenciales en cuatro países**

<i>Países</i>		<i>Tasa global de fecundidad</i>		<i>Porcentaje de reducción</i>
		<i>1958</i>	<i>1968</i>	<i>1958-1968</i>
<i>Argentina</i>	Educación			
	Más alta	2,25	1,91	15,1
	Más baja	4,53	4,64	+2,4
	Exceso	101,3	143,0	
	Sector social			
	Alto	2,27	2,13	6,2
	Bajo agrícola	5,21	4,85	6,9
	Exceso	129,5	127,7	
	Área			
	Capital federal	1,63	1,70	+4,3
	Nordeste	5,25	4,53	13,7
	Exceso	222,1	116,5	
		<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1960-1970</i>
<i>Costa Rica</i>	Educación			
	Ninguna	9,0	8,7	3,3
	1-3 años	8,9	7,0	21,3
	4-6 años	7,0	4,6	34,3
	7-9 años	5,2	3,0	42,3
	10 y más años	40	26	35,0
	Exceso de "ninguna" (%)	125,0	234,6	
	Sector social			
	Medio alto	4,4	3,3	25,0
	Medio	5,4	3,7	31,5
	Bajo no agrícola	7,9	5,4	31,6

Continúa

Países		Tasa global de fecundidad		Porcentaje de reducción
		1960	1970	1960-1970
Costa Rica	Bajo agrícola	9,7	7,5	22,7
	Exceso sobre medio alto (%)	120,0	127,2	
	Área			
	Urbana	5,9	3,5	40,7
	Rural	9,0	6,7	25,6
	Exceso sobre urbana (%)	52,5	91,4	
		1965	1970	1965-1970
Cuba	Educación			
	0-3	6,3	3,2	49,2
	4-5	5,2	3,4	34,6
	6	4,2	2,6	38,1
	Media inferior	3,2	2,0	37,5
	Media superior	2,7	1,6	40,7
	Universitaria	2,0	1,5	25,0
	Exceso de "0-3" (%)	215,0	113,3	
	Sector social			
	Obrero	6,3	2,9	54,0
	Pequeños agricultores	5,8	2,3	60,3
	Trabajadores en producción bienes*	4,9	2,1	57,1
	Trabajadores en esfera de servicio*	4,5	2,0	55,5
	Trabajadores en ocupaciones predominio intelectual	3,6	1,9	47,2
	Exceso de "obreros" (%)	75,0	52,6	
	Área			
	Urbana	4,1	2,1	48,8

Continúa

Países		Tasa global de fecundidad		Porcentaje de reducción
		1965	1970	1965-1970
Cuba	Rural	6,0	2,7	55,0
	Exceso sobre urbana (%)	46,3	28,6	
	*Excluye sector agrícola			
		1966	1976	1966-1976
Panamá <sup>a</sup>	Educación			
	0-3	6,5	6,1	6,2
	13 y más	3,2	2,1	34,3
	Exceso de "0-3" (%)	103,1	190,5	
	Sector social			
	Agrícola no asalariado	6,8	6,3	7,3
	Agrícola asalariado	7,1	5,5	22,5
	No agrícola no asalariado	5,4	3,7	31,5
	No agrícola asalariado	5,5	3,6	34,5
	Medio-alto	4,1	2,8	31,7
	Exceso de "agrícola no asalariado"	65,9	125,0	
	Área			
	Ciudad principal	4,3	2,7	37,2
	Rural alta	6,9	6,7	2,9
Exceso	60,5	148,1		

<sup>a</sup> Valores de las TGF aproximados leídos de gráficas.

Fuente: Argentina, CELADE, 1980: Diferencias socio-económicas de la fecundidad en Argentina, 1958-1968. San José, Costa Rica, 1980: Costa Rica, Hugo Behm y José Miguel Guzmán, "Diferencias socioeconómicas del descenso de la fecundidad en Costa Rica, 1960-1970", en Séptimo Seminario Nacional de Demografía, San José, Costa Rica, 1979. Cuba, CELADE, 1981: *Cuba: el descenso de la fecundidad, 1964-1968*, San José, Costa Rica, junio de 1981. Panamá: Hugo Behm, "Las diferencias socioeconómicas de la población y los niveles de fecundidad en la República de Panamá", notas de una exposición en el II Seminario Nacional sobre Población y Desarrollo, Panamá, mayo de 1983.

**Cuadro N° 9**  
**América Latina: tasa de crecimiento de la población**  
**femenina de 15-49 años de edad.**  
**1950-1955 a 1980-1985**

Grupos	Países	Tasa de crecimiento		
		1950-1955	1965-1970	1980-1985
	América Latina	2,38	2,8	2,92
I	Argentina	1,64	0,82	1,10
	Uruguay	1,34	0,64	0,46
II	Brasil	2,69	2,76	2,86
	Colombia	2,37	3,26	2,90
	Costa Rica	2,81	3,94	3,17
	Cuba	1,94	1,32	2,09
	Chile	1,84	2,22	2,02
	México	2,49	3,44	3,62
	Panamá	2,37	2,95	3,10
	Rep. Dominicana	3,06	4,36	3,68
	Venezuela	3,27	4,33	3,73
III	Honduras	3,04	2,42	3,88
	Ecuador	2,24	3,22	3,38
	El Salvador	2,04	3,56	3,28
	Paraguay	2,15	2,84	3,54
	Perú	2,4	3,63	3,18
	Guatemala	3,1	3,34	3,22
	Nicaragua	2,39	2,72	3,54
IV	Bolivia	1,97	2,48	2,68
	Haití	1,63	2,01	2,62

Fuente: Tasas calculadas con base en datos del *Boletín Demográfico, CELADE*, año XVI, N° 32, Santiago de Chile, julio de 1983, y *Boletín Demográfico, CELADE*, año XIV, N° 28, Santiago de Chile, julio de 1981.

**Cuadro N° 10**  
**América Latina: evolución del producto interno bruto global**  
**(tasa de crecimiento)**

<i>Grupos</i>	<i>Países</i>	<i>1970-1974</i>	<i>1975</i>	<i>1977</i>	<i>1980</i>	<i>1981</i>
	América Latina <sup>a</sup>	7,2	3,8	4,8	5,8	1,2
I	Argentina	4,1	-0,8	6,4	1,0	-6,0
	Uruguay	1,3	4,8	1,80	4,5	1,5
II	Brasil	11,5	5,7	4,7	8,0	-3,0
	Colombia	6,9	4,3	4,80	4,1	3,0
	Costa Rica	7,1	2,1	8,9	1,2	-1,5
	Chile	2,6	-12,9	9,9	6,5	5,0
	México	6,8	5,6	3,4	8,4	8,0
	Panamá	5,2	0,6	1,60	4,9	4,5
	Rep. Dominicana	10,1	5,2	5,0	5,2	3,5
	Venezuela	5,2	5,9	6,8	-1,2	
III	Honduras	3,5	2,0	5,8	1,3	0,5
	Ecuador	9,9	5,6	6,2	4,6	4,5
	El Salvador	4,9	5,6	5,9	-9,0	-9,5
	Paraguay	6,4	6,3	12,8	11,4	8,5
	Perú	4,8	4,5	-0,1	3,1	4,0
	Guatemala	6,4	1,9	7,8	3,4	1,0
	Nicaragua	5,3	2,2	6,3	10,7	6,0
IV	Bolivia	5,8	5,1	3,4	0,8	-1,0
	Haití	4,7	2,2	1,3	5,2	-3,0

<sup>a</sup> No incluye a Cuba (información no disponible).

Fuente: CEPAL, *Notas sobre la Economía y el Desarrollo de América Latina*, N° 355/356, enero de 1982.

**Cuadro N° 11**  
**América Latina: segmentación de la población económicamente**  
**activa total, 1950-1980<sup>a</sup>**

	1950	1960	1970	1980
Total PEA	100,0	100,0	100,0	100,0
Subtotal urbano	43,5	50,5	56,7	64,0
Formal	30,1	34,9	39,8	44,6
Informal	8,7	10,6	11,5	13,8
Servicio doméstico	4,7	5,0	5,4	5,6
Subtotal agrícola	55,3	48,4	42,4	35,3
Moderno	22,2	19,2	15,3	12,5
Tradicional	33,1	29,2	27,1	22,8
Minería	1,2	1,1	0,9	0,7

<sup>a</sup> No se incluye Cuba ni Paraguay.

Fuente: PREALC-Oficina Internacional del Trabajo, *Mercado de trabajo en cifras, 1950-1980*, Santiago de Chile, PREALC, 1982.

**Cuadro N° 12**  
**Tasa de crecimiento de la población total de 15 a 59 años de edad**

Grupos	Países	Tasa de crecimiento <sup>a</sup>		
		1950-55	1965-1970	1980-85
	América Latina	2,44	2,76	2,86
I	Argentina	1,63	1,24	0,97
	Uruguay	1,28	0,69	0,52
II	Brasil	2,9	2,83	2,8
	Colombia	2,35	3,36	2,88
	Costa Rica	2,92	3,9	3,19
	Cuba	2,02	1,27	2,08
	Chile	1,8	2,18	2,05
	México	2,49	3,33	3,59
II	Panamá	2,07	3,17	3,07
	Rep. Dominicana	2,3	4,01	3,65
	Venezuela	3,37	3,94	4,94
III	Honduras	3,12	2,42	3,77
	Ecuador	2,34	3,16	3,32
	El Salvador	2,19	3,5	3,21
	Paraguay	2,15	2,85	3,43
	Perú	2,32	3,19	3,19
	Guatemala	2,53	3,33	3,24
	Nicaragua	2,42	2,48	3,54
IV	Bolivia	1,92	2,37	2,61
	Haití	1,60	1,85	2,62

<sup>a</sup> Calculadas a partir de los datos incluidos en el *Boletín Demográfico, CELADE*, año XVI, N° 32, Santiago de Chile, julio, 1983.

**Cuadro N° 13**  
**Tasa de subutilización total de la PEA 1950-1980**

<i>Grupos</i>	<i>Países</i>	<i>1950</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>
I	Argentina	5,0	4,9	4,0
	Uruguay	11,3	10,9	12,6
II	Brasil	23,6	23,9	19,9
	Colombia	33,5	30,3	28,0
	Costa Rica	17,3	16,5	12,2
	México	23,7	19,1	17,0
	Panamá	37,1	25,9	25,8
	Venezuela	17,3	16,5	12,2
III	Ecuador	32,0	37,3	34,1
	El Salvador	29,6	30,6	33,6
	Perú	38,1	37,3	36,3
	Guatemala	26,6	25,6	23,6
IV	Bolivia	38,0	43,5	41,5

Fuente: PREALC-Oficina Internacional del Trabajo, *El subempleo en América Latina: evolución histórica y requerimientos futuros*, documento de trabajo, PREALC/1980, febrero de 1981, cuadro N° 4, p. 25.

**Cuadro N° 14**  
**América Latina: ingresos per cápita en dólares de 1960 y cambios**  
**en la participación de los distintos estratos socioeconómicos en el ingreso**  
**total de la región**

<i>Estratos socioeconómicos</i>		<i>Participación de cada estrato en el ingreso total</i>		<i>Ingreso per cápita* (dólares de 1960)</i>		<i>Incremento del ingreso per cápita</i>	
		<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>%</i>	<i>US\$ de 1960</i>
20%	más pobre	3,1	2,5	53	55	3,8	2
30%	siguiente	10,3	11,4	118	167	41,5	49
50%	más pobre	13,4	13,9	92	122	32,6	30
20%	siguiente	14,1	13,9	243	306	25,9	63
20%	anterior al 10% más rico	24,6	28,0	424	616	45,3	192
10%	más rico	47,9	44,2	1.643	1.945	17,7	292
5%	más rico	33,4	29,9	2.305	2.630	14,1	325
Total		100,0	100,0	345	440	27,5	95

\*Corresponde al concepto de ingreso personal per cápita.

Nota: la distribución media de América Latina en 1970 se estimó sobre la base de información de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Honduras, México, Paraguay y Venezuela.

Fuente: Estimaciones de la CEPAL sobre la base de encuestas nacionales. Tomado de Omar Argüello, "Pobreza, población y desarrollo", documento presentado al Seminario Regional sobre Interrelación Desnutrición, Población y Desarrollo Social y Económico, Ciudad de Guatemala, 1980.

**Cuadro N° 15**  
**Estimaciones de la incidencia de la pobreza, alrededor de 1970**

Países	Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza			Porcentaje de hogares bajo la línea de indigencia		
	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural	Nacional
América Latina	26	62	40	10	34	19
Argentina	5	19	8	1	1	1
Uruguay	10			4		
Brasil	35	73	49	15	42	25
Colombia	38	54	45	14	23	18
Costa Rica	15	30	24	5	7	6
Chile	12	25	17	3	11	6
México	20	49	34	6	18	12
Venezuela	20	36	25	6	19	10
Honduras	40	75	65	15	57	45
Perú	28	68	50	8	39	25

Fuente: Óscar Altimir, *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1979.

## BIBLIOGRAFÍA

- Altimir, Óscar, *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1979.
- Argüello, Omar, "Pobreza, población y desarrollo", documento presentado al Seminario Regional sobre Interrelación Desnutrición, Población y Desarrollo Social y Económico, Ciudad de Guatemala, 1980.
- Behm Rosas, Hugo, *Mortalidad infantil y nivel de vida*, Santiago de Chile, Ediciones de la Universidad de Chile, 1962.

- \_\_\_\_\_, “Socio-Economic Determinants of Mortality in Latin America”, en *Population Bulletin of the United Nations*, N° 13, Nueva York, 1981.
- CEPAL, *Notas sobre la Economía y el Desarrollo de América Latina*, N° 335, febrero de 1981.
- \_\_\_\_\_, *Notas sobre la Economía y el Desarrollo de América Latina*, N° 367, agosto de 1982.
- Haub, Carl, “La futura población mundial: ¿qué sabemos nosotros?”, en *Intercom*, vol. 4, N° 5, mayo de 1983.
- Miró, Carmen A., “Aspectos demográficos de América Latina”, en *CELADE*, serie A, N° 88, Santiago de Chile, junio de 1968.
- \_\_\_\_\_, “Las tendencias recientes de la fecundidad en América Latina y sus implicaciones”, documento presentado a la VII Reunión del Grupo de Trabajo sobre el Proceso de Reproducción de la Población de la Comisión de Población y Desarrollo de CLACSO, Cuernavaca, México, febrero de 1982.
- Naciones Unidas, *Modalidades del crecimiento de la población urbana y rural*, ST/ESA/SER. A/68. Nueva York, Naciones Unidas, 1981.
- \_\_\_\_\_, *Niveles y tendencias de la mortalidad a partir de 1950*, ST/ESA/SER. A/74, Nueva York, Naciones Unidas, 1981.
- PREALC-Oficina Internacional del Trabajo, *El subempleo en América Latina: evolución histórica y requerimientos futuros*, documento de trabajo, PREALC/1980, febrero de 1981.
- Taucher, E., *Mortalidad infantil en Chile: tendencias, diferenciales y causas*, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía, 1978.

## AMÉRICA LATINA: POLÍTICAS DE POBLACIÓN, SITUACIÓN DEMOGRÁFICA Y DESAFÍOS QUE ENFRENTA LA REGIÓN<sup>1</sup>

### EL CONCEPTO *POLÍTICA DE POBLACIÓN*

Un pequeño esfuerzo por aproximarse a un consenso acerca del sentido del concepto *política de población* revelaría que esa designación ampara diversos significados que, en el ámbito del sector público, van desde la toma de posiciones, pasando por la aprobación de medidas legislativas, hasta la adopción de acciones específicas supuestamente destinadas a modificar la dinámica demográfica.

A raíz de la adopción del Plan de Acción sobre Población por la Conferencia Mundial de Población, en 1974, han proliferado en la región diversos tipos de disposiciones legales y programas con el deliberado propósito de modificar la dinámica demográfica, con el ánimo de armonizarla con el desarrollo económico y social. Y es también a partir de ese momento cuando la designación de “política de población” comenzó a aplicarse a las más variadas situaciones y acciones,<sup>2</sup> circunstancia que en 1996, a 22

---

<sup>1</sup> Texto extraído de Carmen A. Miró, *Actas 2, Conferencia Regional Latinoamericana de Población*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 276-281.

<sup>2</sup> Al respecto, valdría la pena examinar las declaraciones de las delegaciones de

años de la aprobación del mencionado Plan, enfrentó a los países a la existencia de una tremenda confusión en este terreno. Surgió entonces la necesidad de replantear cuál es el verdadero sentido que debe darse al concepto *política de población*, que es lo que este documento se propone hacer a continuación.

Es un hecho generalmente aceptado en ciencia política que la formulación de una política pública supone la definición de una o varias metas que deben alcanzarse, la fijación del plazo dentro del cual deberán lograrse y la identificación de los instrumentos que permitirían alcanzarlas o, por lo menos, avanzar hacia su consecución. Las metas, por lo regular, se expresan en términos cuantitativos, los plazos establecen fechas límite para el cumplimiento parcial o total de dichas metas y, conjuntamente con la explicitación de los instrumentos que han de ser aplicados, se integran en disposiciones legales o simplemente normas administrativas que, en última instancia, son las que guían las acciones de los agentes públicos encargados de ejecutar o hacer que se ejecute la determinada política. Estos agentes están ubicados en diversos departamentos de la administración pública.<sup>3</sup> Es, pues, con las características enunciadas anteriormente que propongo identificar lo que debe entenderse por *política de población*.

---

América Latina y el Caribe en las sesiones plenarias de la Conferencia Internacional de Población de 1984. Véase Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), "Conferencia Internacional de Población: México", en *Declaraciones de las delegaciones de América Latina y el Caribe en las sesiones plenarias*, CELADE, 1984.

<sup>3</sup> La introducción en la administración pública de las nuevas tendencias liberalizadoras tal vez llevarían a considerar obsoleto el enfoque de lo que debe entenderse por *política pública*; sin embargo, para evitar confusiones conviene recordar que ése sería precisamente el procedimiento que un gobierno seguiría en el desarrollo de una política destinada a liberalizar las importaciones con el propósito de hacer más competitivas internacionalmente a las industrias nacionales: a) fijaría metas cuantitativas respecto a la disminución de la protección arancelaria; b) establecería plazos dentro de los cuales deberían darse las disminuciones propuestas; c) determinaría que los instrumentos a través de los cuales se cumplirían metas y plazos, serían las tarifas arancelarias; d) dictaría resoluciones definiendo metas, plazos y aranceles; e) para ser aplicadas por la Dirección de Aduanas con la colaboración que requiriese de otros departamentos de la administración pública.

Y se expresa en singular porque cuando se formula es una de las políticas del Estado con diversos objetivos o metas relativos a variables demográficas.

Desde luego,<sup>4</sup> cualquier meta definida por la política de población se haría tomando en cuenta el comportamiento global que la variable demográfica respectiva venía mostrando, como resultado agregado de la conducta individual de las personas que determinan la composición y el nivel de dicha variable. En otras palabras, las decisiones que se adoptarían en ese ámbito y que buscan fundamentalmente elevar el nivel y la calidad de vida de la población, nunca serían producto de una imposición unilateral por parte del Estado, sino más bien del consenso de los distintos grupos sociales. En todo momento se respetarían los derechos humanos fundamentales, principalmente los derechos reproductivos de la mujer y los derechos de los niños. Igualmente, quizá por el amplio consenso existente en la región, no sería necesario insistir en que todas o cualquiera de las medidas que se adopten en el ámbito de la política de población serán producto del ejercicio exclusivo de la voluntad soberana nacional, sin injerencia de gobiernos o instituciones extranjeras. Lo que en última instancia se buscaría sería la eliminación de la iniquidad social, cuya existencia es fácil deducir al analizar los indicadores demográficos de los distintos grupos sociales. Para facilitar el cumplimiento de los objetivos o metas que se establecieran, debería recurrirse —con carácter de instrumentos de ejecución— a programas y proyectos aplicados por instancias gubernamentales sectoriales que no son expresamente responsables de la “administración” de la política de población.

Algunos sectores cuyos programas y proyectos deberían tener carácter de instrumentos de ejecución de la política demográfica serían, por ejemplo, el de desarrollo agrario, el de educación, el de

---

<sup>4</sup> Se trataría de una política porque debe tenerse presente que cualquier cambio en el comportamiento de una variable demográfica afectaría, en general, la evolución de la dinámica demográfica, efectos que deben preverse. Puede darse, entonces, una política de población con distintos componentes, según sean los objetivos que ella persiga.

salud y el de desarrollo social (o bienestar social o similar), entre otros. En menor grado, debería recurrirse también a medidas y programas que realizaría directamente la agencia encargada de formular, coordinar, darle seguimiento, evaluar, en suma, administrar la política de población, para lo que debería recibir la colaboración de algunos departamentos sectoriales. El programa de información y comunicación es un ejemplo típico de la clase de programa que debe ser directamente ejecutado por la agencia que administra la política, con la colaboración del sector educación. También le correspondería a esa agencia establecer los mecanismos a través de los cuales los distintos sectores sociales tendrían participación en la definición de la política de la cual serían objeto y sujeto. Aceptando como válido lo ya expresado sobre las características que debería tener una política de población, habría que convenir que, quizá con la excepción de México, ningún otro país de América Latina tiene actualmente una política de población.<sup>5</sup>

Aun en el caso de México, no es claro que efectivamente se hayan explicitado los instrumentos de ejecución de la política, lo que en cierto modo se intenta, de manera incompleta, con la definición de las llamadas *líneas programáticas* en el Programa Nacional de Población 1989-1994.<sup>6</sup> En general, en ausencia de políticas de población en la mayoría de los países de la región, veamos cuál ha sido su evolución demográfica.

---

<sup>5</sup> En la sesión plenaria de la Conferencia Internacional de Población (1984), el delegado de México declaró, refiriéndose a la política de población de su país, que “a fines de 1977 se establecieron metas nacionales de crecimiento demográfico para lo que resta del presente siglo: 2,5% anual en 1982 y 1,9% en 1988, como metas intermedias para llegar a una tasa cercana a 1% anual en el año 2000. [...] La primera de estas metas —informó el delegado— había sido sobrepasada ‘ligeramente’. Así, en 1982 se registró un crecimiento de 2,4% anual, y en 1983 de 2,3%”. Subrayó también el delegado que la política de población de México “no sólo comprende acciones encaminadas a modificar el comportamiento de las variables demográficas, sino también otras, dirigidas al desarrollo cualitativo de la población”.

<sup>6</sup> Consejo Nacional de Población (CONAPO), “Programa Nacional de Población 1989-1994”, publicado en *Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de abril de 1991.

## PRINCIPALES CAMBIOS DEMOGRÁFICOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DESDE LA CONFERENCIA MUNDIAL DE POBLACIÓN DE 1974

En los más de 20 años transcurridos desde la Conferencia de Bucarest, la población de América Latina y el Caribe experimentó cambios significativos. Las tendencias del crecimiento demográfico que comenzaron a perfilarse en algunos países en el quinquenio 1960-1965, y en otros en el siguiente (1965-1970), se intensificaron en los años posteriores, y llevaron a estos países y a la región en su conjunto a una profunda transformación de su dinámica demográfica. En efecto, los principales componentes de esa dinámica (tamaño y estructura por edad de la población, patrones de fecundidad, mortalidad y migración, tanto interna como internacional) se modificaron de manera tan notable, que los efectos del fenómeno—inédito en la historia demográfica de la región—rebasaron con creces la evolución prevista. El fenómeno se dio con importantes diferencias entre países y, según los pocos datos disponibles, entre distintos grupos sociales y dentro de ellos, introduciéndose, así, elementos de iniquidad social que una política de población debería contribuir a erradicar. Debido, en parte, a las deficientes informaciones estadísticas básicas de que se disponía, las estimaciones que se hacían a principios de la década de los setenta suponían descensos significativamente menores de la mortalidad y de la fecundidad de los que en efecto se dieron. Esto llevó a proyectar las tasas de crecimiento a niveles relativamente elevados, lo mismo que el tamaño de las poblaciones, en cuya proyección se utilizaban tasas que resultaron sobreestimadas. Sólo para tener una idea del desfase de que adolecieron en ese periodo las estimaciones, vale la pena mencionar que en julio de 1971 el CELADE proyectó la tasa anual de crecimiento demográfico de América Latina para 1995-2000 en 26,3 por mil, mientras que sus más recientes estimaciones la ubican en 15,6, una diferencia de 41%. En el mismo predicamento, se proyectó que la población total de los 20 países de la región llegaría, en el año 2000, a 641 millones, mientras que en las proyecciones con-

feccionadas 25 años más tarde se estimó, para ese año, en 503 millones, es decir, en 138 millones menos.

Las comparaciones anteriores, aparte de dar pie para afirmar que la transición demográfica en América Latina se produjo de manera más acelerada de la que los analistas demográficos pudieron prever con los datos y métodos entonces a su alcance, sugieren que los cambios experimentados por las variables demográficas básicas modificaron radicalmente la evolución que de otra manera hubiera seguido la población de la región.

La mortalidad había comenzado a descender desde muy temprano, acelerándose esa declinación después de la Segunda Guerra Mundial. A ello contribuyeron varios factores: saneamiento del ambiente, mejores servicios de salud, mejoramiento de la higiene personal y, en general, mejores condiciones de vida, entre otros. Debe reconocerse que los departamentos gubernamentales de salud, por regla general, han definido políticas en lo referente a la mortalidad y a la salud. Recomendaciones emanadas de conferencias de la Organización Mundial de la Salud, como la de Alma Ata, y el Plan de Acción de Salud para Todos en el año 2000, les han ofrecido guía para dichas políticas. Sin embargo, a pesar de la existencia de ellas, América Latina no parece que podría cumplir la meta de 74 años de esperanza de vida para el año 2000 fijada originalmente en el Plan de Acción Mundial sobre Población (PAMP), aunque sí la de 70 años a que fue rebajada por la Conferencia de Población de 1984 (recomendación 14). Esta meta se refiere al conjunto de la región tomada como promedio, pero, por lo menos, nueve países latinoamericanos se estima que no alcanzarían una esperanza de vida de 70 años en 2000. Conviene recordar que las diferencias entre áreas geográficas en el interior de los países —que en alguna medida reflejan diferencias sociales— son aún mayores.

Sin entrar a considerar cómo contribuyeron a la conformación de este índice sintético de la mortalidad las defunciones de infantes, de jóvenes y de madres, es evidente que la política de población debe considerar la inclusión de metas y programas relativos a la mortalidad que deben ser ejecutados por distintos

organismos estatales (departamentos de salud, instituciones de seguridad social, etcétera). La fecundidad, a diferencia de la mortalidad, tardó más en reaccionar a las nuevas condiciones sociales que se plantearon: más amplias facilidades de educación, mayor participación social de la mujer, mejores servicios de salud general, infantil y maternal y, sobre todo, acceso a consejos y servicios sobre planificación familiar, medio que, en última instancia, es el que propicia el descenso del número de hijos, al facilitar la eliminación de la fecundidad no deseada. Rota la inercia que impedía que la fecundidad descendiera en forma significativa, ésta inició su declinación prácticamente en todos los países, aunque en distintos momentos y a diferentes velocidades. El número medio de hijos por mujer que, alrededor de 1975, era de cinco, descendió, en 1992, a tres, con siete países con promedios por debajo de ese valor y dos que aún registran niveles de cinco hijos por mujer. Debe subrayarse que estas tasas esconden diferencias entre grupos sociales.

El comportamiento de esas dos variables condujo a un acelerado descenso de la tasa de crecimiento demográfico, que se estima bajará en 37% entre el quinquenio 1970-1975 y el que transcurre (1995-2000). Se alteró también significativamente la estructura por edades de las poblaciones, disminuyendo proporcionalmente los menores de 15 años y aumentando el grupo en edades de trabajar, las mujeres en edades fértiles y los mayores de 60 años. Todo ello con importantes consecuencias demográficas, que sin duda afectarían las metas que pudieran definirse para la mortalidad y la fecundidad. Igualmente, estas transformaciones en la estructura por edad tienen consecuencias sobre la educación, el empleo, la planificación familiar y la seguridad social, entre otros. Es un típico ejemplo de sectores en los que podrían integrarse política de población y programas y proyectos sectoriales de desarrollo.

Otra transformación, que se inició en décadas anteriores, pero que se aceleró notablemente en los últimos 20 años, fue el rápido crecimiento de las ciudades, nutrido, principalmente, por los migrantes procedentes de áreas rurales y urbanas pequeñas. Según las Naciones Unidas, el porcentaje de población urbana

en la región (América Latina y el Caribe) era, en 1950, de 42% (69 millones de personas), con importantes diferencias entre subregiones y países. Para 1975 ese porcentaje había subido a 61 (casi triplicando el número de habitantes urbanos: 198 millones) y en el año 2000 se proyecta que habrá llegado a más de 76% (lo que más que duplicaría en el lapso de 25 años la cifra absoluta de residentes urbanos: 411 millones).<sup>7</sup> El proceso de urbanización, como en general se designa a la aglomeración de habitantes en ciudades, tiene entre sus principales características el concentrar, en el caso de los países más grandes, la mayor parte de la población urbana en pocas ciudades; en los países más pequeños este fenómeno se da con frecuencia en una sola ciudad, generalmente en la capital del país. Hay acuerdo en responsabilizar al modelo o estilo de desarrollo que ha prevalecido en nuestros países por la velocidad y características de la urbanización en la región.

La transición de la mortalidad y de la fecundidad llegó a las ciudades de América Latina y el Caribe haciendo bajar la tasa de crecimiento natural de las mismas, pero no se ha podido evitar la avalancha de inmigrantes hacia ellas, procedentes de otras partes del país, aunque datos de censos recientes sugieren que la intensidad de estos movimientos parece estar disminuyendo. Habitantes del medio rural parecen más bien estarse movilizando hacia áreas de frontera agrícola.

Según las encuestas que periódicamente realiza la División de Población de Naciones Unidas, prácticamente todos los países de la región consideran poco satisfactoria la forma como se da su proceso de urbanización. A pesar de que se han dictado algunas medidas destinadas a modificar las tendencias de este proceso, éstas no han experimentado cambios significativos. Este resultado negativo no debe sorprender, ya que si la política de población establece objetivos o metas en cuanto a las corrientes migratorias o en cuanto a los patrones de asentamiento de la población que se desea alcanzar, en un país que respete el derecho de tránsito de sus ciudadanos, ello sólo podría lograrse por medios indirectos que

---

<sup>7</sup> United Nations, *World Urbanization Prospects*, Nueva York, UN, 1991.

modificaran las condiciones económicas y sociales que propician la situación que se busca alterar. Éste es un típico ejemplo en el que el Estado tendrá que decidir entre dos alternativas: o crea condiciones propicias para una desconcentración de la población que ya presenta problemas derivados de la elevada concentración, o deja actuar libremente a las fuerzas del mercado, que conducen a una aglomeración con efectos nocivos sobre la población y el ambiente, y eventualmente sobre el desarrollo mismo.

En contraposición a la velocidad con que se ha expandido y continúa expandiéndose la población urbana, el crecimiento de la rural, tanto en términos absolutos como relativos, ha perdido el dinamismo que tuvo en el pasado. El número de habitantes rurales y su tasa de crecimiento comenzó a declinar en el Caribe y en América Latina del Sur en el quinquenio 1975-1980. Sólo en América Central continúa aumentando en forma absoluta la población rural, pero, desde el quinquenio 1960-1965, a ritmo cada vez más decreciente. El binomio *elevada concentración urbana y despoblamiento rural* plantea a la región problemas de diversa índole, entre los cuales destacan los relativos al deterioro del ambiente y la destrucción de los recursos naturales.

El breve examen realizado pone en evidencia que los importantes cambios que se han dado en la dinámica demográfica de los países de América Latina y el Caribe responden, fundamentalmente, a transformaciones económicas, sociales y políticas ocurridas en las sociedades de esos países y, en menor grado, a algunos programas aislados (planificación familiar, educación en población e inserción de mujeres en el trabajo productivo, entre otros). Ha sido relativamente menor la contribución —si ha habido alguna— de las llamadas *políticas de población*. De ahí la necesidad de considerar la adopción de una, con las características ya mencionadas.

## AVANCE, ESTANCAMIENTO Y RETROCESO EN POLÍTICAS DE POBLACIÓN DESDE LA CONFERENCIA MUNDIAL DE BUCAREST DE 1974

La División de Población de las Naciones Unidas lleva a cabo una permanente, continua e intensa labor destinada a evaluar el grado de aplicación del PAMP por los Estados miembros y la situación que se da en ellos respecto de las políticas de población, consideradas éstas en un sentido relativamente amplio. Un examen del material compilado por dicha División, en lo que atañe a América Latina y el Caribe, permite señalar algunas de las limitaciones que enfrentan los países de la región, a saber:

1. Se han dado avances en la adopción de disposiciones legales de distinto rango que tratan sobre cuestiones relativas a población (tamaño, crecimiento, estructura por edades, mortalidad y morbilidad, fecundidad y familia, migración internacional, distribución espacial y urbanización, y condición de la mujer). También se ha avanzado en la organización de instancias administrativas responsables de esas cuestiones (consejos, unidades, comisiones, etcétera). Sobre este particular, en el Informe de 1989 de Naciones Unidas sobre Examen y Evaluación del PAMP se señala que la “administración es todavía un aspecto débil en muchos programas de población”.<sup>8</sup>

2. No obstante el declarado propósito de algunos gobiernos de integrar las acciones sobre población en el contexto de la planificación económica y social, o directamente en los programas y proyectos económico-sociales, se da un real estancamiento en cuanto al logro de dicha integración. El estancamiento, al parecer, se produce, entre otras razones, por la falta de una efectiva comunicación entre la instancia administrativa responsable de la política y las responsables de los distintos sectores (empleo, educación, recursos naturales, etcétera). Además, al no haberse definido con

---

<sup>8</sup> Naciones Unidas, “Informe”, en *Examen y evaluación del Plan de Acción Mundial sobre Población*, Nueva York, UN, 1989, p. 42.

claridad los objetivos o metas demográficos, los sectores carecen de guías respecto de cómo orientar sus acciones para contribuir a la ejecución de la política de población. Además, existe inseguridad sobre los conocimientos acerca de la relación causa-efecto entre variables demográficas y variables socioeconómicas.

3. En la mayoría de los casos, a pesar de que se han dictado leyes u otras normas, con aparente carácter comprensivo, se carece de un enfoque integrado que defina con claridad cómo se propone alcanzar los objetivos que dichas leyes o normas establecen respecto de las variables demográficas cuya modificación se identifica como prioritaria. Superar esta limitación podría contribuir, sin duda, entre otras medidas, a lograr que los programas y proyectos económicos-sociales sectoriales incorporen entre sus acciones aquellas que intentan modificar una o varias variables demográficas.

Entre las recomendaciones para la ulterior ejecución del PAMP, aprobadas en la Conferencia Internacional de Población de 1984, se reiteró en la recomendación 1 el principio, que con insistencia afloró en la Conferencia de 1974, y se incorporó en el párrafo 14 del PAMP, en el sentido de que *población y desarrollo* están interrelacionados: las variables demográficas influyen sobre las económicas y sociales, y viceversa. Los pronunciamientos en el sentido de que deben integrarse no han pasado, a pesar de los años transcurridos, de ser meros enunciados de propósito, sin que país alguno haya logrado la aconsejada integración. Se han señalado varios obstáculos que se opondrían a ella. El informe de 1989 sobre examen y evaluación, ya mencionado en un párrafo anterior, se refiere al tema en los siguientes términos:

[...] los intentos por integrar población y desarrollo sólo han tenido un éxito parcial. No sólo es necesario definir más claramente el concepto de *integración*; no existe desarrollo institucional en el sector población de muchos países en desarrollo y es necesario lograr una interacción más estrecha entre los encargados de la formu-

lación de políticas, los planificadores y los demógrafos, con objeto de determinar las necesidades y demandas especiales de los países.<sup>9</sup>

A lo anterior habría que agregar que la mayoría de los países de la región carecen de una planificación que efectivamente rebase el mero carácter indicativo, particularmente en la actualidad, en que estos países han adoptado ajustes estructurales en sus economías, dejando al mercado la función reguladora.

4. En el periodo transcurrido desde la adopción del PAMP se han dado algunos retrocesos. Según la información contenida en los compendios publicados por las Naciones Unidas sobre la situación relativa a las políticas de población,<sup>10</sup> entendidas éstas en un sentido amplio, por lo menos tres países latinoamericanos que anteriormente habían fijado metas cuantitativas para ser alcanzadas por las tasas de crecimiento demográfico y de fecundidad, parecen haberlas eliminado. En la actualidad, sólo otros tres países latinoamericanos han establecido metas demográficas, generalmente con un horizonte temporal que se extiende al año 2000 y que se refieren, según el país de que se trate, a las tasas de mortalidad general, infantil y materna, y a la esperanza de vida; a la tasa de crecimiento demográfico y al tamaño de la población; a la magnitud de reasentamientos de población, y a tasas de crecimiento desagregadas a niveles geográficos.

Un análisis de las evaluaciones hechas lleva a la inevitable conclusión de que los gobiernos latinoamericanos, que de diversas maneras han expresado su propósito de modificar una o más variables demográficas, han enunciado para ello medidas que, aun plasmadas en leyes, no pasan de ser meras declaraciones retóricas, mientras las variables cuyo comportamiento se propone alterar se han modificado al impulso de cambios en la conducta a escala microsocial y transformaciones al nivel macrosocial.

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>10</sup> United Nations, *World Population Policies*, vol. I, II y III, Nueva York, UN, 1990.

Ello indica claramente que esos gobiernos deben modificar de manera radical sus modos de proceder, si efectivamente desean que los cambios que se produzcan en el comportamiento de las variables demográficas obedezcan a una estrategia previamente definida y no a la casual coincidencia del conjunto de conductas individuales. Esto implicaría la formulación de una real “política de población” con las características que ya fueron señaladas. La oficina ejecutiva (secretaría, comité, etc.) del agente gubernamental (consejo, comisión, instituto, etc.) al cual se confíe formular, coordinar, darle seguimiento y evaluar la política, no sería la responsable de que en el ámbito de los sectores se ejecuten las acciones que conduzcan al cumplimiento de las metas propuestas por la política. Correspondería a la máxima autoridad (ministro, secretario, etc.) del respectivo sector hacer que se ejecuten dichas acciones. Se entiende, desde luego, que se establecerían adecuados conductos de comunicación y coordinación entre las distintas instancias gubernamentales. Igualmente, se establecerían mecanismos de consulta con la población, objeto de la política.

## DESAFÍOS DEL FUTURO

Después de los reveses de todo orden que la región experimentó durante la llamada “década perdida”, ha entrado en una nueva etapa de su desarrollo que, en síntesis, se caracteriza como de transformación estructural y que supone una conceptualización diferente de las condiciones en que debe operar la economía. Según sus proponentes, esto incluye, entre otras medidas, ajustes que conduzcan a una estabilización; liberación del mercado interno y preeminencia de éste como regulador de las actividades económicas tanto internas como externas, con la concomitante disminución del papel del Estado en esa esfera y la priorización del sector privado como agente principal de los cambios, lo que llevaría, como secuela lógica, a la privatización de las empresas estatales; fomento de las exportaciones, principalmente de las llamadas *no tradicionales*; modificación de las relaciones laborales vigentes para elevar la productividad del trabajador y abaratar

el costo de la mano de obra; modernización de la industria nacional y el agro, para elevar su productividad y mejorar su competitividad, fomentando la liberación de sus actividades por la eliminación de cuotas y protecciones arancelarias. En fin, según postulan sus proponentes, *modernizando* la economía nacional.

La aplicación del conjunto de medidas de ajuste, en general trajo aparejado, en 1991 y 1992, un “moderado” progreso de la economía, en comparación con los años anteriores recientes; sin embargo, en el ámbito social se mantuvieron, y en algunos casos se ampliaron, las desigualdades en la distribución del ingreso, aumentó el desempleo y el subempleo, disminuyeron los ingresos y, como inevitable corolario, creció el número de pobres e indigentes entre la población. También se señalan efectos negativos en la esfera de la explotación de los recursos naturales, que han tendido a acelerar su deterioro y destrucción. Se citan como coadyuvantes de esta evolución, por un lado, la intensificación de las exportaciones, y por otro, el desmejoramiento de las condiciones de vida de los campesinos y otros residentes de las áreas rurales, y las presiones que sobre dichas áreas significan las demandas de los habitantes urbanos. Estos efectos sociales y ecológicos no son causados exclusivamente por factores de índole económica. También han contribuido a su ocurrencia fenómenos de carácter demográfico. Algunos autores han señalado que los descensos en la fecundidad, que generalmente se inician en las áreas urbanas, benefician, en una primera etapa, a las familias con mayores ingresos, lo que obviamente lleva a desmejorar más aún la desigual distribución de éstos, al disminuir primero en estas familias el número de hijos y con ellos el tamaño de la familia. Este comportamiento amerita la adopción de medidas por parte del Estado para corregir este efecto negativo transitorio que los programas de planificación familiar promovidos por él introducen al inicio de su operación. Igual situación se da en el caso de las áreas rurales en las que el descenso de la fecundidad se inicia más tardíamente por la ocurrencia simultánea de dos circunstancias negativas: lenta introducción de transformacio-

nes económicas y sociales y tardía implantación de servicios de planificación familiar.

La disminución de la morbilidad y la mortalidad, también en una primera etapa, beneficiaría en mayor grado, entre los que recurren a los servicios estatales, a los grupos sociales con mejores condiciones de vida. En general, estas familias mejorarían su grado de bienestar. No sólo por un sentido de justicia social, sino porque, en efecto, tendría consecuencias económicas positivas, los gobiernos deberían extender la cobertura de servicios de salud a los grupos que carecen de ellos o a los que los reciben sólo parcialmente. Podrían, tal vez, citarse otras situaciones en las que la aplicación de políticas públicas en la esfera de la población impide el logro de la equidad en el tratamiento de distintos grupos sociales. Esto apunta a la conclusión de que el enfrentamiento de algunos desafíos que plantea el futuro pasan, en parte, por la adopción y ejecución de una política demográfica que, a diferencia de lo que ha ocurrido en el pasado, logre una armonización recíproca entre los objetivos de ésta y los de los programas y proyectos sectoriales.

Esta tarea, desde luego, no es sencilla y los gobiernos, teniendo presente las aspiraciones y valores de los distintos grupos sociales, tendrán que revisar a fondo cuáles son las metas que se proponen alcanzar en cuanto al crecimiento y distribución de la población. Ya parece existir un alto grado de acuerdo en América Latina en el sentido de que la población no puede crecer indefinidamente y que, en algún momento, variará según el grado de avance que cada país haya alcanzado en el proceso de transición demográfica, y deberá llegarse a una estabilización. El consenso parece también extenderse al logro de un incremento menos acelerado de la población urbana y de su concentración en pocas ciudades.

Prácticamente todos los países de la región están atravesando —aunque en distintos estadios— por el proceso de transición demográfica. Todo hace prever que ese fenómeno continuará y que la fecundidad en un buen número de países seguirá moviéndose hacia el nivel de reemplazo. Con todo lo que de positivo pueda tener este desenvolvimiento, el crecimiento de la población en

números absolutos continuaría planteando tremendos desafíos a la región. De igual manera lo haría el continuado incremento de población urbana y su concentración en pocas ciudades. Sin ánimo de asignarles una jerarquía, entre ellos cabe mencionar:

1. Erradicar la indigencia y la pobreza, lo que pasa, entre otras medidas, por la eliminación de las disparidades en los indicadores demográficos de los grupos sociales afectados por la situación de deprivación y el mejoramiento de la distribución del ingreso a escala nacional, todo lo cual podría contribuir a debilitar los mecanismos que propician la transmisión intergeneracional de la pobreza.

2. Obviamente, la ampliación del número de personas con empleo productivo contribuiría a aumentar el ingreso familiar, otro de los paliativos para aliviar la pobreza, lo que, a su vez, en algún grado, haría disminuir la mortalidad infantil y la fecundidad en los grupos afectados por la pobreza.

3. Superar el analfabetismo y ampliar la cobertura del sistema de educación, particularmente a los niveles primario y secundario, mejorando, además, su calidad. El descenso del nivel de la fecundidad en los países de América Latina trajo como consecuencia una disminución del porcentaje y de la tasa de crecimiento de la población menor de 15 años, con lo que se hizo proporcionalmente menor la presión sobre los recursos requeridos por la educación preescolar y primaria. Esta presión, sin embargo, se ha trasladado hacia los niveles más altos de la educación secundaria y la universitaria. Habrá que continuar apoyando los programas demográficos que harían posible continuar trasladando hacia los grupos de mayor edad las tendencias ya experimentadas por los más jóvenes. Pero mientras eso ocurre, los programas de “modernización” de la economía en sus aspectos sociales deberán continuar brindando atención preferencial a la educación, con todo lo que ello implique en mejoramiento de su calidad y su adaptación a una sociedad sujeta a cambios estructurales. Ya la CEPAL ha identificado a la educación y el conocimiento como ejes de la transformación productiva con equidad. En cuanto

a la transformación demográfica, debe tenerse presente que la educación ha sido identificada como factor clave en el descenso de la fecundidad y la mortalidad infantil. Los programas de educación en población han constituido en algunos países aportes importantes para modificar comportamientos reproductivos.

4. Organizar o modificar los sistemas de seguridad social, de suerte que estén en capacidad de hacer frente a las demandas que la cambiante dinámica demográfica les plantea, principalmente por la disminución proporcional del número de dependientes menores de 15 años y el aumento de los de 60 años y más; el aumento de las esperanzas de vida, con el consiguiente incremento del número y proporción de los jubilados y pensionados y del periodo durante el cual sobreviven como tales. Donde los sistemas incluyan al sector campesino, se plantearían cambios importantes en la evolución de la población rural, ya descrita en otra sección del documento. Las nuevas demandas financieras que se planteen también tendrán que ser atendidas por el componente social de los programas de ajuste o por los ahorros que un mejor manejo de los sistemas de seguridad social generen.

5. Orientar a los grupos de población que, buscando superar las limitaciones que tienen para lograr trabajo productivo en los lugares donde residen, se están moviendo hacia las fronteras agrícolas, donde con frecuencia causan daños ecológicos importantes.

6. Buscar soluciones para mejorar las condiciones de vida y proteger los derechos humanos de grandes contingentes de refugiados y desplazados por razones políticas (y en ocasiones por razones económicas) que se movilizan desde y hacia países de la región, y que a principios de 1989 la Oficina de las Naciones Unidas del Alto Comisionado para los Refugiados estimaba para los países de América Latina en alrededor de 1.200.000 personas. El retorno masivo de refugiados y desplazados a su país de origen, indudablemente, alteraría el comportamiento demográfico en los lugares donde sean reasentados.

7. Proteger los recursos naturales con el propósito de lograr un desarrollo sustentable. En el deterioro y destrucción del medio

han tenido un papel no despreciable algunos factores demográficos, aunque debe subrayarse que la causa principal de las agresiones a la ecología hay que buscarla en el modelo o sistema de desarrollo económico, que hasta ahora ha venido considerando a los recursos naturales como bienes cuyo uso no implica costo alguno y cuya máxima explotación favorece la ganancia rápida.

8. Desde el punto de vista demográfico, hay que señalar que la elevada concentración urbana —que, como se ha indicado, se da en la región movida fundamentalmente por fuerzas económicas— impone grandes tensiones ecológicas en el medio urbano y también en el rural, fuente de muchos de los productos que se consumen en la ciudad. Tanto en el área urbana como en la rural la indigencia y la pobreza contribuyen al deterioro del medio. Esto pone de relieve la estrecha relación que existe entre las condiciones económicas, sociales, particularmente las demográficas y ecológicas. Ello apunta a la necesidad de adoptar un enfoque integrado para superar las situaciones adversas que afectan a grupos importantes de población y atentan contra el logro de un desarrollo sustentable.

9. No se agotan con la anterior enumeración los desafíos que la región deberá enfrentar en los últimos años del siglo XX y a comienzos del tercer milenio. Entre otros, están los relacionados con la salud, con el bienestar de las poblaciones indígenas, con la efectiva incorporación social de la mujer y con el desarrollo cultural, que tienen evidente vinculación con aspectos de la dinámica demográfica.

No he pretendido ser exhaustiva, sino señalar algunos retos que el futuro plantea a América Latina, con el ánimo de resaltar lo oneroso de la tarea que debe abordar la región.

#### ALGUNOS ELEMENTOS IMPORTANTES NECESARIOS PARA ENFRENTAR LOS DESAFÍOS

Estas reflexiones se han hecho teniendo en cuenta fundamentalmente lo que una política demográfica nacional, adecuadamente

te formulada y rigurosamente ejecutada, podría contribuir para lograr en los países de la región una transformación productiva con equidad.

Acometer esta labor requiere una compleja movilización, que incluiría, entre otras condiciones, la disponibilidad de personal altamente calificado y adecuadamente remunerado; permanente investigación de excelencia que vincule lo demográfico, lo económico, lo social, lo institucional y lo político; medios eficientes y permanentes de comunicación profesional, intelectual y administrativa, y mecanismos continuos de capacitación de personal a distintos niveles. Una movilización tal requeriría la disponibilidad de suficientes recursos técnicos y de infraestructura, particularmente el acceso a los modernos métodos de la informática.

Una de las limitaciones a que en los últimos años han venido enfrentándose las actividades en el campo de población en América Latina ha sido la drástica disminución de los fondos internacionales disponibles para dichas actividades. Esta disminución se ha apreciado particularmente a partir de 1988, cuando los fondos gastados para la asistencia internacional en población para América Latina y el Caribe, en valores corrientes, disminuyeron 15%. En valores constantes, con base en 1985, el descenso entre 1989 y 1990 resultó del orden del 7%.<sup>11</sup> Mientras tanto, a pesar de las dificultades planteadas por la crisis económica que los ha agobiado en los últimos años, han comprometido proporcionalmente más recursos para programas vinculados al tema de población.

El Foro Internacional sobre la Población en el siglo XXI señaló en la Declaración de Ámsterdam que hacia el año 2000 el mundo requerirá movilizar anualmente 4.500 millones de dólares adicionales para gastos nacionales e internacionales en planificación de la familia y otras importantes actividades de población. Se indicaba ahí que ésa había sido la magnitud de las erogaciones en 1987. Si se lograra la ampliación recomendada, se dispondría de un fondo de 9.000 millones de dólares anuales para programas de

---

<sup>11</sup> UNFPA, "Global Population Assistance Report 1982-1990", en United Nations Population Fund., 1 de abril de 1992.

población, principalmente en los países en desarrollo, los cuales se estima deben contribuir con 3.500 millones de dólares anuales a la conformación de este fondo.<sup>12</sup>

Considerando la magnitud del aporte que se propone hagan los propios países en desarrollo, los efectos de la inflación, la creciente población de estos países, el deterioro de las condiciones de vida de contingentes cada vez mayores de indigentes y pobres, y, sobre todo, las limitaciones de recursos financieros que experimentaron en el último lustro muchos programas de población, pareciera un contrasentido que lo que en la práctica se haya propuesto sea disminuir la expansión de los fondos internacionales destinados a las actividades en población, lo que efectivamente ha ocurrido.

Muchas transformaciones han tenido lugar recientemente en el mundo que, entre otros efectos, llevaron a la eliminación de la guerra fría, y con ello es teóricamente posible la liberación de fondos que antes se destinaban a gastos militares para dedicarlos ahora a promover el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más disminuidos de la sociedad. Las actividades en el campo de población son fundamentales para el logro de ese objetivo y deberían recibir amplio apoyo.

## BREVES REFLEXIONES FINALES

En comentarios anteriores se describió, en apretada síntesis, la impresionante transformación que experimentaron los componentes fundamentales de la dinámica poblacional, que precipitó a la mayoría de los países de la región a una transición demográfica sin precedentes y, en gran medida, no anticipada. Casi hacia el final del periodo en que ocurría esta evolución del panorama demográfico de la región, se daba el estancamiento —y, en algunos aspectos, el retroceso— del desarrollo económico y social que, entre otras secuelas, trajo aparejada la profundización de las

---

<sup>12</sup> Foro Internacional sobre la Población en el Siglo XXI, *Informe*, Ámsterdam, 6-9 de noviembre de 1989.

condiciones de pobreza; sin embargo, aun en medio del estancamiento —y esto apunta a una evidente falta de equidad social—, ciertos sectores gozaron de mejores condiciones de vida que deben haber propiciado modificaciones en su comportamiento demográfico, lo que, a su vez, contribuyó a reforzar el mejoramiento de su situación social y económica. La CEPAL ha señalado que “las cifras disponibles muestran una asociación entre el lugar que los países ocupan en la transición demográfica y la situación de pobreza que enfrentan”.<sup>13</sup>

Se plantea a la región el reto de cómo salir del estancamiento del desarrollo, manteniendo e intensificando al mismo tiempo el proceso de transición demográfica que, entre otras consecuencias, tuvo la virtud de disminuir algunas de las presiones que de otra manera hubieran agudizado aún más el deterioro que experimentaron las sociedades latinoamericanas. En la búsqueda de caminos que lleven a recobrar el dinamismo que caracterizó a la mayoría de las economías latinoamericanas antes de la “década perdida”, la propuesta que, en general, ha concitado la mayor atención de sectores gubernamentales, privados, organismos no gubernamentales nacionales, organizaciones internacionales y profesionales, ha sido la que la Secretaría de la CEPAL elevó a los gobiernos de sus Estados miembros en el vigésimo tercer período de sesiones de la comisión, denominada Transformación Productiva con Equidad.<sup>14</sup> En esa propuesta, la CEPAL incluyó lineamientos para algunas políticas básicas destinadas a apoyar los objetivos de la transformación productiva.

Lo que urge es adicionar una política de población a estas políticas y a otras que han sido posteriormente definidas en documentos publicados en 1992.<sup>15</sup> No se trata de proponer nuevas leyes o decretos similares a los que, como se señaló en otra sección de

---

<sup>13</sup> CEPAL, *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, Santiago de Chile, CEPAL, 1991, p. 67.

<sup>14</sup> CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL, 1990.

<sup>15</sup> CEPAL, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, CEPAL, 1992; CEPAL y UNESCO, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, op. cit.

este documento, no pasaron, en general, de ser meros ejercicios retóricos. Lo que se propone es que cada gobierno defina y adopte claramente una posición frente a cómo aspira que evolucionen los componentes de la dinámica demográfica en el país y haga que se adopten acciones que conviertan en hechos esa posición. Esto, en parte, podría lograrse si los objetivos específicos del sector (hacienda pública, bienestar y seguridad social, recursos naturales, educación, salud, desarrollo rural, empleo, etc.) consideran armonizar dichas acciones con la declarada posición oficial sobre la evolución deseada de la dinámica demográfica.

En el campo demográfico, como en muchos otros, el Estado tiene la obligación de definir aquellas metas cuyos logros se consideran indispensables para asegurar el máximo bienestar a la mayoría de la población, lo que, desde luego, tiene que hacerse en el marco de un estricto respeto a los derechos humanos ampliamente reconocidos. Por lo que respecta a la intervención del Estado en dicho campo, debe tenerse como guía la posición de la CEPAL, en el sentido de que aquél

[...] debe asumir un papel, tanto en promover un debate entre los distintos estratos de la sociedad que persiga una plataforma mínima de acuerdos tendientes a facilitar el proceso de desarrollo como en asumir las responsabilidades resultantes de ese debate, especialmente las que favorezcan la transformación productiva y la equidad social.<sup>16</sup>

En América Latina y el Caribe, quizá como en ningún otro campo de la acción social, parecen coincidir tanto las declaradas percepciones de un buen número de gobiernos sobre el ritmo del crecimiento demográfico, el nivel de la tasa de fecundidad, el de la esperanza de vida y los patrones de distribución de la población en el territorio con las aspiraciones expresadas por la propia población a través de encuestas, organizaciones comunales y sociales y, en general, medios masivos de comunicación.

---

<sup>16</sup> CEPAL, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, op. cit., p. 99.

La plataforma mínima de acuerdos a que se refiere la CEPAL está realmente muy avanzada en el campo demográfico. Es cuestión de que los gobiernos pasen de la declaración de percepciones a la adopción de acciones.

## BIBLIOGRAFÍA

- Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), “Conferencia Internacional de Población: México”, en *Declaraciones de las delegaciones de América Latina y el Caribe en las sesiones plenarios*, CELADE, 1984.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL, 1990.
- \_\_\_\_\_, *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, Santiago de Chile, CEPAL, 1991.
- \_\_\_\_\_, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, CEPAL, 1992.
- \_\_\_\_\_, *Boletín Demográfico*, año XXIC, N° 58, Santiago de Chile, julio de 1996.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y UNESCO, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL/UNESCO, 1992.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO), “Programa Nacional de Población 1989-1994”, publicado en *Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de abril de 1991.
- Foro Internacional sobre la Población en el Siglo XXI, *Informe*, Ámsterdam, 6-9 de noviembre de 1989.
- Naciones Unidas, “Informe”, en *Examen y evaluación del Plan de Acción Mundial sobre Población*, Nueva York, UN, 1989.
- United Nations, *Report of the International Conference on Population, Mexico City*, Nueva York, UN, 1984.
- \_\_\_\_\_, *World Population Policies*, vol. I, II y III, Nueva York, UN, 1990.

\_\_\_\_\_, *World Urbanization Prospects*, Nueva York, UN, 1991.  
UNFPA, *Global Population Assistance Report 1982-1990*, Nueva York,  
United Nations Population Fund., 1 de abril de 1992.

# LA POBLACIÓN DEL ISTMO CENTROAMERICANO: TENDENCIAS HACIA FINES DEL MILENIO Y RETOS PARA EL SIGLO XXI<sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Este estudio abarca el Istmo como histórica y geográficamente se le ha conocido. Es decir, el territorio que se extiende desde el sur de México hasta el límite de Panamá con Colombia, y que algunos autores han designado como *Mesoamérica*, intentando identificarla como una región, pero como indica Manuel Maldonado, al referirse a su geohistoria y su paleogeografía, “raramente los límites políticos de una región coinciden con sus límites naturales”.<sup>2</sup> Considera este autor que tal coincidencia es aún más difícil que se dé en Mesoamérica. En realidad, pocas partes de la tierra de tamaño similar tienen una configuración geológica tan variada y una tan compleja superficie, lo que se deriva, principalmente, de su complicada historia tectónica. No obstante, Maldonado sostiene que existe cierta coincidencia entre el concepto geográfico-

---

<sup>1</sup> Texto extraído de Carmen A. Miró, en Luis Rosero Bixby (ed.), *Población del Istmo 2000: familia, migración, violencia y medio ambiente*, San José, Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica, 2001, pp. 5-25.

<sup>2</sup> En Robert West (ed.), *Handbook of Middle American Indians, vol. 1 Natural Environment and Early Cultures*, Austin, University of Texas Press, 1966.

cultural de Mesoamérica establecido por los antropólogos, y su geología, desde el límite sur de México Central hasta el Noroeste de Colombia. Abordar, pues, como un todo el estudio de Mesoamérica, o de las unidades políticas que hoy constituyen el Istmo centroamericano,<sup>3</sup> como se ha propuesto el Seminario que nos convoca, está sin duda justificado, si aceptamos como válidas las consideraciones precedentes.

Lo anterior no implica ignorar que si bien pueden encontrarse significativas similitudes en dicha región, se da también una gran diversidad de situaciones en cuanto a sus características geográficas y sus paisajes, su evolución histórica y demográfica, los patrones de asentamiento de sus poblaciones, sus características etnoculturales y sus modos de vida, así como a su desarrollo socioeconómico, entre otras. A sus territorios llegaron desde muy temprano los primeros conquistadores, que encontraron notables y desarrolladas culturas amerindias, de cuya riqueza quedan hoy valiosos vestigios que es posible estudiar, y subsisten costumbres, patrimonio de descendientes de los primeros pobladores del Istmo.

Siendo el eslabón que permite la comunicación terrestre entre los hemisferios Norte y Sur del continente americano, la región ha desempeñado históricamente la función de puente. Por ella transitaban hacia el Sur los primeros pobladores del continente y, posteriormente, los conquistadores españoles. Ha servido también el Istmo como paso que a través del tiempo ha permitido el enriquecimiento de la diversidad biológica entre ambos extremos de América. Su valor estratégico fue reconocido desde muy temprano después del “contacto”, no sólo por los españoles sino también por navegantes de otras nacionalidades que llegaron a sus costas tratando de asentarse en ellas para intentar anexar ese territorio en beneficio de sus países, con lo que podrían asegurar el dominio por parte de éstos sobre la comunicación entre los océanos Pacífico y Atlántico, que el Istmo facilitaba. La presencia

---

<sup>3</sup> Los siete países de América Central (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) y los Estados de Chiapas y Yucatán en México.

en Panamá de los franceses, primero, y de los norteamericanos, después, donde estos últimos construyeron un canal interoceánico y donde luego estacionaron tropas, constituye la concreción del reconocimiento de ese valor estratégico. Es notable que aun hoy, otras potencias continúen explorando nuevas posibilidades de comunicación interoceánica (Japón en Nicaragua, por ejemplo). En el istmo de Tehuantepec, un ferrocarril une las dos costas de México.

## 2. LA POBLACIÓN DEL ISTMO: EVOLUCIÓN, PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS Y ALGUNOS EFECTOS FUTUROS

### *ANTECEDENTES*

Se dispone de muy poca información acerca del tamaño de la población del Istmo a la llegada de los españoles. Según algunos historiadores, el centro y sur de México y el norte de América Central estaban densamente poblados, no así el resto de lo que hoy son los países centroamericanos, donde la población se distribuía de manera irregular en el territorio. Se ha señalado también que la multiplicidad de idiomas que se daba puede tomarse como indicio de que al área debieron haber llegado numerosas migraciones. En todo caso, es de suponer que durante la Conquista los aborígenes de esta región debieron estar sujetos a los mismos factores adversos (traslados forzosos, trabajos pesados, contagios de enfermedades, etc.) que hicieron disminuir de manera significativa sus efectivos.

Para los fines de este trabajo no pareció indispensable establecer con precisión el tamaño de esta población en la época precolombina, durante la Conquista y la Colonia, ya que los análisis que siguen se referirán principalmente a la evolución demográfica en el período 1950-2000 y a las proyecciones que pueden hacerse de la población hasta 2050. Se completaría así el análisis de un siglo de comportamientos demográficos ocurridos y previstos. Ello contribuiría a dar luces para el examen de las perspectivas para el resto del siglo XXI.

## *EVOLUCIÓN DEL TAMAÑO DE LA POBLACIÓN Y DE SU DINÁMICA DEMOGRÁFICA*

La población de los siete países centroamericanos y los dos estados de México (Chiapas y Yucatán)<sup>4</sup> que habita el territorio del Istmo cuyo estudio es el objeto de este Seminario, presenta una dinámica demográfica que, como en el caso de otros fenómenos, dista de ser uniforme. Costa Rica, Panamá y Belice muestran un comportamiento indicativo de que sus poblaciones se encuentran en plena transición demográfica, mientras que en los otros países, que son precisamente los que tienen un mayor número de habitantes, esta transición es moderada, cuando no incipiente. Ello hace que la población de la región como un todo sea la de mayor ritmo de crecimiento en América Latina. Así, en el cuadro N° 1 se puede apreciar que en los 50 años transcurridos entre 1950 y 2000 se agregaron a la población más de 27 millones de habitantes, y se estima que en los 50 años que seguirán hasta 2050, el aumento sería de cerca de 40 millones. A pesar de su acelerado crecimiento, la población del Istmo es relativamente pequeña, en comparación con la del resto de América Latina y el Caribe, aunque su importancia porcentual ha ido aumentando lentamente, a través de los años, como puede apreciarse en el mismo cuadro N° 1. De 6% que era en 1950, se estima que a mediados del siglo XXI será de un poco más del 9%.

El crecimiento anteriormente descrito tiene consecuencias importantes en la ocupación humana de los respectivos territorios: mientras en 1950 la densidad de población en el Istmo era en promedio de 17 habitantes por kilómetro cuadrado, en la actualidad (1999) esta densidad prácticamente se ha cuadruplicado (66 h/km<sup>2</sup>) (véase el cuadro N° 1a). El país cuya densidad demográfica puede estar ya presentando algunas dificultades a una adecuada distribución de la población en su territorio es El Salvador. Conviene hacer notar, en cuanto al asentamiento de la

---

<sup>4</sup> Sólo se mencionan estos Estados sin incluir sus datos en los análisis, que se limitan a los países centroamericanos.

población, que se da también una acelerada concentración en las áreas urbanas. Por lo menos en cuatro países más de la mitad de la población reside en estas áreas. El país centroamericano que cuenta con la población más numerosa es Guatemala, el que a través de los 100 años analizados (1950-2050) ha contenido, y continuará conteniendo, alrededor de un tercio de la población del Istmo, con tendencia a aumentar (36% en 2050). Debe recordarse que durante la Colonia Guatemala fue asiento de la Capitanía General, y estuvo densamente poblada por indígenas, etnia que aún constituye la mayor parte de su población. El país demográficamente más pequeño, con exclusión de Belice, es Panamá, cuya población, junto con la de El Salvador, perdería importancia relativa en los 100 años bajo análisis.

Los distintos cambios demográficos indicados y las posiciones que los países ocupan en el contexto poblacional de América Central se deben a la ya mencionada transición demográfica que viene afectando de diversa manera a los varios conjuntos de habitantes. Los cuadros N° 2, 3 y 4 permiten apreciar cómo ha evolucionado la dinámica demográfica en los seis países centroamericanos.<sup>5</sup> Es ya bien conocido que el proceso de la llamada *transición demográfica* se inicia con el descenso de la mortalidad.

El cuadro N° 2 recoge la información sobre los niveles de esperanza de vida al nacer a partir del período 1950-1955. Debe ser evidente para el lector que un aumento en el promedio de años que una persona viviría, a partir de su nacimiento, implica un descenso de las tasas de mortalidad que dieron base a los respectivos cálculos. Desde luego, los descensos de la mortalidad se iniciaron en estos países varios años antes del quinquenio que constituye el punto de partida en el cuadro. Sin embargo, se ve con toda claridad que tanto en Costa Rica como en Panamá, estos descensos deben haberse iniciado más temprano y deben haber procedido a ritmo más acelerado, produciéndose importantes brechas en el nivel de este indicador entre estos dos países y los

---

<sup>5</sup> Lamentablemente no se dispuso de datos sobre Belice que permitieran ser incluidos en los cuadros respectivos.

demás del istmo. A mediados del siglo XX, por ejemplo, la esperanza de vida en Honduras era inferior a la de Costa Rica en 15,5 años, y en 13,8 a la de Panamá.

La evolución del nivel de la esperanza de vida en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua en la segunda mitad del siglo XX confirma que en ellos está claramente en marcha la transición de la mortalidad y que las proyecciones respectivas suponen que ésta continuará, por lo menos hasta mediados del siglo XXI.

Una vez instaurado el descenso de la mortalidad, éste es seguido en momentos distintos, según el caso de que se trate, por declinaciones en la fecundidad, la que generalmente se mide por la Tasa Global de Fecundidad (TGF). Así como la esperanza de vida al nacer constituye un índice sintético que permite conocer la evolución de la mortalidad libre de la influencia de la estructura por edades de las respectivas poblaciones, la tasa global de fecundidad es también un índice sintético con las mismas características, que deja ver cómo ha evolucionado esta variable. En el cuadro N° 3 es posible apreciar los cambios que entre 1950-1955 y 1990-1995 se dieron en la TGF en los seis países objeto de estudio. Una vez más hay que subrayar que tanto en Costa Rica como en Panamá, la fecundidad, aunque todavía moderadamente alta, había descendido en el último de estos períodos a niveles bastante inferiores a los del resto de los países. Así por ejemplo, la TGF de Guatemala era en el quinquenio 1990-1995 casi el doble de la de Panamá, pero encontrándose estos países en un proceso de transición demográfica moderada, habían registrado, a diferentes ritmos, importantes descensos en su fecundidad. Por ejemplo, de un promedio anual de 7,5 hijos que tenían las madres hondureñas en el primero de los períodos analizados, en el más reciente, 1990-1995, ese promedio había bajado a menos de 5. Lo más notorio del cuadro N° 3 es que las proyecciones del CELADE sitúan la TGF de todos los países centroamericanos en el nivel de reemplazo hacia mediados del siglo XXI.

La operación de la mortalidad y la fecundidad, modificada por la inmigración o la emigración, conduce a una estimación del crecimiento de la población que en el cuadro N° 4 está representado,

para los países en estudio, por las tasas totales estimadas para los quinquenios 1950-1955 a 1990-1995 y las proyectadas para los de 2000-2005 a 2045-2050, expresadas por mil. El análisis del comportamiento de las tasas en los períodos 1980-1985 y 1990-1995 debe tener muy presente el efecto que sobre ellas han ejercido las tasas de migración. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica es notorio que se ha producido hacia ese país una fuerte inmigración, principalmente de nicaragüenses.<sup>6</sup> En cambio, en El Salvador el conflicto bélico llevó a éxodos masivos entre su población.<sup>7</sup>

*ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN:  
LA DISTRIBUCIÓN URBANA-RURAL Y CIERTAS SITUACIONES  
ASOCIADAS A ELLA*

Ya se señaló en el acápite anterior que la región avanza hacia una rápida concentración de población en las áreas urbanas, que se produce principalmente por el éxodo de la población rural hacia centros urbanos. Este éxodo tiene su origen en una combinación de factores que se dan en las áreas rurales, entre los cuales pueden citarse: la desigual distribución de la propiedad de la tierra, combinada, en muchos casos, con el acaparamiento de la tierra para cultivos de alta tecnología destinados a la exportación; la falta de oportunidades de empleo remunerado en actividades asociadas a la agricultura y la ganadería, en parte debido al bajo nivel educativo de la mayoría de los residentes en dichas áreas. Influye también en la atracción que ejercen las áreas urbanas a los moradores de las rurales, la ausencia en estas últimas de servicios básicos (salud, educación, etc.).

Recientemente se ha dado un aumento de migraciones de residentes rurales hacia las fronteras agrícolas del país, donde éstos se asientan, aplicando métodos de cultivos y cría de ganado muy

---

<sup>6</sup> Desde el quinquenio 1975-1980 Costa Rica ha venido registrando tasas positivas y crecientes de migración, la que en 1990-1995 alcanzó el 9,1 por mil.

<sup>7</sup> Desde el quinquenio inicial del cuadro (1950-1955), El Salvador registra tasas negativas de migración, llegando a su máximo nivel (-14,8 por mil) en el período 1980-1985.

inapropiados para las áreas que ocupan, con la consiguiente destrucción del ambiente. Se colocan también estos residentes en una situación de alta vulnerabilidad ante los riesgos que se derivan de la ocurrencia de eventos naturales, como los que recientemente han afectado varios países de la región con altos costos debidos a la destrucción física y humana.

Un informe de Naciones Unidas<sup>8</sup> sitúa el porcentaje de población residente en áreas urbanas en el conjunto de los siete países de América Central en 1950, 1975, 1995 y una estimación para 2030 en los siguientes niveles:

<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>
1950	40
1975	57
1995	66
2030	76

Estimaciones del CELADE<sup>9</sup> son más conservadoras en cuanto al año en que más de la mitad de la población se ha concentrado o se concentrará en áreas urbanas, a saber:

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Porcentaje urbano</i>
Costa Rica	2005	52
El Salvador	1995	53
Guatemala	Después de 2025	
Honduras	2005	52
Nicaragua	1985	51
Panamá	1985	52

<sup>8</sup> United Nations, *World Urbanization Prospects: The 1996 Revision*, Nueva York, UN, 1998, p. 11.

<sup>9</sup> CELADE, *Boletín Demográfico*, N° 63, enero de 1999, cuadro N° 11.

El informe de Naciones Unidas ya citado también contiene estimaciones de las tasas de crecimiento de la población rural en esos mismos países, las que muestran, en general, un continuado descenso, lo que coincide con las estimaciones del CELADE. El proceso de “urbanización”, que, como se ha dicho, se nutre principalmente de las emigraciones desde las áreas rurales, con el consiguiente efecto negativo sobre el posible desarrollo de dichas áreas, trae aparejado un cúmulo de problemas que desde hace ya algún tiempo vienen sintiéndose no sólo en los países centroamericanos, sino en toda la región latinoamericana. Los más frecuentemente citados son: el hacinamiento de población en áreas alejadas a las ciudades, que no cuentan con los servicios indispensables para atender a dicha población y que no pueden ser dotadas de la infraestructura correspondiente por limitaciones financieras del gobierno; este hacinamiento propicia una creciente depredación del ambiente; las deficiencias del transporte público y en general de otros servicios que el Estado no está en condiciones de prestar adecuadamente; la ocupación para fines urbanos de tierras agrícolas que de otra manera podrían destinarse al cultivo de productos requeridos por la propia ciudad; la ausencia de oportunidades de empleo para los inmigrantes rurales que tienen muy bajos niveles de educación, lo que agudiza situaciones de pobreza, caldo propicio para la aparición de la violencia y la criminalidad.

#### *LA ESTRUCTURA POR EDADES Y ALGUNOS EFECTOS DE SU MODIFICACIÓN*

El proceso de transición demográfica, al que ya se ha hecho referencia, conduce, como es ya ampliamente conocido, a una significativa modificación de la estructura por edades de la población, que se caracteriza por una disminución de la proporción de población menor de 15 años, un aumento en la de los grupos de 15 a 64 años y también en la de los mayores de 65. Los cuadros N° 5a y 5b permiten apreciar la evolución de estos grupos de edad entre 1950 y 2000, y también la que se derivaría de las

proyecciones del CELADE. Es fácil apreciar que en el año inicial de la comparación, la población de los seis países incluidos en el cuadro registra porcentajes de menores de 15 años en exceso de 40, aunque con pequeñas diferencias. Cincuenta años después el porcentaje de ese grupo de edad difiere notablemente entre países. La diferencia entre Guatemala y Panamá en el año 2000 es del orden de 12,3 puntos.

Los porcentajes de la primera columna del cuadro N° 5b reflejan de manera adecuada cómo ha estado procediendo la transición demográfica en cada caso. Las proyecciones al año 2050 dejan ver claramente que ellas suponen que los países más rezagados avanzarían a una etapa de la transición bastante similar a la que alcanzarían Costa Rica y Panamá. Tratándose de países cuyas poblaciones aún continúan creciendo, debe tenerse presente que la disminución de las proporciones de menores de 15 años antes mencionada no implica reducciones en los valores absolutos de los efectivos de ese grupo de edad. El cuadro N° 5a permite apreciar el fenómeno en su muy significativa magnitud. Es sólo en 2050 cuando la magnitud de los aumentos absolutos tiende a disminuir, particularmente en Costa Rica, El Salvador y Panamá. Algunos efectos económicos y sociales beneficiosos podrían derivarse de estos cambios en el grupo de menores de 15 años, siempre que la sociedad de estos países estuviera organizada como para aprovecharlos.

Los cambios, tanto porcentuales como absolutos, en los grupos comprendidos entre los 15 y 64 años de edad siguen comportamientos diferenciales según sea la etapa de la transición demográfica que el país esté atravesando. Sin embargo, cualquiera que sea el caso, el crecimiento absoluto de los efectivos poblacionales en esos grupos de edad plantea situaciones que, considerando los actuales patrones de utilización de la fuerza de trabajo, pueden resultar muy problemáticas para estos países.

Otra fuente futura de problemas puede surgir de la evolución que experimenta y continuará experimentando el grupo de 65 y más años de edad, de continuar la prevista evolución de la transición demográfica.

Según el cuadro N° 5b, los porcentajes de estos adultos mayores en ninguno de los países excedía en 1950 de 4. Las proyecciones a 2050 sitúan ese porcentaje para tres países —Costa Rica, El Salvador y Panamá— entre 15 y 17,9, con niveles en exceso de 10% en los otros tres países. Los números absolutos de población en esas edades excederían de 1 millón en cuatro países y de 2,5 millones en Guatemala. Solo en Panamá el número de personas de edad avanzada sería de menos de 800.000. La mayoría de nuestras sociedades no parecen haberse percatado del significado de estas abultadas cifras. Se trata de un grupo de personas que, en general, ha dejado de ser productivo y que, en su mayor parte, por carecer de ingresos, se ha tornado dependiente de la sociedad —a la que por muchos años contribuyó— a través de los esquemas de seguridad social o de sus familias, cuando no están protegidas por estos esquemas o sus prestaciones resultan insuficientes.

#### *LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y ALGUNAS DE SUS CONSECUENCIAS*

En todos los países del Istmo se han dado movimientos migratorios hacia fuera, de distinta magnitud. En algunos casos ellos han sido causados por los conflictos bélicos, y en otros por la falta de oportunidades de empleo. La emigración se produce principalmente hacia los Estados Unidos, Canadá y México. No resulta fácil obtener información estadística fidedigna acerca de estos movimientos, ya que muchos de los migrantes hacia esos destinos ingresan a los respectivos países generalmente como indocumentados. Sin embargo, datos recientes basados en los censos de población de los tres países mencionados ubican el total de inmigrantes residentes en ellos en 1990 en 1.226.425, siendo los salvadoreños el grupo más numeroso en Estados Unidos y Canadá (504.453). En el caso de México, el grupo más numeroso estaba constituido por guatemaltecos (46.005), muchos de los cuales parecen estar asentados en los estados del sur de ese país. Los panameños y costarricenses emigran preferentemente a los Estados Unidos, pero en cantidades mucho menos significativas

(85.737 y 43.530 residentes en 1990, respectivamente). El cuadro N° 6 permite apreciar cómo ha variado el número de residentes de nacionales de los países centroamericanos en los Estados Unidos, Canadá y México en los 20 años transcurridos entre 1970 y 1990. Todo parece indicar que la migración hacia fuera es un fenómeno que se ha intensificado en los últimos años.

El cuadro N° 7, que sólo se refiere a residentes centroamericanos en los Estados Unidos, en 1990 permite apreciar un conjunto de características socio-demográficas y económicas de los migrantes que en algún momento se asentaron en ese país. Se trata, en su mayoría, de personas entre los 15 y 64 años, casados, con educación secundaria incompleta, salvo los nicaragüenses y los panameños, que tenían secundaria completa; todos tenían familias con niños menores de 18 años; con tasas de desocupación relativamente bajas, aun en el caso de las mujeres, con ocupaciones preferentemente en cargos administrativos y como profesionales y gerentes; con ingresos que, después de varios años de residencia, en 1989 llegan a un nivel de US \$8.000, \$9.000 y hasta más de \$15.000 anuales per cápita (Panamá), con lo que el porcentaje de familias pobres (ingreso por debajo de la línea de pobreza) entre estos emigrados resulta relativamente bajo (entre 25,5 y 12,3 %)

La emigración, con todo lo que pueda tener de traumática en un momento dado, trae aparejadas ciertas ventajas para los miembros de las familias de los migrantes que permanecen en los países de origen. Una de esas ventajas son las remesas en dinero que periódicamente realizan quienes se han radicado en el exterior. Según un estudio realizado por la CEPAL, estas remesas alcanzan cifras cuantiosas en dólares. El cuadro N° 8 permite apreciar el significado económico que en el caso de cuatro países de la región tienen estas remesas. Siendo que los emigrantes de El Salvador son con mucho los más numerosos, son también muy significativas las remesas que ellos envían a sus familiares, que, como puede apreciarse en el cuadro respectivo, excedieron en 1995 y 1996 de mil millones de dólares y representaron nada menos que el 16% del producto interno bruto del país. Un examen del cuadro en cuestión permite conocer el significado de estas remesas con re-

lación a otros renglones económicos y otros países de la región. Además, la emigración internacional disminuye las presiones que se derivan del elevado crecimiento de la población.

### 3. LOS RETOS DEL SIGLO XXI

América Central es quizá una de las “regiones” más estudiadas de América Latina. El reiniciado proceso de integración política, económica y social del área que ha implicado numerosas reuniones en las que han participado los más diversos grupos de las sociedades de esos países, ha dado lugar a la ejecución de un cúmulo de estudios, informes, documentos de trabajo, diagnósticos, etc., que permiten formular una serie de consideraciones acerca de los más variados problemas que agobian al Istmo. No es desde luego la intención de este documento intentar examinar los retos que se derivan de esos numerosos problemas. Se examinan a continuación sólo algunos de los que han parecido más pertinentes a la temática del Seminario.

#### *LA DISMINUCIÓN DEL RITMO DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN*

El análisis hecho en páginas anteriores respecto de algunas de las características de la dinámica demográfica permite destacar algunos retos asociados —que no consecuencias de— a esa dinámica. Es claro que, a pesar de que los países más atrasados en el proceso de transición demográfica parecen haber entrado en una aceleración del ritmo del mismo, sería conveniente que éste pudiera acentuarse a fin de que bajara la velocidad del crecimiento natural de la población para así disminuir el número absoluto de efectivos que anualmente se agreguen a la población.

Por otro lado, debe tenerse presente que una aceleración del ritmo de la transición demográfica acentuará algunas de las características negativas de la estructura por edades señaladas anteriormente y que necesariamente imponen retos tanto en el área

del empleo para la población entre 15 y 64 años de edad, como en el de la previsión social para la de 65 y más.

#### *LA MODIFICACIÓN DE LA DESIGUAL DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA POBLACIÓN*

Ya se ha comentado en párrafos anteriores que mientras la población tiende a concentrarse en áreas urbanas, las rurales van quedando lentamente despobladas, con los consiguientes problemas que ambos tipos de asentamiento generan. La población rural no sólo tiende a disminuir, tanto en forma absoluta como proporcional, sino que se asienta de manera dispersa en el territorio de los países, lo que hace difícil y a veces prácticamente imposible prestarle servicios de educación, salud, vivienda, etc. Lo anterior en gran medida está relacionado con situaciones que ya han sido mencionadas en este documento, relativas a la propiedad de la tierra y a las oportunidades de empleo, entre otras. Conviene determinar por qué los programas de desarrollo rural no han tenido el éxito que se esperaba, para así poder diseñar otras medidas que puedan contribuir a modificar los patrones de asentamiento de la población rural. Desde luego, el proceso de urbanización requiere también atención, con el fin de modificar su velocidad y características.

#### *LA AMPLIACIÓN DE LAS POSIBILIDADES DE EMPLEO REMUNERADO*

No es del caso aportar aquí cifras respecto de la situación del empleo en los países centroamericanos. Al igual que otros de la región, sufren de un desempleo crónico, de un elevado nivel de subempleo y de una elevada participación de la fuerza de trabajo en el llamado *mercado informal*. Algunos autores relacionan el origen de estos problemas de empleo con el modelo de desarrollo económico que prevalece en la región, que además de su efecto en el empleo se identifica como causante del alto nivel de desigualdad que en general se da en la distribución de los bene-

ficios de ese desarrollo. No puede invocarse, para justificar esta última condición, que el crecimiento económico no está en capacidad de hacerle frente al incremento demográfico. Sin excepción alguna, de acuerdo con datos de la CEPAL,<sup>10</sup> los siete países del Istmo registraron en 1998 tasas de crecimiento del producto interno bruto total en exceso de las de incremento demográfico. Precisa reconocer, respecto de los problemas del empleo, que la composición de la estructura por edades que durante cierto período genera el proceso de transición demográfica, aumentando proporcionalmente el grupo de personas de 15 a 64 años de edad, como ya se señaló, tiende a agravar esos problemas. Sin embargo, ninguna medida de carácter demográfico puede, en el mediano plazo, contribuir a eliminar el “exceso” de los que están en edad de trabajar, ya que el contingente que ingresaría al mercado de trabajo en los próximos 15 años ya forma parte de la población.

#### *LA REDUCCIÓN DE LOS NIVELES DE POBREZA*

Aunque sin duda pueden citarse algunas situaciones que en nuestras sociedades conducen a la presencia de un elevado nivel de pobreza e indigencia, son los problemas del empleo anteriormente citados los que de manera más directa influyen en que la pobreza de las familias se mantenga a niveles elevados. Un informe reciente de la CEPAL<sup>11</sup> sobre el istmo centroamericano sitúa el nivel de pobreza entre la población total y la ocupada en cuatro países del mismo en los siguientes niveles, que revelan que ni siquiera el hecho de estar “ocupado” logra proteger contra la pobreza:

---

<sup>10</sup> CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1998, cuadro N° 1, p. 89.

<sup>11</sup> CEPAL, *Tecnología y pobreza en el istmo centroamericano*, LC/MEX/R.673, diciembre de 1998, cuadro N° 12, p. 70.

País	Porcentaje de pobres en 1994	
	Población total ocupados	
Costa Rica	21	12
Guatemala*	53	42
Honduras	75	66
Panamá	31	18

\*se refiere a 1989.

Como puede apreciarse en las cifras anteriores, los porcentajes de pobreza entre los ocupados son realmente reflejo, sin duda, de condiciones deficientes en cuanto a remuneración, jornada de trabajo, estabilidad y productividad.

#### *LA MODIFICACIÓN DEL MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL*

Lo analizado en los dos puntos anteriores respecto de los problemas del empleo y los niveles de pobreza que afectan a la población, pone claramente en evidencia que uno de los principales retos a los que deben enfrentarse los países de América Central es el relacionado con la modificación del modelo de desarrollo económico y social. La adopción en nuestros países del modelo neoliberal, con sus conocidas características que parece innecesario discutir aquí, no ha logrado corregir las dos situaciones negativas analizadas en párrafos anteriores (la deficiente absorción en empleo productivo de la población en edad de trabajar y los elevados niveles de pobreza e indigencia), que conjuntamente con la desigual distribución de los beneficios del desarrollo constituyen los problemas de mayor magnitud y más apremiantes que agobian a nuestras sociedades. Los más fervientes defensores del modelo están reconociendo sus limitaciones y proponiendo medidas que, según ellos, contribuirían a paliar algunas de las situaciones que conducen a condiciones económicas y sociales desfavorables para la mayoría de la población.

## REFLEXIÓN FINAL

Hacer un listado, acompañado de comentarios pertinentes, sobre los retos que los países del istmo centroamericano deben enfrentar en el próximo milenio, resulta un ejercicio relativamente sencillo. Lo que ofrece dificultades es el señalamiento de medidas concretas que deban adoptarse para hacer frente a los mismos y modificar así las condiciones adversas que los retos llevan implícitas.

Las recomendaciones que de este Seminario emanen pueden, sin duda, incluir definiciones acerca de medidas concretas que puedan adoptarse con relación a los retos que aquí han sido identificados, que en todo caso deben ser el resultado de acuerdos entre distintas instancias de la sociedad: el Estado, la empresa privada, la Iglesia, la sociedad civil con sus distintos componentes (obreros, profesionales, ONG, grupos comunitarios, etc.).

**Cuadro N° 1**  
**Población total de América Central por países**  
**Años 1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000, 2025 y 2050 (en miles)**

Países	Años															
	1950		1960		1970		1980		1990		2000		2025		2050	
	Población	% del total														
Total	9.189	100,0	12.383	100,0	16.916	100,0	22.276	100,0	29.916	100,0	38.916	100,0	47.916	100,0	56.916	100,0
% del total de AL-C*		5,5		5,7		6,0		6,2		6,4		6,6		6,8		7,0
Costa Rica	862	9,4	1.236	9,9	1.731	10,2	2.284	10,3	2.916	11,4	3.598	13,0	4.284	16,3	4.916	18,0
El Salvador	1.951	21,2	2.578	21,0	3.598	21,3	4.586	20,6	5.243	22,2	6.243	26,4	7.243	30,6	8.243	34,6
Guatemala	2.959	32,3	3.963	32,0	5.243	31,0	6.820	30,6	6.820	25,2	7.820	26,1	8.820	31,6	9.820	34,6
Honduras	1.380	15,0	1.894	15,3	2.592	15,3	3.569	16,0	3.569	12,9	4.569	15,1	5.569	19,6	6.569	23,0
Nicaragua	1.098	12,0	1.493	12,0	2.123	12,6	2.921	13,1	2.921	9,8	3.921	13,5	4.921	16,3	5.921	20,6
Panamá	860	9,4	1.126	9,1	1.506	8,9	1.950	8,8	1.950	6,5	2.950	10,5	3.950	14,1	4.950	17,6
Belize	69	0,7	93	0,7	123	0,7	146	0,6	146	0,5	196	0,7	246	0,8	296	1,0

Continúa

Países	Años									
	1990		2000				2025		2050	
	Población	% del total	Población	% del total	% del total	Población	% del total	Población	% del total	
Total	28.199	100,0	36.340	100,0	100,0	58.308	100,0	75.960	100,0	
% del total de AL-C		6,4		7,1			8,4		9,4	
Costa Rica	3.049	10,8	4.023	11,1	11,1	5.929	10,1	7.195	9,4	
El Salvador	5.110	18,1	6.276	17,3	17,3	9.062	15,5	11.237	14,8	
Guatemala	8.749	31,0	11.385	31,3	31,3	19.816	34,0	27.165	35,8	
Honduras	4.879	17,3	6.485	17,8	17,8	10.656	18,3	13.921	18,3	
Nicaragua	3.827	13,6	5.074	13,9	13,9	8.696	15,0	11.600	15,3	
Panamá	2.398	8,5	2.856	7,9	7,9	3.779	6,5	4.365	5,7	
Belice	187	0,7	241	0,7	0,7	370	0,6	477	0,6	

\* América Latina y el Caribe.

Fuente: CEADE, *Boletín Demográfico*, N° 61, enero de 1998, cuadro 1a, y *Boletín Demográfico*, N° 63, enero de 1999, cuadro N° 1a.

**Cuadro N° 1a**  
**Densidad promedio de población (h/km<sup>2</sup>) en los países de América Central**  
**Años 1950 y 1999**

<i>País</i>	<i>Extensión (km<sup>2</sup>)</i>	<i>Años y h/km<sup>2</sup></i>	
		<i>1950</i>	<i>1999</i>
Total	552.857	17,22	65,6
Costa Rica	50.900	16,9	73,2
El Salvador	20.935	93,2	295,6
Guatemala	108.889	27,3	101,9
Honduras	112.088	12,3	56,3
Nicaragua	139.000	7,9	32,9
Panamá	77.082	11,2	36,5
Belice	23.963	2,9	10,0

Fuente: Elaboración propia con datos de CELADE, *Boletín Demográfico*, N° 59, enero de 1997 y *Boletín Demográfico*, N° 62, julio de 1998.

**Cuadro N° 2**  
**Esperanza de vida al nacimiento en países centroamericanos**  
**Quinquenios 1950-1955, 1960-1965, 1970-1975, 1980-1985, 1990-1995,**  
**2000-2005, 2020-2025 y 2045-2050 (en años)**

<i>Países</i>	<i>Quinquenios y años</i>							
	<i>1950-1955</i>	<i>1960-1965</i>	<i>1970-1975</i>	<i>1980-1985</i>	<i>1990-1995</i>	<i>2000-2005</i>	<i>2020-2025</i>	<i>2045-2050</i>
Costa Rica	56,0	61,6	68,1	73,8	75,7	77,3	79,7	81,7
El Salvador	44,1	50,8	58,3	57,1	67,1	70,6	74,8	78,7
Guatemala	41,8	46,2	53,9	58,2	62,6	65,9	71,9	77,4
Honduras	40,5	46,3	54,1	61,6	67,7	71,0	74,9	78,6
Nicaragua	40,9	47,3	55,2	59,5	66,1	69,7	74,3	77,5
Panamá	54,3	60,9	66,5	70,8	72,9	74,9	77,4	79,9

Fuente: CELADE, *Boletín Demográfico*, N° 61, enero de 1998, cuadro 5, y *Boletín Demográfico*, N° 63, enero de 1999, cuadro N° 5.

**Cuadro N° 3**  
**Tasa global de fecundidad**  
**Quinquenios 1950-1955, 1960-1965, 1970-1975, 1980-1985, 1990-1995,**  
**2000-2005, 2020-2025 y 2045-2050 (hijos por mujer)**

<i>Países</i>	<i>Quinquenios y promedio anual de hijos por mujer</i>							
	<i>1950-1955</i>	<i>1960-1965</i>	<i>1970-1975</i>	<i>1980-1985</i>	<i>1990-1995</i>	<i>2000-2005</i>	<i>2020-2025</i>	<i>2045-2050</i>
Costa Rica	6,7	6,9	4,3	3,5	3,0	2,7	2,2	2,1
El Salvador	6,5	6,8	6,1	4,5	3,5	2,9	2,2	2,1
Guatemala	7,1	6,8	6,5	6,3	5,4	4,4	2,7	2,1
Honduras	7,5	7,4	7,1	6,0	4,9	3,7	2,4	2,1
Nicaragua	7,3	7,3	6,8	6,2	4,9	3,9	2,4	2,1
Panamá	5,7	5,9	4,9	3,5	2,9	2,4	2,1	2,1

Fuente: CELADE, *Boletín Demográfico*, N° 61, enero de 1998, cuadro 3, y *Boletín Demográfico*, N° 63, enero de 1999, cuadro N° 3.

**Cuadro N° 4**  
**Tasas de crecimiento demográfico total**  
**Quinquenios 1950-1955, 1960-1965, 1970-1975, 1980-1985, 1990-1995,**  
**2000-2005, 2020-2025 y 2045-2050**

<i>Países</i>	<i>Quinquenios y tasas por mil</i>							
	<i>1950-1955</i>	<i>1960-1965</i>	<i>1970-1975</i>	<i>1980-1985</i>	<i>1990-1995</i>	<i>2000-2005</i>	<i>2020-2025</i>	<i>2045-2050</i>
Costa Rica	34,7	36,1	25,7	29,0	30,5	20,3	11,7	5,7
El Salvador	26,2	31,0	27,1	8,1	20,7	18,2	12,0	6,4
Guatemala	28,8	28,3	27,6	25,4	26,3	25,8	17,9	10,1
Honduras	30,9	33,8	30,3	31,9	29,4	24,9	15,4	8,3
Nicaragua	30,2	31,9	32,5	30,6	29,0	26,7	16,7	8,9
Panamá	25,5	29,0	26,9	21,2	18,6	14,3	8,5	3,8

Fuente: CELADE, *Boletín Demográfico*, N° 61, enero de 1998, cuadro 2, y *Boletín Demográfico*, N° 63, enero de 1999, cuadro N° 2.

**Cuadro N° 5a**  
**Evolución de la estructura por edades de los países de América Central**  
**Años 1950, 2000 y 2050**

Años	Países	Total	Grupos de edad		
			< de 15	15-64	65 y más
1950	Costa Rica	861.780	373.407	456.100	32.273
	El Salvador	1.950.628	839.919	1.050.549	60.160
	Guatemala	2.968.976	1.308.889	1.584.420	75.667
	Honduras	1.379.793	622.482	724.616	32.695
	Nicaragua	1.097.916	489.352	581.050	27.514
	Panamá	860.091	346.155	478.856	35.080
2000	Costa Rica	4.023.466	1.302.075	2.516.032	205.359
	El Salvador	6.276.037	2.234.121	3.729.468	312.448
	Guatemala	11.385.336	4.965.225	6.016.367	403.744
	Honduras	6.485.475	2.701.163	3.560.976	223.336
	Nicaragua	5.074.243	2.168.899	2.747.077	158.267
	Panamá	2.855.701	893.721	1.803.867	158.113
2050	Costa Rica	7.194.887	1.451.586	4.543.023	1.200.278
	El Salvador	11.237.047	2.332.087	7.218.952	1.686.008
	Guatemala	27.164.889	6.160.400	18.316.166	2.688.323
	Honduras	13.920.543	2.983.172	9.210.843	1.726.528
	Nicaragua	11.600.080	2.554.273	7.725.601	1.320.206
	Panamá	4.364.686	852.133	2.729.792	782.761

Fuente: CELADE, *Boletín Demográfico*, N° 59, enero de 1997, y *Boletín Demográfico*, N° 62, julio de 1998, cuadros N° 17a, 20a, 21a, 23a, 25a y 26a.

**Cuadro N° 5b**  
**Evolución de la estructura por edades en los países de América Central**  
**Años 1950, 2000 y 2050 (en porcentaje)**

Años	Países	Total	Grupos de edad		
			< de 15	15-64	65 y más
1950	Costa Rica	100	43,3	52,9	3,8
	El Salvador	100	43,1	53,8	3,1
	Guatemala	100	44,1	53,3	2,6
	Honduras	100	45,1	52,5	2,4
	Nicaragua	100	44,6	52,9	2,5
	Panamá	100	40,3	55,7	4,0
2000	Costa Rica	100	32,4	62,6	5,0
	El Salvador	100	35,6	59,4	5,0
	Guatemala	100	43,6	52,8	3,6
	Honduras	100	41,7	54,9	3,4
	Nicaragua	100	42,7	54,2	3,1
	Panamá	100	31,3	63,2	5,5
2050	Costa Rica	100	20,2	63,2	16,6
	El Salvador	100	20,8	64,2	15,0
	Guatemala	100	22,7	67,4	9,9
	Honduras	100	21,4	66,2	12,4
	Nicaragua	100	22,0	66,6	11,4
	Panamá	100	19,5	62,6	17,9

Fuente: CELADE, *Boletín Demográfico*, N° 59, enero de 1997, y *Boletín Demográfico*, N° 62, julio de 1998, cuadros N° 17a, 20a, 21a, 23a, 25a y 26a.

**Cuadro N° 6**  
**Población nacida en países de Centroamérica y residente en Estados Unidos,**  
**Canadá y México, según los censos, alrededor de 1970, 1980 y 1990**

<i>Regiones y países</i>	<i>Población</i>			<i>Incremento porcentual</i>	
	<i>1970</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>1970-1980</i>	<i>1980-1990</i>
<i>Estados Unidos</i>					
Total Centroamérica	113.913	331.219	1.098.021	190,8	231,5
Costa Rica	16.691	29.639	43.530	77,6	46,9
El Salvador	15.717	94.447	465.433	500,9	392,8
Guatemala	17.356	63.073	225.739	263,4	257,9
Honduras	27.978	39.154	108.923	39,9	178,2
Nicaragua	16.125	44.166	168.659	173,9	281,9
Panamá	20.046	60.740	85.737	203,0	41,2
<i>Canadá</i>	<i>1981</i>	<i>1986</i>	<i>1996</i>	<i>1981-1986</i>	<i>1986-1996</i>
Total Centroamérica	4.875	18.865	68.931	287	265,4
Costa Rica	415	660	1.652	59	150,3
El Salvador	1.775	11.245	39.020	533,5	247,0
Guatemala	1.530	4.325	13.270	182,7	206,8
Honduras	475	865	3.917	82,1	352,8
Nicaragua	270	1.270	5.545	370,4	572,8
Panamá	410	500	2.257	22	405,4
<i>México</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>1970-1980</i>	<i>1980-1990</i>
Total Centroamérica	14.977	13.531	59.473	-9,7	339,5
Costa Rica	998	1.841	1.521	84,5	-17,4
El Salvador	1.213	2.055	5.215	69,4	153,8
Guatemala	6.969	4.115	46.005	-41,0	1018
Honduras	941	1.500	1.997	59,4	33,1
Nicaragua	3.673	2.312	2.566	-37,1	11,0
Panamá	1.183	1.708	2.169	44,4	27,0

Fuente: Proyecto Estado de la Región, *Informe estado de la región en desarrollo humano sostenible*, San

**Cuadro N° 7**  
**Estados Unidos: Características sociodemográficas y económicas seleccionadas de la población nacida en países de Centroamérica, 1990**

Características demográficas	Centroamérica <sup>a</sup>	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Población	1.133.978	465.433	225.739	108.923	168.659	85.737
<i>Estructura por edad</i>						
0-14	11,5	11,3	11,1	11,1	17,2	6,0
15-64	84,4	86,2	86,2	84,7	78,2	82,2
65 y más	4,1	2,6	2,7	4,1	4,6	11,8
Índice de masculinidad	96,1	106,9	105,5	79,2	93,1	66,8
<i>Estado conyugal (población de 25 años y más)</i>						
Soltero	36,7	41,3	37,6	34,1	34,9	24,1
Casado	49,3	47,2	49,7	48,9	50,7	52,8
Separado/divorciado/viudo	14,1	11,5	12,7	17,0	14,4	23,1
<i>Nivel de educación (población de 25 años y más)</i>						
Hasta secundaria incompleta	54,3	67,3	62,5	50,8	41,2	21,1

Continúa

<i>Características demográficas</i>	<i>Centroamérica<sup>a</sup></i>	<i>El Salvador</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Honduras</i>	<i>Nicaragua</i>	<i>Panamá</i>
Secundaria completa	37,2	28,1	31,7	40,9	44,1	59,4
Universitaria o superior	8,5	4,6	5,8	8,3	14,6	19,5
Población que llegó en los últimos 3 años (total hogares)	31.972	9.564	5.800	2.991	9.181	2.867
Porcentaje de familias	79,1	78,3	74,3	74,3	89,9	68,4
Porcentaje de familias con niños menores de 18 años	61,1	51,8	55,5	57,4	73,6	59,9
Características laborales y económicas (población de 16 años y más)	988.098	405.653	197.740	95.648	136.661	79.895
Tasa de actividad	74,0	76,3	75,7	70,3	73,1	68,0
Tasa de desocupación mujeres 16 años y más	10,2	10,5	10,3	12,1	9,9	8,1
Tasa de actividad	63,3	65,0	62,6	61,2	63,3	62,3
Tasa de desocupación	11,7	12,1	12,4	13,5	11,5	9,3
Ocupados 16 años y más	653.089	276.345	133.867	58.696	89.694	48.313
Profesionales y gerentes	9,5	5,8	7,0	9,2	11,4	25,7

Continúa

Características demográficas	Centroamérica <sup>a</sup>	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Técnicos, vendedores y administrativos	20,1	15,1	15,4	21,1	27,7	37,3
Trabajadores de los servicios	29,8	34,1	31,3	29,8	23,2	18,7
Trabajadores calificados de la producción, reparación y transporte <sup>b</sup>	31,0	33,4	35,9	30,4	29,3	14,8
Otras ocupaciones <sup>c</sup>	9,6	11,5	10,4	9,5	8,3	3,5
<i>Ingreso per cápita familiar en 1989 (US\$)</i>						
Población total	9.446	8.405	9.003	8.835	8.548	15.408
Población que llegó en los últimos 3 años	4.107	4.023	4.032	3.642	3.923	6.500
<i>Pobreza total</i>						
% de familias pobres	20,9	22,5	21,5	25,5	20,8	12,3
Llegaron en los últimos 3 años	37,1	34,4	34,4	42,9	40,5	35,5

<sup>a</sup> Incluye a Costa Rica, aunque no se publican datos para ese país por el escaso número de residentes en Estados Unidos.

<sup>b</sup> Incluye ocupaciones de precisión, operación de maquinaria, de ensamblaje y de supervisión de la producción, ocupaciones de reparación y operación de medios de transporte y de movimiento de materiales.

<sup>c</sup> Incluye ocupaciones agrícolas, forestales y de pesca, además de otras ocupaciones no calificadas.

<sup>d</sup> Cuando el ingreso durante 1989 está por debajo de la línea de la pobreza.

Fuente: Proyecto Estado de la Región, *Informe estado de la región en desarrollo humano sostenible*, San José de Costa Rica, PER, 1999, cuadro N° 14-9, p. 373.



**Cuadro N° 8**  
**Participación de las remesas familiares en la economía de**  
**El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua**  
**Años 1995 y 1996**

País	Indicador	Años	
		1995	1996
El Salvador	Remesas (millones de US \$)	1.060,8	1.086,6
	% PIB	16,1	16,0
	% exportaciones totales	63,9	59,9
	% exportaciones de café	293,1	320,5
	% importaciones	33,3	35,1
Guatemala	Remesas (millones de US \$)	349,7	362,7
	% PIB	3,3	3,2
	% exportaciones totales	16,2	16,3
	% café	64,9	76,8
	% importaciones	11,5	12,5
Honduras	Remesas (millones de US \$)	120,0	128,4
	% PIB	3,0	3,0
	% exportaciones totales	8,3	8,0
	% café	56,0	50,4
	% importaciones	7,6	7,4
Nicaragua	Remesas (millones de US \$)	75,0	95,0
	% PIB	4,0	4,6
	% exportaciones totales	14,1	14,1
	% café	57,1	82,2
	% importaciones	8,6	9,0

Fuente: Proyecto Estado de la Región, *Informe estado de la región en desarrollo humano sostenible*, San José de Costa Rica, PER, 1999, cuadro N° 14.7, p. 371.



# TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA Y ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

La temática de este artículo indica claramente el interés por examinar el proceso conocido como *envejecimiento demográfico*; sin embargo, como éste se produce fundamentalmente como consecuencia de la llamada *transición demográfica*, resulta indispensable definir ésta como paso previo al examen que seguirá.

## TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA

Aunque aún persisten importantes diferencias entre los estudios de los fenómenos poblacionales en cuanto a la identificación de los factores que explicarían la modificación que a través del tiempo experimentan las variables demográficas básicas en distintas poblaciones, existe consenso en reconocer:

1. Que las poblaciones evolucionan a niveles elevados y relativamente estables de fecundidad y mortalidad a niveles bajos, en

---

<sup>1</sup> Texto presentado por Carmen A. Miró en el Foro Internacional Perspectivas de la Persona Mayor hacia el Nuevo Milenio, San José de Costa Rica, 2 de julio de 1999 (versión ligeramente revisada de 2003).

equilibrio, y a veces ligeramente fluctuantes (es lo que ha ocurrido en los países europeos y en Japón).

2. Que el descenso de cada una de las variables se inicia en momentos diferentes, siendo generalmente el nivel de la mortalidad el que primero comienza a disminuir.

3. Que, mediando lapsos variables, el nivel de la fecundidad tiende también a disminuir, aunque, en general, a ritmo más lento que el descenso de la mortalidad.

4. Que el tiempo que ambas variables toman en llegar a niveles bajos difiere entre distintas poblaciones, dependiendo ello de la influencia de una serie de factores sociales, económicos y biodemográficos, y, finalmente,

5. Que el balance entre los niveles de fecundidad y mortalidad, en ocasiones modificado por la migración internacional, determina el ritmo de crecimiento de la respectiva población.

Es a este proceso, a través del cual se van modificando los niveles de fecundidad, de mortalidad y de crecimiento demográfico, a lo que la bibliografía especializada designa como *transición demográfica*. Y según el grado de avance logrado en la disminución de la mortalidad y la fecundidad, se reconocen cuatro etapas, a saber: incipiente, moderada, plena y avanzada.

En la incipiente y moderada ha bajado lentamente la mortalidad, pero la fecundidad aún no desciende, o lo hace con mucha lentitud.<sup>2</sup> En la etapa plena ambas variables están en franca declinación, y en la avanzada tanto la fecundidad como la mortalidad presentan descensos significativos y sostenidos que tienden a equilibrar los valores de esas variables.

Teniendo presente que las diferencias que se dan en la evolución de las variables demográficas en las dos primeras etapas no son muy marcadas, en este documento se optó por considerar como ejemplos ilustrativos para los análisis respectivos, el

---

<sup>2</sup> Esta clasificación ha sido tomada de Juan Chackiel y Jorge Martínez, *Transición demográfica en América Latina y el Caribe desde 1950*, vol. I, México, IV Conferencia Latinoamericana de Población, marzo de 1993.

caso de seis países latinoamericanos cuya dinámica demográfica puede considerarse representativa de las etapas incipiente, plena y avanzada de la transición demográfica. Ellos son: Bolivia y Haití, de la incipiente; Costa Rica y Panamá, de la plena, y Chile y Cuba de la avanzada. Es fácil apreciar en los datos que se incluyen en el cuadro N° 1 cómo han evolucionado (en el proceso de transición demográfica) los indicadores de la fecundidad y la mortalidad en los seis países que aquí son objeto de análisis.<sup>3</sup> Para no abrumar a los lectores con cifras, he limitado ese análisis al periodo 1970-2025.

**Cuadro N° 1**  
**Tasa global de fecundidad y esperanza de vida al nacer en seis países**  
**con transición demográfica incipiente, plena y avanzada**  
**1970-1975, 1995-2000 y 2000-2025**

<i>Países y etapas</i>	<i>Tasa global de fecundidad<sup>A</sup></i>			<i>Esperanza de vida al nacer (años)<sup>B</sup></i>		
	<i>1970-1975</i>	<i>1995-2000</i>	<i>2020-2025</i>	<i>1970-1975</i>	<i>1995-2000</i>	<i>2020-2025</i>
<i>Incipiente</i>						
Bolivia	6,5	4,4	2,5	46,7	61,4	71,5
Haití	5,8	4,4	2,7	48,5	57,2	67,3
<i>Plena</i>						
Costa Rica	4,3	2,8	2,2	68,4	76,5	79,7
Panamá	4,9	2,6	2,1	66,5	74	77,4
<i>Avanzada</i>						
Chile	3,6	2,5	2,1	63,6	75,2	78,5
Cuba	3,5	1,6	1,8	71,0	76,0	78,9

<sup>A</sup> Es el número promedio de hijos que tendría una mujer de una cohorte hipotética de mujeres que durante su vida fértil tuvieran sus hijos de acuerdo con las tasas de fecundidad por edad del periodo en estudio y no sometidas a riesgos de mortalidad desde el nacimiento hasta el término del periodo fértil.

<sup>B</sup> Representa la duración media de la vida de los individuos de una cohorte hipotética de nacimientos, sometidos en todas las edades a la mortalidad del periodo en estudio.

<sup>3</sup> En general, los datos demográficos utilizados a partir de aquí son los publicados en el *Boletín Demográfico* por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía de la CEPAL.

En todos los casos la transición demográfica ya se encontraba en marcha en 1970, pero evidentemente el grado de avance logrado por la misma era diferente. Mientras que en el periodo 1970-1975 en Bolivia las mujeres en edades reproductivas estaban teniendo anualmente en promedio 6,5 hijos, en Cuba este promedio era apenas de 3,5. En todo caso, en cualquier etapa de la transición demográfica que los seis países hayan venido atravesando, es claro que en ellos debe haberse dado un continuado descenso de la fecundidad en los siguientes 25 años transcurridos, siendo los valores de la tasa del periodo 1995-2000 representativos del nivel actual de la fecundidad. La proyección hecha para el periodo 2020-2025 (a 25 años de distancia del anterior) confirma que se estima que el descenso continuará, aunque las diferencias entre países parecen acortarse.

En cuanto a la mortalidad, representada en el cuadro por la esperanza de vida al nacer (a mayor aumento de ésta, mayor disminución de la mortalidad), también se aprecian aumentos significativos en esta variable, manteniéndose a lo largo de los 50 años analizados importantes diferencias entre los países representativos de las tres etapas consideradas de la transición demográfica, pero como en el caso de la fecundidad, acortándose esas diferencias.

Desde luego, por razón de los cambios en la fecundidad y la mortalidad, como ya se ha dicho, se modifica también la tasa anual de crecimiento de la población. La evolución en los casos analizados se muestra en el cuadro N° 2.

Se confirma que en todos los países incluidos en este estudio, las tasas de crecimiento demográfico están en descenso. En Costa Rica, por ejemplo, se estima que en 50 años esta tasa habrá bajado a menos de la mitad y en Panamá a menos de un tercio. Llama la atención el caso de Cuba, donde el crecimiento demográfico prácticamente se detendría en la primera mitad del siglo XXI y se tornaría negativo, como en algunos países europeos.

**Cuadro N° 2**  
**(Tasa anual por mil)**

<i>País</i>	<i>1970</i>	<i>2000</i>	<i>2025</i>
Bolivia	24,4	21,5	14,8
Haití	17,0	18,2	13,9
Costa Rica	25,7	20,3	11,7
Panamá	26,9	14,3	8,5
Chile	17,0	11,8	8,1
Cuba	17,7	3,0	0,9

s.f.

## ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO

Los descensos de la fecundidad y de la mortalidad, característicos de la transición demográfica, y que, para el caso de los países analizados, quedan adecuadamente reflejados en el cuadro N° 1, modifican de manera significativa la estructura por edades de las respectivas poblaciones. Con diferencias en el ritmo del descenso, según sea la etapa de transición demográfica que atraviesan, en todos ellos se registra una paulatina declinación en el porcentaje que respecto a la población total representan los menores de 15 años, en contraste con un aumento en el de los de 65 años y más. La proporción en el grupo 15-64 también aumenta en las primeras etapas de transición demográfica, y tiende a estabilizarse y eventualmente a disminuir a medida que la transición avanza.

Son estos cambios en la estructura por edad de la población los que configuran el fenómeno que se ha identificado como el envejecimiento demográfico. Los datos de los cuadros N° 3 y 4 permiten observar los cambios que se dan en la composición de la estructura por edad de la población femenina urbana y rural en los seis países cuyo proceso de envejecimiento a lo largo de 50 años interesa analizar.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Aunque el proceso de envejecimiento afecta a ambos sexos de manera bastante

También es posible apreciar cómo se modifica la estructura por edades en las gráficas N° 1 y 2 (ver al final de este texto), en las que se representan para los años 1970, 2000 y 2025 los datos referentes a las poblaciones femeninas urbana y rural de los dos países ubicados en los extremos de las etapas de la transición demográfica (Bolivia y Cuba). El diferente comportamiento es tan evidente que hace innecesario abundar en comentarios.

**Cuadro N° 3**  
**Evolución de la estructura por edad de la población femenina urbana en seis países con transición demográfica incipiente, plena y avanzada. Años 1970, 2000 y 2025 (en porcentaje) y tasa de crecimiento demográfico en los quinquenios terminados en los años 1970, 2000 y 2025**

<i>Urbana</i>						
<i>Grupo de edad (en años)</i>	<i>1970</i>		<i>2000</i>		<i>2025</i>	
<i>Incipiente</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Haití</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Haití</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Haití</i>
-15	38,5	36,5	36,8	36,4	27,7	28,1
15-64	58,3	59,1	59,4	60	66,2	66,3
65 y más	3,2	4,4	3,8	3,6	6,1	5,6
<i>r/1.000*</i>	47,1	40,5	32,1	36,7	18	23,5
<i>Plena</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Panamá</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Panamá</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Panamá</i>
-15	38,1	38,4	28,1	26,7	21	19,1
15-64	57,4	56,9	65,2	67,1	66,7	69
65 y más	4,5	4,7	6,6	6,2	12,2	11,9
<i>r/1.000*</i>	38,3	31,4	27,8	20,6	17,6	12,9

Continúa

similar, se optó por limitar su examen a la población femenina porque entre las mujeres, por estar sometidas a una menor mortalidad con la consecuente mayor longevidad, el proceso resulta algo más pronunciado. Las poblaciones femeninas urbana y rural se incluyeron con el propósito de comparar cómo evoluciona el proceso en ambas áreas, aunque la última puede estar parcialmente afectada por emigración.

<i>Urbana</i>						
<i>Grupo de edad (en años)</i>	<i>1970</i>		<i>2000</i>		<i>2025</i>	
<i>Avanzada</i>	<i>Cuba</i>	<i>Chile</i>	<i>Cuba</i>	<i>Chile</i>	<i>Cuba</i>	<i>Chile</i>
-15	33,1	36,3	19,2	27	14,6	21,2
15-64	60,3	58	70	64,7	66,1	64,7
65 y más	6,7	5,8	10,8	8,3	19,3	14,1
r/1.000*	30,4	25	7,8	14,6	2,8	9,6

\* Tasa anual de crecimiento por mil.

Fuente: CELADE, *Boletín Demográfico*, N° 63, enero de 1999, cuadros N° 15e, 17e, 19e, 20e, 24e y 28e.

**Cuadro N° 4**  
**Evolución de la estructura por edad de la población femenina rural en seis**  
**países con transición demográfica incipiente, plena y avanzada.**  
**Años 1970, 2000 y 2025 (en porcentaje) y tasa de crecimiento demográfico**  
**en los quinquenios terminados en los años 1970, 2000 y 2025**

<i>Rural</i>						
<i>Grupo de edad (en años)</i>	<i>1970</i>		<i>2000</i>		<i>2025</i>	
<i>Incipiente</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Haití</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Haití</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Haití</i>
-15	44,7	40,9	42,4	40,8	31,6	31,2
15-64	51,4	53,9	52	54,9	59,3	62,3
65 y más	4	5,2	5,6	4,3	9,1	6,5
r/100*	10,4	10,7	0,6	5,8	5	3,3
<i>Plena</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Panamá</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Panamá</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Panamá</i>
-15	50,9	49,7	36,3	37,1	28,5	27,4
15-64	46,4	46,3	59,4	57,7	62,9	62,3
65 y más	2,7	4,1	4,4	5,1	8,6	10,3
r/100*	17,3	22,7	12,4	5,4	3,3	0,2

Continúa

<i>Rural</i>						
<i>Grupo de edad (en años)</i>	<i>1970</i>		<i>2000</i>		<i>2025</i>	
<i>Avanzada</i>	<i>Cuba</i>	<i>Chile</i>	<i>Cuba</i>	<i>Chile</i>	<i>Cuba</i>	<i>Chile</i>
-15	43,8	44,7	27,2	32,1	21,9	25,2
15-64	52,6	49,9	65,8	59,5	64,5	60,3
65 y más	3,5	5,4	7	8,5	13,6	14,5
r/100*	-3,2	-6,5	-17,3	-5,5	-10,4	-5,9

\* Tasa anual de crecimiento por mil.

Fuente: CELADE, *Boletín Demográfico*, N° 63, enero de 1999, cuadros N° 15e, 17e, 19e, 20e, 24e y 28e.

La estructura por edad en cada caso está descrita por tres grupos de edad que de cierta manera pueden considerarse representativos de momentos distintos en el desarrollo de una población:

1. Los menores de 15 años, grupo constituido por los infantes y los escolares que aún no ingresan al mercado de trabajo y cuya disminución proporcional en una población se toma como indicativa de la presencia de un proceso de envejecimiento en ésta.

2. Los adultos de 15 a 64 años de edad, grupo que constituye la población en edad de trabajar (PET), de la cual se recluta la población económicamente activa (PEA). Cualquiera que sea la etapa de la transición demográfica en la que la población se encuentre, la proporción de este grupo en la población total aumentará en los periodos iniciales, para luego comenzar a declinar, indicio de envejecimiento de ésta.

3. El grupo de 65 años y más de edad, cuyo aumento proporcional en una población es el que con más frecuencia se toma como representativo del envejecimiento demográfico. Los integrantes de este grupo, que en su mayoría no realizan actividad remunerada alguna, pues se encuentran jubilados o simplemente retirados, presentan, en diversos grados, signos de declinación física y mental.

De los comentarios anteriores puede deducirse entonces que el envejecimiento demográfico es un proceso que afecta a toda la

estructura por edad de la población y que se inicia desde el momento en que comienza la transición demográfica.

#### *ALGUNOS EFECTOS DEL ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO*

El proceso de envejecimiento, que en general es visto como un fenómeno negativo, tiene algunos aspectos que pueden considerarse positivos, por lo menos en los periodos iniciales de la transición demográfica. Así, por ejemplo, la disminución de la proporción de menores de 15 años, y eventualmente de su número absoluto, reduce las presiones que este grupo, que aún no contribuye a la actividad productiva, ejerce sobre los recursos destinados a la educación y a la atención de salud de estos menores. Resulta así menos onerosa la formación de capital humano en este grupo de lo que hubiera sido en ausencia de la transición demográfica.

La evolución en los otros dos grupos hay que juzgarla a la luz de las limitaciones que hasta ahora se han venido presentando prácticamente en todos los países de la región: el comportamiento del desarrollo económico. Como se indicó anteriormente —y como puede apreciarse en los cuadros N° 3 y 4—, durante un tiempo la proporción del grupo que contiene la población en edad de trabajar, aumenta. Esto se traduce también en un crecimiento de esa población en números absolutos, que de estar las economías en condiciones de absorberlo en empleo productivo, implicaría automáticamente un aumento de la población económicamente activa, y con ello un incremento en la producción de bienes y servicios y el tan deseado crecimiento del producto interno bruto. En la práctica, lo que el aumento de la población entre 15 y 64 años de edad realmente trae aparejado es el crecimiento del desempleo, que en nuestras economías parece tener un carácter estructural. Puede, entonces, afirmarse que, en las condiciones de nuestros países, el proceso de envejecimiento demográfico en este grupo tiene consecuencias más bien negativas. Aparte del efecto sobre el desempleo, el aumento de la proporción y de los efectivos en este grupo de edad implica un envejecimiento de la población económicamente activa. En el cuadro N° 5 se han incluido los

resultados de la relación para los años de 1970, 2000 y 2025 de la PEA masculina<sup>5</sup> de 15 a 39 años de edad, con la de 40 a 64 años en Bolivia, Costa Rica y Cuba, que anteriormente hemos considerado representativos de las tres etapas de la transición demográfica. Los datos hablan por sí solos: en los tres países, el porcentaje de la población activa masculina de 15 a 39 años disminuye a través de los años, lo que implica un lento envejecimiento de la PEA masculina, siendo el caso de Cuba el más notable. En estos tiempos de creciente expansión del conocimiento y de profundas transformaciones tecnológicas, un proceso como el que develan las cifras del cuadro N° 5 apuntan hacia el surgimiento de posibles dificultades para el reentrenamiento de la fuerza de trabajo de mayor edad, conocidas las reticencias, y en ocasiones los obstáculos, que opone la mayoría de las personas maduras a la adopción de nuevos procedimientos y tecnologías y a la movilidad geográfica y ocupacional que podría ser necesaria. Lo anterior apunta a otro efecto negativo derivado del envejecimiento demográfico.

El grupo que mayor preocupación generalizada concita en el proceso de envejecimiento de la población es el de los de 65 años y más,<sup>6</sup> el que a través del tiempo ha recibido diversas designacio-

---

<sup>5</sup> Se optó por limitar el análisis a la PEA masculina porque en los cambios en la femenina intervienen no sólo factores directamente relacionados con el mercado de trabajo sino también otros de naturaleza social, jurídica y política, que perturbarían la comparación.

<sup>6</sup> Con mucha frecuencia el límite inferior de edad para este grupo se fija en los 60 años. En la práctica ese límite depende del nivel en el que las legislaciones relativas a los sistemas de seguridad social fijan las edades a las cuales es posible optar por una jubilación. Los países latinoamericanos muestran importantes diversidades en este aspecto, y las recientes tendencias hacia la privatización de estos sistemas hace más difícil hacer comparaciones válidas. En Bolivia, por ejemplo, hasta hace poco, en el régimen de reparto, actualmente en extinción, podían acogerse a la jubilación los hombres de 55 años y las mujeres de 50. En el régimen de capitalización individual ahora vigente, el asegurado puede solicitar su jubilación a partir de los 65 años. En Chile pueden acogerse a jubilación los hombres a los 65 años y las mujeres a los 60 años. En Costa Rica la jubilación es a los 65 años, pero bajo ciertas condiciones puede adelantarse a los 62 años para los hombres y a los 60 para las mujeres. En Panamá, los hombres pueden acogerse a la jubilación a los 62 años y las mujeres a los 57. Los datos anteriores están sujetos a verificación y modificación.

nes, siendo la última la de *adultos mayores*, propuesta y adoptada por las Naciones Unidas. Y es natural que exista esta preocupación, porque se trata de un grupo que, en general, ha dejado de ser productivo y que, en su mayor parte, por carecer de ingresos, se ha tornado dependiente de la sociedad —a la que por muchos años contribuyó— a través de los esquemas de seguridad social o de sus familias, cuando no están protegidos por estos esquemas o sus prestaciones resultan insuficientes. No debe perderse de vista que a la falta de actividades remuneradas se agrega el hecho de que, con el avance de la edad, los adultos mayores comienzan a presentar, en forma creciente, cuadros de enfermedades crónicas, algunas de ellas incapacitantes, las que a pesar de los avances de la geriatría y la gerontología, resultan irreversibles y pueden eventualmente conducir a la muerte.

**Cuadro N° 5**  
**Proporción de la población económicamente activa masculina de 15-39 años respecto a la de 40-64 años en Bolivia, Costa Rica y Cuba, años 1970, 2000 y 2025**

<i>Año y grupo de edad</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Cuba</i>
<i>1970</i>			
15-39	776.559,0	318.825,0	1.567.180,0
40-64	330.865,0	122.826,0	881.887,0
15-39 / 40-64 x 100	234,7	259,6	177,7
<i>2000</i>			
15-39	1.647.619,0	867.846,0	2.403.897,0
40-64	666.339,0	410.481,0	1.480.214,0
15-39 / 40-64 x 100	247,3	211,4	162,4
<i>2025</i>			
15-39	2.821.985,0	1.148.663,0	1.808.202,0
40-64	1.905.120,0	831.472,0	82,8
15-39 / 40-64 x 100	195,2	138,1	82,8

Fuente: CELADE, *Boletín Demográfico*, N° 63, enero de 1999 (cuadros N° 15a, 19a y 20a). Porcentajes calculados por la autora.

En general, nuestras sociedades no parecen haberse percatado de la magnitud y seriedad de los problemas que el proceso de envejecimiento demográfico les plantea en términos del creciente aumento de los adultos mayores. Los cuadros N° 6 y 7 incluyen datos que resultan muy ilustrativos para apreciar la medida y la velocidad con que las poblaciones femeninas adultas mayores de las áreas urbanas y rurales se multiplican en los países que hemos venido estudiando, particularmente el grupo de las de 80 y más años, que son precisamente a las que en mayor grado afectan las enfermedades mencionadas anteriormente. En los seis países la multiplicación de este grupo en números absolutos en el plazo de 50 años, de los cuales ya han transcurrido 25, desafía nuestra imaginación, como podemos apreciar en las cifras del cuadro N° 8.

**Cuadro N° 6**  
**Población femenina urbana de 65 años y más, y 80 años y más,**  
**en seis países con transición demográfica incipiente, plena y avanzada,**  
**años 1970, 2000 y 2025**

<i>Urbana</i>						
<i>Incipiente</i>		<i>Plena</i>			<i>Avanzada</i>	
<i>Años y grupo de edad</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Haití</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Panamá</i>	<i>Cuba</i>	<i>Chile</i>
65 y más	25.079	22.342	15.857	17.159	171.622	208.750
80 y más	2.294	2.699	2.421	2.527	20.982	31.016
80 y + / 65 y + x 100	9	12	15	15	12	15
65 y más	104.178	59.794	68.121	52.371	505.228	552.558
80 y más	11.992	8.748	11.789	10.224	117.154	112.564
80 y + / 65 y + x 100	12	15	17	20	23	20
65 y más	308.757	195.204	216.163	151.620	1.000.564	1.271.107
80 y más	52.813	35.502	41.642	28.585	257.554	284.442

Fuente: CELADE, *Boletín Demográfico*, N° 63, enero de 1999 (cuadros N° 15b y c; 17b y c; 20b y c; 24 b y c, y 28 b y c).

**Cuadro N° 7**  
**Población femenina rural de 65 años y más, y 80 años y más,**  
**en seis países con transición demográfica incipiente, plena y avanzada,**  
**años 1970, 2000 Y 2025**

<i>Rural</i>						
	<i>Incipiente</i>		<i>Plena</i>		<i>Avanzada</i>	
<i>Años y grupo de edad</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Haití</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Panamá</i>	<i>Cuba</i>	<i>Chile</i>
65 y más	53.420	93.566	13.723	56.126	56.126	64.938
80 y más	4.410	11.439	1.900	5.607	5.607	9.587
80 y + / 65 y + x 100	8	12	14	10	10	15
65 y más	80.660	109.438	41.524	73.485	73.485	84.574
80 y más	10.009	16.374	6.794	14.686	14.686	17.341
80 y + / 65 y + x 100	12	15	16	20	20	21
65 y más	136.459	182.440	100.673	99.789	99.789	126.836
80 y más	25.173	31.046	18.402	91.925	21.925	28.562
80 y + / 65 y + x 100	18	17	18	22	22	23

Fuente: CELADE, *Boletín Demográfico*, N° 63, enero de 1999 (cuadros N° 15b y c; 17 b y c; 19b y c; 24b y c, y 28b y c).

**Cuadro N° 8**  
**Multiplicación de la población femenina de 80 años y más**  
**(número de veces en 50 años)**

<i>País</i>	<i>Urbana</i>	<i>Rural</i>
Bolivia	22	5
Haití	11	2
Costa Rica	16	9
Panamá	10	4
Cuba	11	3
Chile	8	2

S.f.

Las cifras anteriores sugieren que el fenómeno se presenta de manera más dramática en las áreas urbanas que, como es sabido, se han nutrido a lo largo del tiempo de inmigración selectiva femenina procedente de las áreas rurales. Por otro lado, es de suponer que entre las mujeres de 80 años y más existe un numeroso grupo de viudas, muchas de las cuales tal vez nunca ejercieron una actividad remunerada, por lo que su situación personal puede ser algo precaria. Son estas mujeres las que forman parte del importante contingente de pobres e indigentes. Aunque este análisis está limitado al sexo femenino, en el caso de los varones el aumento de los adultos mayores es también elevado.

Las cifras de los cuadros N° 6 y 7 no sólo permiten apreciar el elevado crecimiento del número absoluto de las mayores de 80 años, sino que confirman que dentro del grupo de 65 años y más, como era de esperarse, se va produciendo un envejecimiento. En efecto, a lo largo del tiempo, en todos los países aumenta la proporción de mujeres de 80 años y más respecto a las de 65 y más. El caso más extremo es el de Cuba, donde se estima que en el año 2025 casi 26% de las mujeres urbanas de 65 y más años realmente lo serán de 80 y más años de edad, serio problema en un país que hasta muy recientemente tenía una limitada disponibilidad de instituciones en las cuales internar ancianos(as).

Otra manera de medir el impacto del proceso de envejecimiento en la estructura de edad de la población femenina consiste en comparar el grupo de mayores de 25 años con el de las de 60 y más, lo que se ha hecho en el cuadro N° 9. Los datos confirman que el proceso es rápido y de proporciones significativas. Se estima que en Costa Rica y Panamá, dentro de 25 años, el grupo de mujeres de 25 y más años contendrá más de 25% de mujeres de 60 años y más, y en Cuba, para ese entonces, esa proporción será de más de 30%.

**Cuadro N° 9**

**Proporción de la población femenina total de 60 años y más respecto a la población de 25 años y más en seis países con transición demográfica incipiente, plena y avanzada, años 1970, 2000 y 2025**

Años y grupo de edad	Incipiente		Plena		Avanzada	
	Bolivia	Haití	Costa Rica	Panamá	Chile	Cuba
<i>1970</i>						
25 y +	825.868	964.271	299.601	274.387	2.089	1.877.128
60 y +	125.713	177.573	44.947.	47.321	410.189	358.366
60 y + / 25 y +	15	18	15	17	20	19
<i>2000</i>						
25 y +	1.758.004	1.696.400	972.366	718.475	4.334	3.694.400
60 y +	279.858	256.676	157.695	118.108	881.695	796.775
60 y + / 25 y +	16	15	16	16	20	22
<i>2025</i>						
25 y +	3.477.009	3.286.943	1.774.292	1.205.072	6.380	4.386.956
60 y +	641.963	563.460	455.347	309.707	1.955	1.579.641
60 y + / 25 y +	18	17	26	26	31	36

Fuente: CELADE, *Boletín Demográfico*, N° 63, enero de 1999 (cuadros N° 15a; 17 a; 19a; 20a; 24a, y 28a).

Aunque la estructura por edad es determinada principalmente por el comportamiento de la fecundidad, también influye en ella, aunque de manera menos significativa, la mortalidad. Así, no hay duda de que la generalizada extensión de la duración de la vida que se ha dado en tiempos recientes prácticamente en todos los sectores sociales contribuye a aumentar la proporción y el número absoluto de los adultos mayores. En el cuadro N° 10 se registran para tres de los países cuyos datos hemos incluido en este trabajo como representativos de las etapas incipiente, plena y avanzada de la transición demográfica, el número de años que se estima que en promedio han vivido las mujeres de Bolivia, Costa Rica y

Cuba durante los periodos 1970-1975 y 1995-2000, después de haber alcanzado los 15 años.

Igualmente se incluye una estimación de la esperanza de vida que a partir de esa edad alcanzarían las mujeres en esos mismos países en el periodo 2020-2025. De cumplirse la evolución futura que las cifras sugieren, la esperanza de vida de las mujeres en Costa Rica y en Cuba dentro de 25 años estaría excediendo los 80 años de edad.

**Cuadro N° 10**  
**Esperanza de vida a los 15 años de edad en la población femenina**  
**de Bolivia, Costa Rica y Cuba.**  
**Quinquenios 1970-1975, 1995-2000 Y 2020-2025 (en años)**

<i>Quinquenio</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Cuba</i>
1970-1975	49,86	59,93	60,94
1995-2000	55,19	65,35	63,96
2020-2025	62,02	67,63	66,8

Fuente: Celade, *Boletín Demográfico*, N° 61, enero de 1998 (cuadros N° 13, 17 y 18).

## ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

A poner en marcha la transición demográfica ha concurrido una serie de factores que algunos autores engloban bajo el término *modernización*. Cualquiera que sea la designación que se aplique, lo cierto es que el inicio de la transición demográfica ha estado precedida en los distintos países por una serie de cambios sociales, entre otros, la elevación del nivel educativo de la población, progresos en la medicina y en el saneamiento ambiental; ampliación de la participación social y económica de la mujer, aumento de los servicios de salud a disposición de la población y, como parte de ello, ampliación del acceso a la planificación familiar, situación esta última que en muchos casos ha estado incorporada a las llamadas *políticas de población*. Estos cambios, sin embargo, han incidido poco en la modificación de aspectos negativos que se dan en nuestras sociedades, tales como el lento crecimiento

económico y la desigual distribución de los beneficios del desarrollo económico, factores importantes en la alta prevalencia de la pobreza y la indigencia.

Como resultado del avance de la transición demográfica se ha instaurado en los países latinoamericanos un proceso de envejecimiento de la población cuya velocidad depende, a su vez, de aquella que registre la transición. Este proceso de envejecimiento, que afecta a toda la población, tiene, como se ha dicho anteriormente, efectos positivos y negativos que parece innecesario repetir aquí.

Por considerarlo el grupo más vulnerable a los cambios que se han estado produciendo, en este trabajo se ha hecho hincapié en cómo el proceso de envejecimiento se hace aún más notorio entre la población de 65 y más años de edad. En párrafos anteriores se han señalado algunas de las dificultades que este grupo está confrontando y se ha hecho la afirmación de que nuestras sociedades están poco preparadas para ofrecer soluciones a esas dificultades.

No cabe duda de que en el grupo de adultos mayores hay personas de ambos sexos que podrían ejercer alguna actividad remunerada, pero con las limitaciones que ya tienen nuestras economías para incorporar en actividades productivas a los más jóvenes, parece casi imposible considerar soluciones de este tipo. A ello agréguese los estereotipos vigentes, que por definición excluyen de prácticamente cualquier actividad a los llamados *ancianos*, sin que se intente siquiera hacer evaluaciones de capacidades diferenciales entre ellos. El profesor Peter Laslett, de la Universidad de Cambridge, Inglaterra, propuso hace algunos años lo que él llamó “una nueva división del curso de la vida”, que incluye cuatro edades que no estarían divididas por la ocurrencia de determinados aniversarios en la vida de las personas ni tendrían tampoco una determinada extensión. Cito la propuesta de Laslett, que resultaría larga describir aquí porque rescata una “tercera” edad que fácilmente podríamos asimilar al grupo de 60 a 79 años de edad, dejando para una “cuarta edad”, que identifica como de “dependencia final y muerte”, a los de 80 años y más, que son, desde nuestro punto de vista, los que mayores deman-

das están planteando ya a nuestras sociedades, demandas que aumentarán notablemente en el futuro inmediato.

En este documento sólo se ha mencionado la existencia de esquemas de seguridad social; será necesario abordar estudios concienzudos de las instituciones pertinentes. La privatización a que han sido sometidos varios de los esquemas de jubilación no parecen aportar soluciones para los grupos sociales más deprimidos, que son precisamente los más necesitados de la solidaridad del resto de la sociedad.

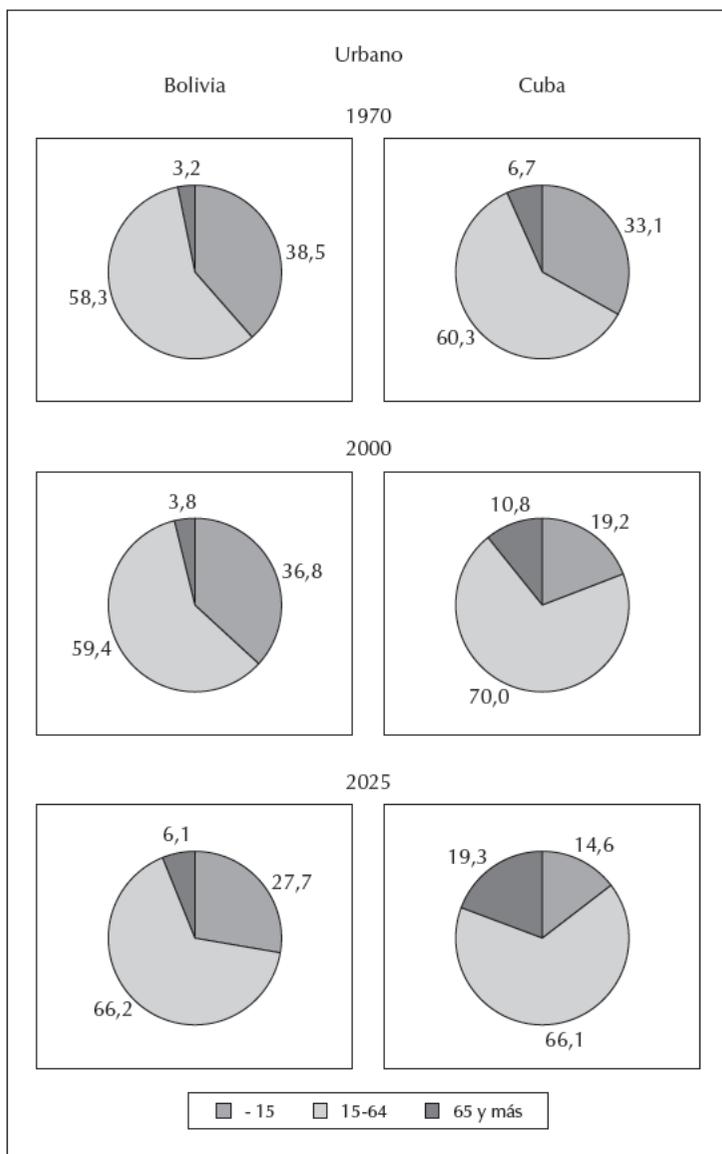
Distintos sectores han avanzado ideas que puestas en vigor pueden contribuir a enfrentar, aunque sólo sea parcialmente, los ingentes problemas a que se enfrentan nuestras sociedades. Algunas de ellas sugieren:

1. Informar a la población en general acerca del proceso de envejecimiento.
2. Promover campañas que divulguen los aportes de los adultos mayores y las implicaciones que se derivan de la disminución de sus capacidades físicas y mentales.
3. Determinar la posibilidad de empleo parcial para adultos mayores que estén en capacidad de trabajar, a fin de que logren generar algún ingreso que pueda combinarse con pensiones de montos limitados.
4. Procurar robustecer las redes de apoyo familiar y social, en general.
5. Ampliar la cobertura del sistema de salud a los adultos mayores, particularmente a los que pertenecen a grupos marginados física y socialmente.
6. Organizar programas para informar y educar a los adultos mayores acerca de actividades que pueden desarrollar, ya sean de carácter lucrativo, de esparcimiento o, en general, de intercambio entre ellos.
7. Promover el interés de los adultos mayores para que participen en actividades relacionadas con la discusión de los esquemas de seguridad social vigentes y su posible modificación futura.

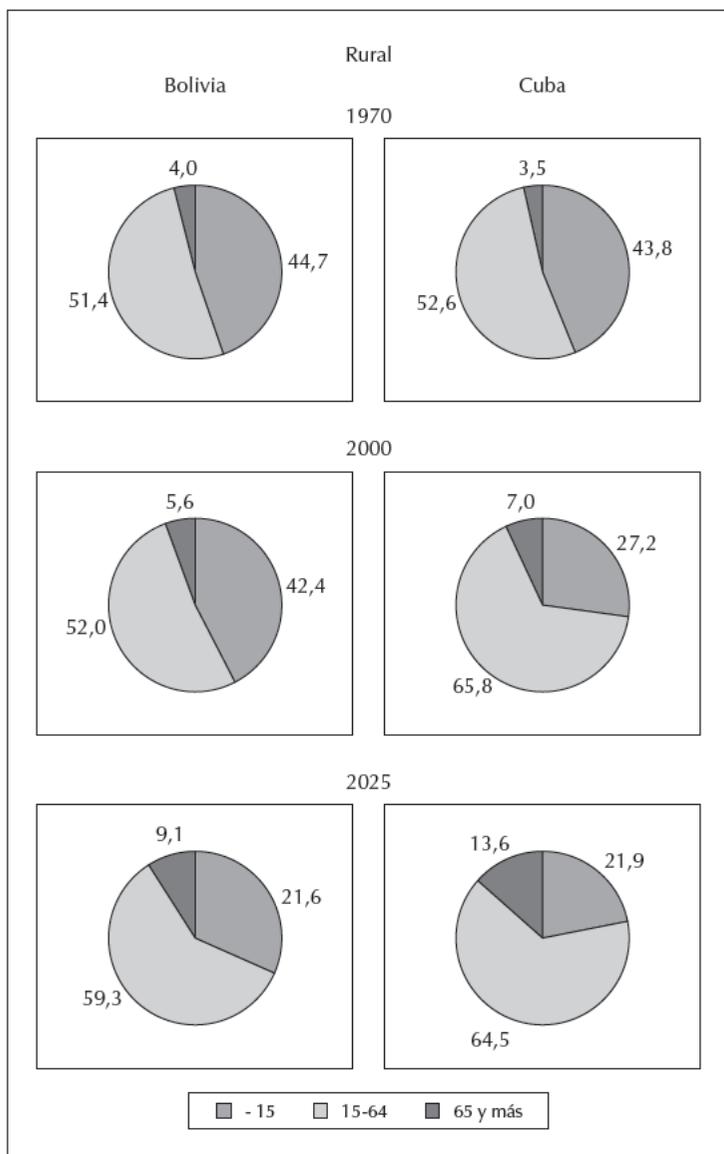
La lista anterior, desde luego, no agota el tipo de actividades que pueden y deben organizarse con el ánimo de encontrar soluciones a los problemas que surjan de la creciente presencia de adultos mayores en nuestras sociedades. Se aportan sólo como ejemplos de ellas.

Una recomendación final sería que los países con políticas de población incorporen en ellas disposiciones y medidas dirigidas a contribuir a la solución de problemas derivados del proceso de envejecimiento de la población. Debe tenerse muy presente la íntima relación que dicho proceso tiene con cambios demográficos, surgidos en gran parte por la aplicación de políticas de población.

**Gráfica N° 1**  
**Estructura por edad de la población femenina urbana de Bolivia y Cuba,**  
**años 1970, 2000 y 2025 (en porcentaje)**



**Gráfica N° 2**  
**Estructura por edad de la población femenina rural de Bolivia y Cuba,**  
**años 1970, 2000 y 2025 (en porcentaje)**



## BIBLIOGRAFÍA

- CELADE, *Boletín demográfico*, N° 63, enero de 1999, cuadros N° 3 y 5.
- CEPAL, *Boletín demográfico*, Panamá, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, s.f.
- Chackiel, Juan y Jorge Martínez, *Transición demográfica en América Latina y el Caribe desde 1950*, vol. I, México, IV Conferencia Latinoamericana de Población, marzo de 1993.
- Laslett, Peter, “The Emergence of the Third Age”, en *Plenary Address to the IUSSP General Conference*, Montreal, agosto de 1993.

## LA DEMOGRAFÍA EN EL SIGLO XXI EN AMÉRICA LATINA<sup>1</sup>

### LA DEMOGRAFÍA EN AMÉRICA LATINA EN EL SIGLO XX

Ya desde fines del siglo XIX algunos pocos países de América Latina habían levantado censos de población, lo que les permitió conocer no sólo el tamaño de sus poblaciones y la distribución de éstas en su territorio, sino también algunas características, entre ellas sexo y edad. No es sino hasta mediados del siglo XX (cuando el Instituto Interamericano de Estadística [IASI], por su sigla en inglés lanza su Programa del Censo de las Américas [COTA]) que un buen número de países de la región participa en ese programa levantando censos de población en el año de 1950, con cierto grado de uniformidad en el contenido de las boletas censales.

Los resultados de estos censos, comparados con los datos de que se disponía entonces, vinieron a confirmar que las poblaciones de la mayoría de los países latinoamericanos estaban creciendo a ritmos acelerados. La tasa anual de crecimiento poblacional en algunos casos rondaba o excedía el 3% anual, tasa que permitiría duplicar el número de habitantes en un breve periodo

---

<sup>1</sup> Texto extraído de Carmen A. Miró, *Papeles de población*, octubre-diciembre de 2006, pp. 13-22.

de años. Igual situación parecía estarse dando en otras regiones subdesarrolladas del mundo.

Este crecimiento poblacional, que llegó a calificarse de explosivo, suscitó preocupación en los países desarrollados, y reconociendo que, en general, en América Latina no se contaba con personal capacitado en demografía, en una Asamblea General de Naciones Unidas se propuso adoptar una resolución para recomendar que las regiones subdesarrolladas crearan centros que, además de formar recursos humanos capaces de abordar el estudio del comportamiento de sus poblaciones, prestaran asistencia técnica a los países que la requiriesen para llevar adelante investigaciones que aportaran elementos de juicio para evaluar dichos comportamientos, analizando la dinámica que determinaba su tasa de crecimiento y la posible evolución de la natalidad y mortalidad.

En América Latina se buscó aplicar la resolución de la Asamblea de las Naciones Unidas mediante el establecimiento de un centro como los recomendados, lo cual ocurrió en Chile en 1957. Es así como a mediados del siglo XX comienza a desarrollarse la aplicación de la demografía en la región, al mismo tiempo que se procuraba formar personal profesional que pudiese aplicar sus conocimientos de esa disciplina al análisis del comportamiento demográfico en los distintos países.

Inicialmente, el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), que fue, como se designó, creado como consecuencia de la recomendación de la ONU, comenzó en 1958 a dictar cursos de análisis demográfico de 10 meses de duración, en los que también se estudiaban las principales fuentes de datos demográficos y los métodos utilizados por ellas para recolectarlos. A estos cursos asistían pequeños grupos de funcionarios estatales, principalmente de departamentos censales o de estadística, en calidad de becarios, y cuyas candidaturas eran propuestas por los respectivos gobiernos.

Al mismo tiempo que dictaban los cursos de análisis demográfico en su sede y en una subsele establecida posteriormente en San José, con la colaboración de la Universidad de Costa Rica,

el CELADE prestaba asistencia técnica a algunos países que deseaban analizar los datos de su censo de población para evaluar cómo evolucionaba su dinámica demográfica y preparar proyecciones que les permitieran conocer la posible evolución futura de su población, datos todos éstos que el Estado pudiera utilizar para adoptar medidas tendentes a modificar el comportamiento demográfico de la población.

Los estudios realizados en las décadas de 1960 y 1970 con la colaboración del CELADE, y la disponibilidad de profesionales que ya se habían capacitado en análisis demográfico, confirman que, con la excepción de Argentina, Uruguay, Chile y Cuba, en los demás países de la región, y de manera más significativa en los centroamericanos y algunos del norte de Suramérica, las poblaciones crecían aceleradamente, producto de una mortalidad en descenso y una fecundidad estabilizada en niveles relativamente altos.

Surge entonces en algunos círculos, particularmente de Estados Unidos, el planteamiento de que los bajos niveles de crecimiento económico que en general se daban en los países latinoamericanos se debían precisamente a las elevadas tasas de crecimiento demográfico, que los obligaba a destinar recursos crecientes a atender las necesidades de sus habitantes. Esto llevó a proponer que nuestros países adoptaran medidas orientadas a disminuir el crecimiento demográfico, lo que en efecto se hizo. Por conocidas, no parece necesario describir aquí esas medidas. Lo que sí es importante señalar es que, en efecto, en periodos de pocos años bajaron significativamente las tasas de crecimiento de las poblaciones de esos países, aunque debe subrayarse que no se elevaron las de desarrollo y crecimiento económico, que prácticamente no variaron, o en algunos casos desmejoraron.

Antes de abordar el examen de las demandas que se plantean a la demografía en el siglo XXI, conviene subrayar que el CELADE optó por organizar en una primera etapa la enseñanza de análisis demográfico, lo que implicó la aplicación de la demografía formal, cuyo desarrollo se apoya de manera significativa en métodos estadísticos, considerando que en sus inicios, en los años 1958 y 1959, lo que los países demandaban al CELADE eran estimaciones

de las variables demográficas básicas (fecundidad y mortalidad), evaluando el grado de cobertura de sus fuentes informativas, análisis de las estructuras diferenciales de población y su distribución en el territorio, así como su posible evolución futura, con base en proyecciones de población, es decir, elementos que le permitieran conocer y describir cómo la respectiva dinámica demográfica modificaba el tamaño, la distribución, las estructuras de sexo y edades de sus poblaciones. Sin embargo, más tarde, en diversos momentos de la segunda mitad del siglo XX, se organizaron en Brasil y México maestrías en demografía (Brasil, CEDEPLAR, 1964; México, CEED,<sup>2</sup> 1964), que años más tarde se ampliaron a doctorados (Brasil,<sup>3</sup> CEDEPLAR, 1985 y NEPO, 1985; y México, 1985) y actualmente se cuenta con la maestría y el doctorado en demografía que se dictan en la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

Con el propósito de no alargar innecesariamente el examen de la evolución que se da en América Latina en los estudios de demografía y en sus poblaciones en la segunda mitad del siglo XX, conviene examinar qué les está ocurriendo a esas poblaciones en la actualidad. Es esta situación la que determinará cómo evolucionará la aplicación de la demografía como ciencia en la región para apoyar a sus sociedades y a sus gobiernos en la comprensión de los fenómenos sociales, económicos, de salud y ambientales que afectan a sus poblaciones y son afectados por el comportamiento de éstas.

Por razón de las medidas que se adoptaron, en todos los países de la región disminuyó, en distintos grados, la tasa anual de crecimiento demográfico, producto principalmente del descenso del nivel de la fecundidad, lo que ha llevado a una llamada *transición*

---

<sup>2</sup> Que constituye un buen ejemplo de transformación en el currículo. De Centro de Economía y Demografía (CEED) pasó a ser Centro de Estudios de Demografía y Desarrollo Urbano (CEDDU), y actualmente Centro de Demografía, Desarrollo Urbano y Ambiente (CEDDUA).

<sup>3</sup> Magda Ruiz Salguero y Ciro Martínez Gómez, *Situación de los programas de formación de recursos humanos en demografía y población y desarrollo en América Latina y el Caribe: informe de consultoría*, 2005.

*demográfica*, que según el grado de avance de la misma, ha modificado las estructuras por edades que, en general, se caracterizan por una disminución de la proporción de los menores de 15 años, un crecimiento de la de jóvenes entre 15 y 19, un crecimiento de la población en edad de trabajar entre 20 y 59 años, y lo que está concitando mayor preocupación: un importante crecimiento del grupo de 60 y más años.

## AMÉRICA LATINA Y LA DEMOGRAFÍA EN EL SIGLO XXI

### TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA Y EVOLUCIÓN DE LAS ESTRUCTURAS POR EDAD

De la más alta prioridad resulta, en los tiempos actuales, estimar cómo se transformarán en las poblaciones de América Latina las estructuras por edad y cuál es la relación que ellas tendrán con la evolución de condiciones como la educación, la salud y la incidencia de enfermedades, el patrón de distribución de la población en el territorio, los niveles y características del empleo, y los niveles de fecundidad y mortalidad.

El estudio y evaluación de tres grupos de edad han suscitado especial atención por la directa relación que tienen con las transformaciones sociales. Ellos son: los adolescentes y adultos jóvenes, cuyo mayor crecimiento plantea la necesidad de adoptar medidas especiales dirigidas a ese grupo para atender los múltiples problemas que ellos plantean.

El segundo grupo es el de la población en edades de trabajar, cuyo crecimiento en algunos países, ciertos profesionales han dado en calificar como *bono demográfico*, designación totalmente equivocada, ya que en esos países, como en general en América Latina, se da un alto nivel de desempleo, por lo que el crecimiento de ese grupo lo que hace es complicar el ya difícil problema de la no utilización o subutilización de la fuerza de trabajo potencial. El crecimiento de este grupo poblacional, con altos niveles de desempleo, viene a agravar los problemas de que ya adolecen los sistemas de seguridad social en América Latina, ya que un alto

porcentaje de la población no contribuye al pago de cuotas en estos sistemas, complicándose aún más el problema de la solidaridad intergeneracional.

El crecimiento de la población de 60 años y más, designada por Naciones Unidas como *adultos mayores*, es el que mayor preocupación concita, ya que se trata de un grupo que en un alto porcentaje es *dependiente*, ya sea porque se haya retirado de la actividad económica, o no haya trabajado nunca (como es el caso de muchas mujeres). Es obvio que este grupo plantea importantes demandas: mantenimiento por algún familiar o el Estado, si no pertenece a ningún sistema de seguridad social, lo que es bastante frecuente, especialmente para los de edades más avanzadas (80 y más años). Otra demanda es la de la atención médica, que con frecuencia exige hospitalización, para estados de salud que a medida que avanza la edad se deterioran severamente.

En el estudio de este grupo resultará muy útil estar en condiciones de estimar valores de esperanza de vida para grupos con distintas características.

En los tres casos anteriores ya no basta el análisis demográfico formal. Ahora se hace indispensable establecer relaciones, formular análisis y llegar a conclusiones acerca de cómo lograr la proposición de soluciones para resolver los problemas que la evolución de estas estructuras de edad entre distintos grupos sociales plantea al desarrollo económico y social del país. Llamémosla una demografía sustantiva.

### CONCENTRACIÓN URBANA DE LA POBLACIÓN

Un buen número de ciudades de América Latina se desarrolla de manera desordenada, con altas concentraciones de población en la periferia de la ciudad, donde se crean problemas ambientales que en ocasiones afectan negativamente la salud de la población, especialmente cuando ella está desprovista de servicios esenciales (agua potable, disposición de excretas, falta de recolección de la basura). Igualmente se dan problemas de transporte y de explotación desordenada de los recursos naturales disponibles.

Generalmente esta concentración urbana se da a expensas de las áreas rurales, de donde emigra población por falta de tierras agrícolas, que por lo regular se concentran en pocas manos, con la consiguiente depauperización de grupos importantes de la población rural, que se ve así forzada a emigrar a la ciudad.

Urge que los demógrafos, en colaboración con profesionales de otras disciplinas, en busca de soluciones efectivas, aborden el estudio de los problemas que se derivan de la alta concentración urbana y de la excesiva emigración rural que están no sólo creando problemas ambientales, sino también asociados a la supervivencia de las poblaciones residentes en estas áreas. Los estudios de los demógrafos sobre la migración interna pueden tildarse de simplistas, porque en general se limitan a mediciones sin que se dé una investigación analítica sobre causas y efectos, magnitud de grupos afectados y características diferenciales de los mismos.

Citando a la CEPAL, es preciso considerar que

[...] para analizar las relaciones entre la población y el medio ambiente hay que aplicar un enfoque que incluya, además de las tendencias demográficas, asuntos relacionados con los patrones de producción y consumo de la población, que preste atención a las políticas y a los adelantos tecnológicos destinados a impedir la degradación del ecosistema.<sup>4</sup>

#### *PROBLEMAS DE EMPLEO Y CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN*

Los datos censales sobre la población económicamente activa han permitido dimensionar lo relativo al desempleo, pero es preciso ir más allá en el análisis de este fenómeno de muy variadas facetas y que de manera tan significativa vulnera a importantes grupos de población afectados por la pobreza, con bajos niveles de educación y, en general, condiciones de vida precarias.

---

<sup>4</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Población, equidad y transformación productiva*, Santiago de Chile, CEPAL, 1993, p. 69.

Es éste otro caso en que no basta sólo medir el fenómeno. En la búsqueda de soluciones a estos apremiantes problemas, la demografía debe contribuir a caracterizar según edad, sexo, localización geográfica y niveles de educación y capacitación, los grupos de poblaciones afectados por el flagelo del desempleo en sus variadas formas: el empleo informal, el subempleo. Debe también la demografía esclarecer el impacto del desempleo sobre los sistemas de seguridad social.

### *MIGRACIÓN INTERNACIONAL*

Salvo los análisis que se hayan hecho en el pasado sobre movimientos de inmigrantes hacia Argentina, Uruguay, Chile y Brasil, en tiempos recientes ha sido México el que de manera más sistemática y más persistente está estudiando la migración mexicana a Estados Unidos. Hoy día, sin embargo, movimientos migratorios internacionales de diversa naturaleza se dan en numerosos países de la región. No se trata ya de la famosa *emigración de cerebros*. Hoy se movilizan contingentes elevados de migrantes con bajos niveles de educación, agobiados en su país de origen por el desempleo y la pobreza. Ya ha sido señalado por algunos autores latinoamericanos que las fuentes tradicionales de medición de las migraciones internacionales presentan notables limitaciones para el estudio y análisis de los movimientos que hoy presentan características distintas, prácticamente inéditas.

He aquí un campo que plantea a la demografía el reto de contribuir al análisis de los impactos que estos nuevos movimientos tienen en los lugares de origen, en los de destino, que pueden calificarse de transitorios, y los finales. Cuáles son las principales características de los que se movilizan: estructura familiar, grupos de edad, sexo, educación, actividades en los lugares de origen y los lugares de destino, remesas que los migrantes envían a sus países de origen, todo lo cual necesariamente obliga a mejorar y ampliar las fuentes de datos relacionadas.

## *LA FAMILIA*

El análisis del comportamiento y la evolución de la familia, como parte integrante de los cambios demográficos que se han dado en la región, ha sido un tema prácticamente no estudiado en profundidad. Las tremendas transformaciones sociales, económicas y políticas que se han dado en muchos de los países de la región en la segunda mitad del siglo XX y los primeros años del siglo XXI han afectado de manera significativa a la familia en su organización, sus roles y en su interacción con otros entes sociales.

No puede la demografía latinoamericana continuar ignorando la urgencia de contribuir al estudio de la evolución sufrida por la familia y los efectos demográficos que de ella se derivan. Un documento preparado por Susana Torrado, citado en la bibliografía, constituye un elemento importante para definiciones en este campo.

## *POBLACIÓN, EDUCACIÓN Y DESARROLLO*

A la mayoría de los países latinoamericanos, especialmente los de Centroamérica y el Caribe, el desarrollo del sistema educativo y la prestación de adecuados servicios de educación a la población plantean problemas que en ciertos casos parecen insalvables. La demografía puede y debe contribuir a dimensionar algunas de las características del fenómeno: estructura por edades y sexo, y distribución espacial, según la categoría de los lugares de la clientela potencial del sistema educativo, contrastada con lo que efectivamente se registra. Aparte de permitir una medición exacta de la cobertura del sistema, facilita el examen de problemas tales como el déficit de cobertura en los distintos niveles de educación. Contribuiría de esta manera a evaluar uno de los objetivos de desarrollo del milenio, propuestos por las Naciones Unidas.

Un intercambio entre demógrafos y educadores debe contribuir al desarrollo de metodologías aplicables a la medición y eventual evaluación de aspectos tales como distribución de los docentes en el sistema y grado de formación de los mismos, eva-

luación del aprendizaje de los estudiantes, y algunos aspectos administrativos del sistema educativo, como la descentralización geográfica de los servicios.

### *POBREZA Y CRECIMIENTO POBLACIONAL*

La tendencia que hasta hace poco y con frecuencia se daba en algunas investigaciones sobre población y pobreza, de atribuir la existencia de la misma al crecimiento de la población, afortunadamente ha sido superada y hoy se reconoce que la pobreza está ligada a la existencia de condiciones sociales y económicas que la propician.

Primera entre estas condiciones es la significativa desigualdad económica que se da prácticamente en todos los países latinoamericanos. La región es catalogada en los estudios internacionales que se realizan, como una de las que presentan las mayores desigualdades en el mundo. Esta injusticia social coloca a ciertos grupos de nuestras poblaciones en situaciones marginales en cuanto a empleo (desempleo, subempleo, empleo informal), educación (analfabeta, educación primaria). En colaboración con sociólogos y economistas, el demógrafo está capacitado y debe contribuir al análisis para determinar qué grupos poblacionales son los más afectados por las condiciones de desigualdad y pobreza. Sólo esclareciendo estas relaciones se podrá plantear la adopción de medidas de política que tiendan a corregir las iniquidades.

### *POBLACIÓN Y DESARROLLO SUSTENTABLE*

El anatema que pendía sobre el crecimiento de la población como responsable de la mayoría de los problemas sociales y económicos que agobian a nuestros países afortunadamente ha ido desapareciendo a medida que tanto esos problemas como la dinámica del crecimiento de la población han sido mejor comprendidos. Sin embargo, nuevas situaciones plantean nuevas necesidades de investigación. La atención que ahora se presta a lo ambiental, a lo ecológico y a la protección de los recursos naturales ha dado

gran importancia al estudio del crecimiento de la población y el desarrollo sustentable. Economistas y demógrafos deben ahora abocarse a investigaciones que permitan establecer las relaciones existentes entre ambos fenómenos.

### INFORMÁTICA Y ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS

El notable desarrollo que se ha dado en la informática, particularmente en la aplicación de la computación a la investigación científica, plantea a los demógrafos la necesidad de aplicar estos nuevos métodos para ampliar las posibilidades de investigar temas cuyo estudio no ha sido abordado, por requerir amplias y extensas elaboraciones matemáticas.

En resumen, los anteriores no son los únicos temas que de forma ampliada tendrán que abordarse en el futuro, pero corresponderá a los demógrafos, formados en programas que trascienden la demografía formal, contribuir a ampliar los límites de la disciplina.

### BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Población, equidad y transformación productiva*, Santiago de Chile, CEPAL, 1993.
- Lutz Wolfgang, C. Sanderson Warren y Sergei Scherbov, *The End of World Population Growth in the 21st. Century: New Challenges for Human Capital Formation and Sustainable Development*, Luxemburg, Earthscan and International Institute for Applied Systems Analysis, 2005.
- Ruiz Salguero, Magda y Ciro Martínez Gómez, *Situación de los programas de formación de recursos humanos en demografía y población y desarrollo en América Latina y el Caribe, informe de consultoría*, 2005.
- Torrado, Susana, “Hogares y familia en América Latina”, documento presentado a la II Sesión Plenaria del II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, 2006.

UNFPA, *Estado de la población mundial 2002: población, pobreza y oportunidades*, Nueva York, United Nations Population Fund., 2002.

United Nations, *World Population Monitoring 2003: Population, Education and Development*, Nueva York, UN, 2005.

Urquidi, Víctor, *Los desafíos del desarrollo sustentable en la región latinoamericana*, México, El Colegio de México, 2002.

### III. PANAMÁ Y EL CANAL: LUCHAS Y DESAFÍOS



## PANAMÁ Y EL CANAL: EL LENTO CAMINO HACIA 2000<sup>1</sup>

### 1. LOS TRATADOS DE 1977: RETO SIN RESPUESTA<sup>2</sup>

A 13 años de la firma, por la República de Panamá y Estados Unidos de América, de los Tratados del Canal, y a 11 años de su entrada en vigor, se continúan escuchando y leyendo críticas de sus detractores y elogios de sus defensores.

No es la intención de esta ponencia entrar en la polémica, que si bien a estas alturas tiene un indudable valor político, tiende a obscurecer el hecho de que el país se enfrenta, por razón de la existencia de dichos tratados, a un reto de singular y simultánea complejidad en terrenos tan diversos como el derecho internacional, la economía, el desarrollo científico-tecnológico, la protección del medio ambiente, la organización social y estatal y la cultura. Reto que cobra nuevas dimensiones ante la invasión y

---

<sup>1</sup> Texto extraído de Carmen A. Miró, en *Revista Panameña de Sociología*, N° 7, 1991, pp. 97-107.

<sup>2</sup> Por “Tratados de 1977” debe entenderse los dos tratados que fueron firmados entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América el 7 de septiembre de 1977, designados como “Tratado del Canal de Panamá” y “Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal y al Funcionamiento del Canal de Panamá”.

posterior y continuada ocupación de nuestro territorio por el Ejército de Estados Unidos.

Lo que aquí se afirma y se intentará sustentar es que el gobierno actual no parece haber incluido el futuro de la vía interoceánica entre sus preocupaciones primordiales, cuando se proponía alcanzar el poder antes de la invasión, y que, faltando sólo nueve años y tres y medio meses para que Estados Unidos deba cumplir los compromisos adquiridos, de entregar el Canal a Panamá y dismantelar el enclave militar que creó en el Istmo con la justificación de defender el Canal, el gobierno sigue manteniendo igual actitud. Prueba de ello es el hecho que, a casi nueve meses de que las fuerzas invasoras le entregaran el poder, aún no logra presentar al país ni siquiera los lineamientos de lo que serían las políticas públicas referentes al Canal y a las áreas revertidas de la antigua “Zona”. Baste recordar que en “La Estrategia Nacional de Desarrollo y Modernización de la Economía”, divulgada en junio de 1991 por el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE), no se hizo referencia alguna a temas tan vitales para el desarrollo para el futuro del país. Fue tal el clamor de la opinión pública respecto de tan flagrante omisión, que en las “Directrices para el Desarrollo y la Modernización Económica”, documento que ha hecho circular el Gobierno de la República de Panamá en este mes de septiembre se incluyó un capítulo (el número 11) sobre “Áreas revertidas y Canal de Panamá”. Lo incluido en este capítulo confirma el aserto de que el actual gobierno carece, hasta la fecha, de planes concretos sobre desarrollo de esas áreas y sobre el propio Canal. Llama la atención que la preparación del llamado “Plan de Desarrollo Integral del Área Canalera” a que se refieren las mencionadas Directrices tenga el mismo plazo que la formulación de la ley “que permita la adjudicación mediante ventas; alquiler o licencia de uso” de los activos de las áreas revertidas. Parecería lógico suponer que sólo cuando se dispusiera del primero se podrían tomar medidas para proponer acciones legislativas.

Esta ponencia también intenta señalar esquemáticamente que resulta una aberración jurídica, política, financiera, económica y social proponer la eventual “privatización” del Canal de Panamá.

## 2. BENEFICIOS, COMPROMISOS Y RESTRICCIONES DERIVADOS DE LOS TRATADOS: GUÍAS PARA LA ACCIÓN

Los Tratados del Canal, con los logros y limitaciones que ellos significan para Panamá, y con los compromisos que nuestro país asumió al firmarlos, constituyen un marco apropiado para el planeamiento de las políticas y la ejecución de las acciones que, además de hacer efectiva la soberanía de Panamá sobre todo su territorio, incluyendo el Canal, conduzcan a las transformaciones económicas que se requieren para que éste deje de ser un enclave cuya explotación continúe ajena y desvinculada del desarrollo integral de la región que los circunda y del país en general. Estas medidas podrían, además, contribuir a disminuir la dependencia y la vulnerabilidad de la economía panameña y a corregir algunas de sus deformaciones, con lo que la transferencia del Canal a Panamá tendría un sentido verdaderamente social.

Para el panameño que observa con un interés realmente patriótico el comportamiento de los que han detentado el poder desde el primero de octubre de 1979, día en que entraron en vigor los Tratados, hasta la fecha, resultan totalmente incomprensibles las faltas graves por comisión u omisión en que han incurrido frente al problema más importante que la Nación encara a fines de esta centuria y durante el siglo XXI, que está por iniciarse.

Veamos qué acciones se han ido tomando para usufructuar beneficios, cumplir compromisos y superar limitaciones:

### *A. LEGISLACIÓN PARA LA EJECUCIÓN DE LOS TRATADOS*

El Gobierno de Estados Unidos se apresuró a dictar, el 27 de septiembre de 1979, a tres días de la entrada en vigencia de los Tratados, la llamada Ley 96-70 que, como se sabe, contiene dis-

posiciones violatorias del Tratado del Canal.<sup>3</sup> Lo que interesa destacar aquí es que en los 13 años transcurridos, Panamá ni siquiera ha intentado legislar de manera integral respecto de los numerosos aspectos que en los Tratados de 1977 ciertamente exigen la adopción de normas legales. Por Decreto de septiembre de 1978 se estableció la Autoridad del Canal, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, lo cual tuvo una fugaz existencia, pues fue eliminada 16 meses después de su creación. La excusa que esgrimió el régimen militar para desmontarla fue la de que las distintas dependencias públicas con algunas responsabilidades en el caso (Ministerio de Hacienda, de Vivienda, de Planificación y Política Económica, el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, el Instituto de Telecomunicación, etc.) podrían encargarse de los diversos aspectos que surgieran de la ejecución del Tratado.

También la Comisión Mixta sobre el Ambiente Natural prevista en el Artículo VI del Tratado aprobado a mediados de 1983, el “Plan de Manejo Integral de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá”, que fue preparado por la Autoridad a que se ha hecho referencia, plan que aún espera la adopción de medidas que lleven a su efectiva y cabal aplicación. Igualmente, ante el evidente desorden que prevalecía en la adjudicación de tierras y bienes inmuebles de las áreas revertidas, se dictó la Ley 17 de agosto de 1989, que hizo adjudicables a los particulares los bienes de las áreas revertidas.

De seguro podrían citarse algunas otras disposiciones que, de manera inconexa y no integrada, hayan legislado sobre otros aspectos relativos al tema que nos ocupa. Lo que resulta claro es que el régimen militar pasado no pareció interesado ni capaz de dictar las medidas legales necesarias para abordar de manera integral el problema planteado, y que el régimen civil actual no parece haber definido hasta la fecha los planes que llevarían al

---

<sup>3</sup> Entre ellas, las más flagrantes son ciertas exigencias administrativas para el traspaso de bienes a Panamá; la definición del quórum en la Junta Directiva de la Comisión del Canal que requiere una mayoría de miembros de Estados Unidos, y la creación del cargo de inspector general.

país al pleno disfrute de los beneficios de los tratados, al cabal cumplimiento de los compromisos contraídos y a la definición y los planteamientos de las modificaciones que ellos ameriten, particularmente el de neutralidad, que, con la Enmienda de Concini, permite a Estados Unidos actuar unilateralmente en defensa de la neutralidad del Canal y que a pesar de la Enmienda Church, que reafirma el respeto al principio de no intervención, podría prestarse a interpretaciones antojadizas que podrían amenazar el disfrute de la plena soberanía sobre el Canal que el país debe recuperar al mediodía de 1999. Sobre esto último hay que reconocer que un país ocupado militarmente por la potencia con la que habría que adelantar negociaciones, no está precisamente en las mejores condiciones para defender exitosamente sus intereses.

#### *B. PARTICIPACIÓN CRECIENTE DE PANAMÁ*

El párrafo 3 del artículo 1 del Tratado del Canal determina que “la República de Panamá, tendrá una participación creciente en la administración, protección y defensa del Canal”. Dada la situación creada a raíz de la invasión del país por el Ejército de Estados Unidos, el desmantelamiento de las Fuerzas de Defensa de Panamá que la misma trajo aparejada, y la evidente confusión que actualmente existe respecto de cómo se resolverá el problema de dotar a Panamá de uno o varios cuerpos que garanticen la seguridad en todos los ámbitos de la vida pública, se propone dejar de lado, por ahora, nuestra “participación creciente” en los dos últimos aspectos. Interesa, eso sí, examinar lo de esa participación en la administración del Canal. Esto se manifiesta de tres maneras: a través de una creciente incorporación de empleados panameños a la planta general de la Comisión del Canal; a la participación de cuatro ciudadanos panameños en la Junta Directiva de esa Comisión, y a la designación de un ciudadano panameño como administrador del Canal a partir del 1 de enero de 1990.

En el primero de estos casos, la “participación creciente” parece ser un hecho. Del total de empleados de la Comisión, los

“no norteamericanos”, grupo integrado principalmente por panameños, pasaron de ser un 76% en 1980, a un 86% en 1987.<sup>4</sup>

En cuanto a los cuatro panameños que conjuntamente con cinco ciudadanos norteamericanos integran la Junta Directiva de la Comisión del Canal, ya fue insistentemente comentado por diversos sectores de opinión, que en su designación por el gobierno actual parecen haber prevalecido criterios de reparto de “espacios políticos”. Si se toma en cuenta que en el caso de los miembros norteamericanos de la Junta, la Ley 96-70 establece que uno de ellos “deberá tener experiencia y conocimientos de la administración u operación de una línea naviera de bandera estadounidense que tenga o haya tenido barcos que transiten regularmente por el Canal de Panamá”; que otro “deberá tener experiencia y conocimientos de exportación o importación [sic] de las operaciones portuarias de los Estados Unidos o en el negocio de exportación o importación de uno de los productos regulares que dependen del Canal de Panamá, como ruta de transporte”, y que un tercer miembro “deberá tener experiencia y conocimientos en los asuntos laborales de los Estados Unidos”,<sup>5</sup> se comprenderá la orfandad de conocimientos pertinentes con que la mayoría de los miembros panameños se enfrentan a sus colegas norteamericanos en la difícil tarea que les ha sido encomendada.

La proposición a Estados Unidos del ciudadano panameño para el cargo de administrador estuvo también sujeta a los vaivenes de la política. Hacia el final de la dictadura militar, una Asamblea Legislativa carente por completo de independencia, designó apresuradamente a un candidato que respondía a intereses de la política contingente y que, como era previsible, no llegó a ser confirmado.

---

<sup>4</sup> Datos tomados del cuadro N° 8, incluido en Anicia Laneth Barraza Camarena, “Análisis comparativo de la importancia de las agencias federales de los Estados Unidos de Norteamérica en la economía panameña en el periodo 1946-1987”, trabajo de graduación para optar al título de licenciada en economía, octubre de 1989 (inédito).

<sup>5</sup> Sec. 1102 (a).

El gobierno de Endara postuló para el cargo a un ingeniero de limitada trayectoria pública, y por lo tanto relativamente desconocido en el país, salvo entre grupos empresariales de la construcción. En junio de 1989 tuvimos oportunidad de formular algunas reflexiones sobre el tema del administrador panameño para el Canal.<sup>6</sup> En ellas sosteníamos “que la dirección de la empresa del Canal trasciende la mera consideración de individualidad, es y debe ser vista en términos de estructuras y tareas”, y que en el desempeño de sus tareas, “el administrador panameño deberá contar con el apoyo de las estructuras nacionales adecuadas, de gran seriedad y alto nivel técnico, capaces de colaborar en los esfuerzos destinados a mantener y elevar la eficiencia de la ruta acuática”. Agregábamos que “además, y sobre todo, se requiere voluntad política organizada y sistemática capaz de no disminuir ni cejar en la lucha por la recuperación plena de la soberanía sobre todo el territorio nacional”, sosteníamos que “ello implicaba dejar las vacilaciones y vaivenes y la actitud voluntaria y hasta desordenada que ha guiado en los últimos años la política exterior panameña”. A varios meses de su proposición por el gobierno de Panamá, el de los Estados Unidos no da señales de que considera la designación del administrador panameño como prioritaria. Ello puede tomarse como síntoma de que nuestra política exterior, en lo que se refiere al Canal, continuará dependiendo de la voluntad omnipotente del invasor. En esas condiciones parece difícil aceptar que el administrador designado estará en capacidad de enfrentar el reto “de convertir esta nueva etapa del cumplimiento del Tratado del Canal en un instrumento de lucha por el perfeccionamiento de nuestra Nación”. ¿Tendrá ese administrador “la capacidad de organizar voluntades en aras de un objetivo nacional de primer orden”? Resulta difícil absolver la pregunta porque desconocemos por completo lo que el candidato propuesto piensa sobre el tema.

---

<sup>6</sup> Carmen A. Miró, “Administrador panameño del Canal de Panamá: algunas reflexiones”, en *La Estrella de Panamá*, junio de 1989.

Que tengamos conocimiento, sólo hemos leído referencias a una presentación que se realizó en el Club Unión, y para la que era indispensable cubrir con una cuota de admisión B/25,00. Si lo que la prensa escrita resumió como producto de la mencionada presentación, la reflejó adecuadamente, ella se limitó a generalidades de poca trascendencia. Al igual que en el caso de los miembros panameños de la Junta Directiva de la Comisión, el administrador panameño, además de tener la limitación, impuesta por el Tratado, de que será un empleado federal de los Estados Unidos, se moverá en una estructura donde se ha introducido ilegalmente la figura de un “inspector general” que actúa entre él y la Junta. Es una situación que exigirá de nuestro compatriota gran visión y habilidad para llevar adelante difíciles negociaciones en un ambiente en que Panamá siempre ha estado en desventaja, situación que la ocupación estadounidense hace ahora aún más negativa y frente a la cual no se han producido pronunciamientos del actual gobierno.

### *C. TRANSFERENCIA DE BIENES A LA REPÚBLICA DE PANAMÁ*

Según lo estableció el artículo XIII del Tratado, al entrar en vigor dicho Tratado, Estados Unidos transfirió a Panamá los puertos de Balboa y Cristóbal, el Ferrocarril de Panamá y los otros bienes raíces ubicados en el territorio que constituyó la Zona del Canal y que no estuvieren dentro de las áreas de tierras y aguas cuyo uso se pone a disposición de los Estados Unidos de América en virtud de este Tratado (párrafo 2, inciso (a)). Otros bienes fueron transferidos a Panamá en plazos variables de tres a cinco años. Se estima que de esta manera se ha transferido a Panamá cerca del 70% de las tierras y aguas que Estados Unidos ocupaba antes de la vigencia del Tratado. Así, además de los bienes específicamente mencionados, pasaron a manos panameñas el cerro Ancón, la mitad de fuerte Amador, las islas de Naos, Perico y Flamenco, parte de Coco Solo, France Field, todos los poblados de Rainbow City, Pedro Miguel y Paraíso, la franja costera desde el Puente de las Américas hasta Veracruz, los lagos Gatún y Alajuela, los

fuertes Randolph y Gullick, Altos de Curundú, Albrook Field, Jardín Botánico Summit, fuerte San Lorenzo, cementerio Mount Hope, los edificios de la Corte de Balboa y Ancón, y una serie de instalaciones deportivas, así como todas las viviendas y edificios de otros usos asentados en las tierras de los lugares mencionados.

En el informe anual de la Compañía del Canal y Gobierno de la Zona del Canal para el año fiscal que terminó el 30 de septiembre de 1979, se estimó el valor de las propiedades, planta y equipo transferidos a la República de Panamá en US \$74.739,118, después de deducida la depreciación acumulada.

El uso que Panamá ha hecho de muchos de los bienes transferidos requerirá mayor espacio del que puede disponerse en una ponencia como ésta. Sin embargo, para sustentar la afirmación hecha al principio de ella, examinemos brevemente algunos aspectos relacionados con este tema. Subrayemos de entrada que fueron relativamente pocos los bienes que escaparon a la voracidad de la cúpula de las Fuerzas de Defensa, sus familiares y amigos.

Para el manejo de los puertos, el gobierno militar creó la Autoridad Portuaria Nacional, que aparte de administrarlos debía prestar a las naves que transitan por el Canal una serie de servicios que antes atendía la Compañía del Canal, incluyendo un astillero industrial. La ineficiencia con que ha funcionado la mencionada Autoridad exige que el gobierno actual le preste mayor atención de la que hasta ahora ha recibido. Un plan de desarrollo integral del sector marítimo de Panamá es una de las contribuciones que era dable esperar de un gobierno que ha declarado estar prioritariamente interesado en desarrollar al máximo la explotación de la posición geográfica de Panamá. Parece casi inconcebible que en las “Directrices para el Desarrollo y la Modernización Económica” se mencione en forma limitada un “sector pesquero” y se haga una sucinta referencia a “la elaboración de un plan de desarrollo integral del área canalera que contemple el aprovechamiento de todas las tierras e instalaciones revertidas y por revertir hasta el año 2000”.

Preocupa, por su miopía, el enfoque a que alude lo anterior. El Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá,

interesado como ha estado en conocer a fondo las posibilidades de desarrollo del país, ha sugerido que el enfoque adecuado para resolver los problemas asociados al Canal es el de abordar la planeación de lo que ha denominado la “Subregión del Canal”, que se define como un

[...] área de 3.773 km<sup>2</sup>, equivalentes al 4,9% del territorio panameño y al 55,5% de la superficie del sistema urbano metropolitano. De ese total, 1.474 km<sup>2</sup> constituyen el área del Canal definida en los Tratados Torrijos-Carter —esto es, el Canal y su servidumbre inmediata—, de los cuales 897,7 km<sup>2</sup> han revertido a la jurisdicción panameña desde 1979. Por otro lado, 3.262 km<sup>2</sup> de la subregión, equivalentes al 86% de su extensión, hacen parte de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá. Finalmente, se incluye un “área circunvecina” de todas aquellas zonas que se encuentran bajo la influencia directa de la subregión [...] que incluye los espacios económicos de los centros urbano-portuarios de Panamá y Balboa, Colón-Cristóbal, Arraiján-Chorrera-Puerto Vacamontes y otros asentamientos humanos de menor importancia que interactúan en el sector urbano metropolitano.

Sólo abordando el desarrollo del área del Canal de forma integral, incluyendo en él al Ferrocarril Nacional de Panamá, podrá llegar el país al año 2000 con una clara visión de cómo incorporar el propio Canal al esfuerzo de desarrollo nacional para beneficio de todos los sectores sociales. Es lo que anteriormente identificamos como otorgarle verdadero sentido social a la transferencia del Canal a Panamá.

No pocos de los bienes a que se hizo alusión anteriormente fueron total o parcialmente destruidos por el Ejército de Estados Unidos; durante la invasión, permanecieron ocupados, hasta muy recientemente, o continúan ocupados en la actualidad. Recordemos, no más, la aparatosa “reapertura” de la Calzada de Amador. El gobierno no parece haber tomado medidas para que se reparen los bienes dañados o se repongan los destruidos. Tal vez proyecta incluir este aspecto en los reclamos que se formulen para el pago

de indemnizaciones por parte de Estados Unidos, que tímidamente han sido mencionadas por autoridades del actual gobierno.

#### D. PARTICIPACIÓN ECONÓMICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

El ya mencionado artículo XIII del Tratado estableció, en su párrafo 4, incisos (a), (b) y (c), los pagos que Panamá debía recibir como “retribución justa y equitativa” de la operación del Canal. En resumen, éstos son (a) US \$0,30 por cada tonelada neta del Canal de Panamá; (b) una anualidad fija de US \$10.000.000 pagadera de las entradas por el funcionamiento del Canal, y (c) una suma anual de hasta US \$10.000.000, pagadera de las entradas por el funcionamiento del Canal, *en la medida que dichas entradas excedan los gastos de la Comisión.*

Por razón del tonelaje de los barcos que pasan por el Canal, Panamá ha recibido en los años 1980 a 1989 sumas que oscilan anualmente entre 50 (1983) y 61 millones (1982) de dólares. La anualidad fija de 10 millones ha sido cubierta con regularidad, salvo el período de la imposición arbitraria de las sanciones económicas y la retención ilegal de los respectivos pagos. De la suma anual, que teóricamente podía llegar hasta 10 millones, Estados Unidos lo que ha hecho, de conformidad con el Tratado, es acumular una suma pagadera, que al 30 de septiembre de 1989 llegaba a 91,1 millones de dólares, lo cual indica que en los 10 años transcurridos desde el 1 de octubre de 1979, sólo se le pagó a Panamá la suma de US \$8.900.000, y no los 100 millones que se consideró posible recibir. Ello debido a que en varios de esos años el Canal ha operado con pérdidas. Resulta indispensable que los representantes panameños ante la Comisión exijan conocer en mayor detalle cómo se registran los ingresos del Canal y cuáles son los renglones que conforman los gastos. Sorprende, por ejemplo que el gobierno de Estados Unidos cargue intereses por inversiones realizadas en el Canal de Panamá, y que esos intereses sean del orden de 14 y 11 millones anuales en 1989 y 1988. Convendría determinar la justeza de éstos y otros cargos

que contribuyen a que no se le pueda pagar a Panamá uno de los beneficios que el Tratado le reconoció.

Desde el punto de vista de la ortodoxia neoliberal en boga, el hecho de que la operación del Canal produzca pérdidas, lo haría un lógico candidato para la privatización. No ha sido éste, sin embargo, el motivo por el cual algunos sectores panameños se han atrevido a insinuar una posible privatización del Canal, cuando él sea transferido a Panamá.

### 3. LA EVENTUAL PRIVATIZACIÓN DEL CANAL

Este tema requerirá también un tratamiento más elaborado que el que pueda dársele en esta ponencia. Sin embargo, como consideramos que no es prematura su discusión, proponemos examinar el asunto aquí muy breve y esquemáticamente.

La propuesta de privatización se apoyaría, entre otros, en los manidos argumentos de la incapacidad del Estado para operar con eficiencia y eficacia una empresa de la magnitud del Canal y el de la sustracción de la misma a los efectos negativos de la política. Quienes así argumentan olvidan que en sus más de 75 años, el Canal ha sido operado —bajo distintas formas de organización— por el Gobierno de Estados Unidos; igualmente olvidan que allá también se dan pugnas políticas. Nuestro país ha sido víctima, con no poca frecuencia, de las discrepancias entre el Departamento de Estado y el Pentágono, respecto a cuestiones referentes a la política externa de Estados Unidos frente a Panamá. Es bien conocido que aún durante la invasión a nuestro país se dieron pugnas entre distintos sectores del gobierno del presidente Bush.

No desconocemos que sectores militares y políticos panameños han dado muestras en los últimos años de poner sus mezquinos intereses de grupos o partidos por encima del interés del país, y que numerosas empresas estatales han operado con desgüeños e ineficiencia, causando pérdidas al sector público. La naturaleza de estas empresas difiere sustancialmente de lo que implica el funcionamiento, manejo, mantenimiento, protección y defensa eficientes del Canal de Panamá. Por otro lado, es posible encon-

trar no pocos panameños capaces de tener como norma indeclinable de su conducta, velar por encima de todo por los intereses de la Nación.

Sostenemos que la privatización del Canal implicaría una aberración jurídica, política, financiera, económica y social. Son muchos los imponderables que sería necesario resolver, y para algunos de los cuales no parece existir precedentes. A manera de ejemplo se plantean algunos interrogantes: jurídicamente, ¿cómo se regularían las relaciones internacionales entre una empresa privada y las diversas naciones que utilizan el Canal? ¿Cómo garantizaría esa empresa privada la neutralidad del Canal, o, en caso necesario, su defensa? Políticamente, ¿cómo se plantearía la privatización del país? ¿Cómo se procedería? ¿Se abriría a licitación internacional? ¿Participarían grupos nacionales? ¿Cuáles poderes del Estado intervendrían en las decisiones que habrían de adoptarse? ¿El Ejecutivo? ¿El Legislativo? ¿Ambos? ¿Qué papel jugarían los partidos políticos en las decisiones que sobre materia de tan grande envergadura se tomaría?

Según el Informe Anual de la Comisión para el año fiscal que terminó el 30 de septiembre de 1989, los activos del Canal tenían un valor de casi 883 millones de dólares. ¿Podría una empresa o conjunto de empresas panameñas cubrir el costo de esos activos? De no ser así, y se propiciara la participación de corporaciones transnacionales, ¿no se estaría violando la esencia misma de la lucha generacional panameña destinada a lograr que el Canal pasara sin cortapisas al patrimonio nacional?

Desde el punto de vista económico, ¿estaría dispuesta una empresa privada a derivar parte de las ganancias que obtenga del Canal para contribuir al desarrollo de otras áreas deprimidas del país?

Y finalmente, ¿puede una corporación, que estaría fundamentalmente interesada en el máximo lucro, propiciar que el Canal derive beneficios para la mayoría de los habitantes del país, promoviendo el uso social más amplio del Canal y los bienes asociados al mismo?

Como consideramos que la mayor parte de estas interrogantes recibirían respuestas negativas, dudamos de la conveniencia y real posibilidad de “privatizar” la organización que tuviera la responsabilidad por el funcionamiento, manejo, mantenimiento, protección y defensa del Canal de Panamá.

Hay que combatir propuestas de esta naturaleza que, en esencia, atentan contra el proceso de creación de un verdadero Estado nacional independiente.

#### 4. A MANERA DE CONCLUSIÓN

El examen de diversos aspectos relativos a la participación de Panamá en la administración del Canal y de las posiciones hasta ahora adoptadas frente al desarrollo de las áreas revertidas que aquí se ha hecho, nos lleva a una conclusión negativa: *Panamá no se está preparando adecuadamente para asumir en diciembre de 1999 la responsabilidad que la transferencia del Canal le plantea.* Otros aspectos, que no han sido tratados en esta ponencia, como el relacionado con la Comisión de Alternativas al Canal de Panamá, agregan ingredientes adicionales que permiten afirmar que el gobierno actual no está moviéndose en la dirección correcta para que el Canal se incorpore como factor fundamental de nuestro desarrollo futuro. No cabe duda de que carece de la visión histórica necesaria para contribuir a la consolidación de la Nación.

## TRES TAREAS PARA COMBATIR LA PERMANENCIA DE LAS BASES MILITARES EN PANAMÁ<sup>1</sup>

Hasta donde nuestro examen de los tres tratados del Canal, que fueron abrogados por el de 1977, ha podido determinar, en ninguno de ellos se hace referencia expresa a bases militares u otra designación que identifique lugares de estacionamiento de tropas o fuerzas armadas.

En otras palabras, no existieron disposiciones sobre este tema hasta la firma del Acuerdo para la Ejecución del Artículo IV del Tratado de 1977. Éste introdujo regulaciones sobre lo que en el Anexo A de ese Acuerdo se designó y definió como *sitios de defensa*. La expresión apareció por primera vez en el lenguaje diplomático utilizado en las relaciones de Panamá y los Estados Unidos con respecto al Canal, en 1947, cuando se nos pretendió imponer el Convenio Filós-Hines, que concedía a Estados Unidos la continuada ocupación de 16 bases militares, incluida la de río Hato, casi que a perpetuidad, por lo que fue vigorosamente rechazado por el pueblo panameño.

Es decir que hasta la aprobación del Tratado de 1977, Estados Unidos procedía de manera prácticamente unilateral a establecer dentro de la Zona del Canal tantas bases militares como estimara

---

<sup>1</sup> Texto extraído de Carmen A. Miró, *Tareas*, N° 95, enero-abril de 1997, pp. 5-12.

conveniente, y todo ello basado inicialmente en la infamante Convención del Canal Ístmico, suscrita 15 días después de la Declaración de Independencia de Panamá, en condiciones que huelga repetir aquí, porque todos los panameños las conocen, y que en su artículo I incluía la *protección* (las cursivas que se incluyen a partir de aquí son todas de la autora) del Canal como una de las funciones que ejercería Estados Unidos. En efecto, el artículo XIII de esa Convención autorizaba a Estados Unidos para emplear en cualquier tiempo las fuerzas armadas que fueran necesarias “para la seguridad y protección del Canal o de las naves que lo usen o de los ferrocarriles y obras auxiliares [...] y para establecer *fortificaciones* con ese objeto”.

Paulatinamente, y a partir de la llegada, en 1903, del primer contingente de marinos norteamericanos para garantizar la seguridad del Canal en su fase de construcción, la ocupación militar de la antigua Zona siguió ininterrumpida y en aumento con la construcción de fortificaciones y cuarteles, hasta recientemente, cuando al parecer comenzó a declinar, tal vez como indicación de que se preparan para dar cumplimiento al Tratado Torrijos-Carter.

No es fácil seguir la evolución de las “fortificaciones” militares de Estados Unidos en la antigua Zona, pero ya en 1929 Olmedo Alfaro, en su obra *Panamá en las guerras futuras*, señaló la existencia de ocho fuertes y un cuartel central. La Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos (SPIA) estableció que en 1967 existían 21 instalaciones divididas en ocho fuertes, dos bases aéreas, nueve reservas y tres estaciones de comunicaciones. En el momento de la firma del Tratado de 1977, el Comando Sur identificó nueve instalaciones divididas en seis fuertes, dos bases aéreas y el Cuartel General, aunque en el mismo Tratado, en el Anexo A del Acuerdo sobre los Sitios de Defensa, se describen éstos de manera mucho más amplia.

El Tratado General de 1936, dando por existente la presencia de fuerzas armadas de los Estados Unidos en territorio nuestro, lo que hace es agregar un Convenio sobre “maniobras ocasionales de tropas [...] en territorio contiguo a la Zona del Canal”.

Con el tiempo vimos que éstas no se limitaban sólo “al territorio contiguo”. Durante la Segunda Guerra Mundial, sin duda bajo el amparo del artículo X del Tratado General de 1936, además, hubimos de permitirle a Estados Unidos usar como sitios de defensa más de 100 lugares en nuestro territorio, un buen número de los cuales pretendieron retener apoyados en el Convenio Filós-Hines.

En flagrante desconocimiento de la soberanía que Panamá debe ejercer en todo su territorio, incluyendo la Zona del Canal, Estados Unidos adopta decisiones unilaterales, como el establecimiento, en la década de 1940, de la Escuela de las Américas, cuyas funestas actividades han sido recientemente denunciadas desde los mismos Estados Unidos.

En 1963, sin el respaldo de tratado o convenio alguno, los Estados Unidos establecen en la Zona del Canal el Comando Sur, con responsabilidades que, aunque incluyen la defensa del Canal, se extienden fuera de nuestro territorio a actividades de seguridad en Centro y Suramérica, poniendo en entredicho el principio de neutralidad que los Tratados del Canal reconocen; participa en actividades de control del narcotráfico y de ayudas en caso de desastres, entre otras.

El territorio de la antigua Zona del Canal ha albergado soldados norteamericanos en cantidades muy disímiles, según la ocasión. A raíz de la Segunda Guerra Mundial, todo parece indicar que se llegó a los niveles más elevados de ocupación militar. Se calculan para esa época en 68.000 los efectivos presentes; en 1970 giraron en alrededor de 14.000, para bajar a casi 10.000 y subir nuevamente a 15.000 en 1972. En realidad, en los años siguientes los efectivos militares parecen haberse estabilizado en alrededor de 10.000, con excepción del aumento registrado durante la invasión, en diciembre de 1989, cuyo número todavía no está claro: ¿se adicionaron 10.000 o 15.000 soldados? Hace poco el general McCaffrey, en visita que realizó a Panamá, indicó que aún permanecían en nuestro territorio 6.500 militares. El número exacto es siempre un misterio, porque se considera un secreto militar.

Lo que sí sabemos quienes participamos en este Foro es que el 31 de diciembre de 1999, después del mediodía *no quedará ni un solo soldado norteamericano en territorio panameño*.

El párrafo 2 del artículo IV del Tratado del Canal de Panamá establece que durante la vigencia del mismo “*los Estados Unidos de América tendrán la responsabilidad primaria de proteger y defender el Canal*”, y agrega, además, que “*los derechos de los Estados Unidos a estacionar, adiestrar y transportar fuerzas militares en la República de Panamá, están descritos en el Acuerdo para la ejecución de este artículo. Firmado en esta fecha*”.

Por su parte, el artículo I del Acuerdo mencionado anteriormente define como “*Sitios de defensa: las áreas e instalaciones dentro de las mismas, que la República de Panamá en virtud de este Acuerdo permite utilizar a las Fuerzas de los Estados Unidos para los fines específicos del Tratado del Canal de Panamá, y como de otro modo ambos gobiernos pudieran acordar*”.

Es claro, entonces, que Panamá autorizó a los Estados Unidos a mantener una presencia militar en nuestro país durante *la vigencia del Tratado*, periodo que en el párrafo 2 del artículo II se establece que “*terminará al mediodía, hora de Panamá, el 31 de diciembre de 1999*”. Es ésa también la fecha de la terminación del Acuerdo que rige sobre los “sitios de defensa”. Y esto es cierto aun en el caso de que entre 1997 y 1999, los gobiernos respectivos llegaran a acordar fines distintos para dichos sitios.

Dentro de los términos del actual Tratado, pues, *no es posible negociar la continuación* de bases militares norteamericanas en Panamá. Cualquier intento en este sentido deberá ser objeto de un nuevo tratado que tendría que ser sometido a la ratificación por parte del pueblo panameño en un referéndum nacional, esto último según lo establece la Constitución.

¡El estricto cumplimiento de las disposiciones antes citadas permitiría a Panamá culminar con éxito la lucha que varias generaciones hemos venido librando por lograr el ejercicio de la efectiva soberanía sobre todo su territorio, desterrando para siempre la presencia e injerencia de fuerzas militares extranjeras y reforzando así nuestra identidad como Nación!

Por ello nos resulta incomprensible a los sectores que hemos participado en esta lucha, la posición que adoptan algunos grupos de panameños, por cierto cada vez menos numerosos, en el sentido de oponerse al retiro de los soldados norteamericanos de nuestro territorio. Honestamente, no creemos que, *en general*, se trate de panameños poco patriotas, que añoran estar bajo el yugo de una potencia extranjera. Estimamos más bien que en su mayoría se trata de personas que sienten temores infundados respecto de nuestro futuro desarrollo y cuya falta de imaginación les impide aceptar que, aunque inicialmente podamos enfrentar algunas dificultades, Panamá tiene condiciones que le permitirán abordar en el futuro la ejecución de actividades que pueden suplir con creces lo que esos grupos atribuyen que reportaría económicamente la continuación de las bases en nuestro territorio.

Hay también un grupo, muy minoritario, por cierto, que ve en la continuación de las bases un elemento que aseguraría la estabilidad en nuestra sociedad. Lamentable es en verdad que ciudadanos de este país sientan la necesidad de protección de una potencia extranjera, pero contra ese sentimiento, muy personal de ellos, poco es lo que nosotros podemos hacer.

Como ha sido establecido por estudios realizados por varios economistas panameños, se estima que el impacto sobre la economía de los ingresos que actualmente producen las bases es del orden del 4% de la demanda agregada del país, y que al ritmo de descenso que esos ingresos tendrían hacia el año 2000, el impacto sería de sólo 2% de esa demanda agregada. Esos ingresos se estiman actualmente en \$300 millones y \$200 millones en el año 2000.

Desde luego que los grupos específicos de personas afectadas no evalúan la situación en términos macroeconómicos, sino en lo que directamente las afecta a ellas. De esta forma han reaccionado los empleados de las bases; los propietarios de bienes raíces alquilados a soldados norteamericanos, principalmente en la ciudad de Panamá y, en menor grado, los dueños de ciertos tipos de restaurantes y lugares de diversión frecuentados por ellos, y también, en alguna medida, los servicios de televisión por cable. Todos ellos reunidos no representan el 70% que aproximadamente registran

las encuestas de *La Prensa* como favorables a la continuación de las bases en nuestro territorio. Existe, entonces, una percepción más generalizada que resulta de la incapacidad de poner en una balanza lo que se perdería por la salida de las bases y lo que se ganaría de recuperar para nuestro desarrollo no sólo el territorio que ha permanecido enajenado por más de 90 años, sino todas las instalaciones existentes hoy día en él, y el Canal de Panamá.

La idea echada a volar a los cuatro vientos por nuestro gobierno de que la Base Howard, desde donde en la actualidad Estados Unidos realiza labores de control del narcotráfico en América Latina, particularmente hacia el sur del continente y en el Caribe, podría continuar siendo ocupada para esos mismos fines, pero dándoles un apoyo de carácter multinacional a dichas labores, no ha recibido el esperado respaldo internacional. Tampoco ha logrado levantar mayor respaldo en Panamá... Ni entre el grupo político al que pertenece el actual gobierno, ni mucho menos entre los grupos políticos de oposición... Y es que el asunto se nos antoja a muchos de nosotros como una forma torcida y poco nacionalista de soslayar el ineludible cumplimiento del Tratado Torrijos-Carter.

La idea de establecer —con el apoyo de otros países de la región— un centro internacional para el control del narcotráfico en nuestro territorio no es idea que merezca nuestro rechazo. Podría bien ser otra contribución que Panamá daría al mundo, apoyado en su posición geográfica. Pero como ya ha sido señalado, dicho centro puede fácilmente ubicarse en el aeropuerto de Tocumen, que en la actualidad está subutilizado y *no tendría que ser un centro militarizado*. Los Estados Unidos parecen haber descubierto la necesidad de una nueva guerra —cuyo frente de batalla por cierto no incluye el territorio de los propios Estados Unidos. No cabe duda entonces de que la propuesta “guerra” al narcotráfico forma parte de su política de dominación en la región, para lo que le resulta indispensable mantener una presencia militar en nuestro país, en particular, y en Latinoamérica en general. La Administración de Control de Drogas (DEA) en Estados Unidos siempre ha sido una dependencia civil y, que nosotros sepamos, funciones

similares en otros países las realizan cuerpos policiales civiles. La propuesta del presidente Pérez Balladares, pues, no parece tener asidero legal ni político a nivel nacional e internacional, ni administrativo ni en la práctica usual del control del narcotráfico.

La reciente designación por Estados Unidos del señor John D. Negroponte, de generales conocidas, para atender a conversaciones, exploraciones o negociaciones —comoquiera que se le llame a la misión que ha de cumplir en nuestro país— sobre la continuación de bases militares norteamericanas en nuestro territorio, demanda la reanudación de nuestras luchas por el respeto a nuestra soberanía y el derecho a que determinemos nosotros lo que ha de hacerse con los territorios que ¡al fin! serán devueltos a nuestra jurisdicción. Y sin descartar que esas luchas deberán utilizar los métodos de movilización que nos son bien conocidos, creo que tenemos —grupos como los que hemos participado en este Foro— la obligación de poner a disposición de la ciudadanía, estudios que esclarezcan las confusiones que se tienen respecto de la supuesta falta de habilidad que tenemos de poner a producir para beneficio de todos los panameños, los bienes que han revertido y los que revertirán.

La tarea no se perfila como sencilla. El estudio *Evaluación económica del retiro de las bases militares*, preparado por Marco A. Fernández y José Galán Ponce —que no estoy avalando, pero que contiene algunos datos que pueden sernos de utilidad, ha estimado, en lo que los autores designan como la “hipótesis media”, que 25 años después de la reversión (2025) habremos estado en capacidad de darle un uso productivo a sólo 33% de los bienes de las bases que revertirán.

El “Resumen ejecutivo” del informe sobre el *Plan de usos del suelo del Área del Canal*, contiene el cuadro RE. 7,<sup>2</sup> en el cual se resumen lo que se designó como “las potencialidades de uso de las bases que revierten a Panamá”, en el que apenas si se esbozan

---

<sup>2</sup> Intercarib S.A./Nathan Associates Inc., “Resumen ejecutivo”, en *Plan de usos del suelo del Área del Canal*, Panamá, Intercarib. S.A./Nathan Associates Inc., 1996, pp. 1-16.

algunos posibles usos de estos bienes. En la consideración de lo que tal plan implique para un uso futuro de las actuales instalaciones debe tenerse presente que entre los principios enunciados con relación a los posibles usos, está el de “privatizar, tanto como sea posible, las operaciones y el mantenimiento de las propiedades de las bases militares”.<sup>3</sup> No es ésta, precisamente, la meta que parece la más indicada a quienes aspiramos que distintos grupos sociales panameños se beneficien del uso que se haga de estos bienes.

En todo caso, por ello es nuestra obligación estudiar a fondo estos planteamientos y otros que hayan surgido, para poder cumplir a cabalidad la misión de ilustrar a nuestros compatriotas acerca de cómo abordar la mejor explotación de esos recursos.

Juan Jované, en su trabajo *Hacia una estrategia de desarrollo alternativo*, señala que “la política económica debe diseñarse con el fin de apoyar el desmantelamiento del aparato militar extranjero que se mantiene en nuestro país, de forma tal que el mismo se realice de manera efectiva y en los plazos estipulados”.

He aquí tres de nuestras grandes tareas para combatir la continuación de las bases militares norteamericanas en nuestro territorio:

1. Movilización ciudadana.
2. Estudio a fondo, con el propósito de ilustrar posteriormente a nuestros compatriotas, de lo que proponen el gobierno panameño, la ARI, los grupos privados y otros que han examinado la temática.
3. Propuestas alternativas que realmente tomen en cuenta los mejores intereses de todos los panameños.

## BIBLIOGRAFÍA

Alfaro, Olmedo, *Panamá en las guerras futuras*, Guayaquil, Imprenta Mercantil, 1929.

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

- Fernández B., Marco A. y José Galán Ponce, *Evaluación económica del retiro de las bases militares*, Panamá, s.e., 1996.
- Intercarib S.A./Nathan Associates Inc., “Resumen ejecutivo”, en *Plan de usos del suelo del Área del Canal*, Panamá, Intercarib. S.A./Nathan Associates Inc., 1996.
- Jované, Juan, *Hacia una estrategia de desarrollo alternativo*, Panamá, CECADES, serie Alternativa, 1995.
- King H., Thelma, *El problema de la soberanía en las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América*, Panamá, Ministerio de Educación, 1961 (en anexos se incluyen el Tratado Hay-Bunau Varilla de 1903, el Tratado General de Cooperación y Amistad de 1936 [Arias-Roosevelt] y el Tratado de Mutuo Entendimiento y Cooperación entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América de 1955 [Remón-Eisenhower]).
- Leis, Raúl, *Comando Sur, poder hostil*, Panamá, CEASPA, serie Panamá Hoy, N° L, 1985.
- Tratados del Canal de Panamá*, Panamá, Dirección Ejecutiva para Asuntos del Canal y el Centro de Impresión Educativa del Ministerio de Educación de Panamá, 1980 (contiene el Tratado del Canal de Panamá y anexos, y el Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal y al Funcionamiento del Canal de Panamá de 1977).



## LA UTILIZACIÓN SOCIAL DE LAS ÁREAS REVERTIDAS<sup>1</sup>

En primer lugar debo agradecer a la Asociación de Profesores de la Universidad de Panamá por haberme invitado a estas Jornadas. La APUDEP merece el reconocimiento de todos los panameños que hemos luchado, que luchamos en la actualidad y que lucharemos hasta cuando sea necesario para lograr que cese la intervención norteamericana en nuestro país, que impide nuestra efectiva autodeterminación, limita nuestra soberanía y nos agobia desde aun antes de nuestra Independencia de Colombia. Baste recordar el incidente llamado de la “tajada de sandía”, ocurrido en abril de 1896, a raíz del cual Estados Unidos exigió a Colombia compensaciones exageradas que en lo territorial coincidieron con el área que 47 años después ocuparían como Zona del Canal de Panamá.

Nuestra lucha contra la creación de un Centro Multilateral Antidrogas se da desde el 29 de octubre de 1996, cuando en el Foro Universitario contra las Bases Militares proponíamos realizar tres tareas para combatir su continuación en nuestro territorio. Ellas son: a) movilización ciudadana (que es precisamente lo que jornadas como éstas promueven); b) estudio a fondo, con

---

<sup>1</sup> Texto presentado por Carmen A. Miró en las Jornadas de Reafirmación Nacionalista, realizadas en el Auditorio José D. Moscote de la Universidad de Panamá, Ciudad de Panamá, 10 de enero de 1998.

el propósito de ilustrar posteriormente a nuestros compatriotas, de lo que proponen el gobierno panameño, la ARI, los grupos privados y otros que han examinado la temática, lo que también en parte realizamos en estas jornadas, y c) propuestas alternativas que realmente tomen en cuenta los mejores intereses de todos los panameños. Es precisamente en lo que trabajan panameños como Juan Jované, y que es tarea a la que deben abocarse los universitarios panameños.

A 50 años del multitudinario y tajante rechazo del Convenio Filós-Hines, que pretendía perpetuar, entre otras, la base aérea de Río Hato, y a 20 años de la firma de los Tratados Torrijos-Carter, que puso fecha de terminación al enclave colonial que hasta ahora ha sido el Canal de Panamá y las bases militares que supuestamente lo defienden, incurriríamos en un imperdonable y aberrante retroceso histórico, si permitiéramos —cualquiera fuera el uso al que se propusiera destinarlo— que se mantenga en nuestro territorio un nuevo enclave militar norteamericano. La exposición del doctor Jorge Illueca en esta misma tribuna hace dos noches no debe haber dejado dudas en ninguno de nosotros de que eso es precisamente lo que se pretende con el CMA.

Si hace 50 años el pueblo panameño logró que en menos de 24 horas las tropas norteamericanas que la ocupaban desalojaran la Base Aérea de Río Hato, en esta coyuntura debemos movilizarnos junto a nuestro pueblo para lograr que al mediodía del 31 de diciembre de 1999 no quede un solo soldado norteamericano ni en la Base Howard ni en la isla Galeta ni en ninguno de los sitios actualmente ocupados por ellos. Que dentro de 28 meses y 3 días podamos hablar con propiedad de “un solo territorio... una sola bandera”.

Bien por este fervor nacionalista sobre el cual nos han tratado de convencer que en esta era de la globalización resulta una postura obsoleta. Pero como proponía la gran poeta panameña Diana Morán, “tenemos que ser tercetos... terquísimos para pasar por el ojo del camello y recobrar la cintura de las aguas...”.

Ahora yo quisiera trasladar la atención al tema que realmente me comprometí a tratar aquí, que encaja perfectamente en estas

Jornadas de Reafirmación Nacionalista y en la conmemoración del vigésimo aniversario de los Tratados Torrijos-Carter. Me refiero a lo que bien puede designarse como *la utilización social de las áreas revertidas*. Para abordar este tema examiné los cinco volúmenes que constituyen el “Plan de usos del suelo del área del Canal” y el voluminoso “Plan de usos del suelo y los recursos naturales de la región interoceánica”. También examiné una serie de documentos de los muchos que ahora emite la ARI. Igualmente revisé algunos documentos que podrían llamarse históricos. Uno de ellos, publicado por el MIPPE<sup>2</sup> hace casi 21 años, cuando era ministro de Planificación el doctor Ardito Barletta, y director de Planificación Regional el ingeniero Augusto Zambrano, ambos hoy destacadamente vinculados a la ARI. El documento en cuestión se titula *El desarrollo nacional y la recuperación de la Zona del Canal de Panamá*. En el capítulo III, relativo a la “Participación nacional en las nuevas posibilidades de desarrollo”, en la sección II del mismo, titulada “La distribución social de los beneficios”. Cito:

La República de Panamá, al igual que el resto de la América Latina, presenta una estructura de distribución piramidal del ingreso, con una amplia base y una estrecha cúspide. Esa estructura, además de revelar un estado de injusticia social, es un freno objetivo al desarrollo, al limitar la ampliación e integración del mercado interno [todavía se hablaba de mercado interno] y la incorporación a las fuerzas activas de producción de amplios sectores cuyo potencial productivo se puede desarrollar significativamente con organización y con la inversión social básica.<sup>3</sup>

A pesar de reconocer la injusticia social que constituye la estructura de nuestro ingreso, se da en el Informe una larga ex-

---

<sup>2</sup> Ministerio de Planificación y Política Económica, *El desarrollo nacional y la recuperación de la Zona del Canal: Panamá*, Panamá, Ministerio de Planificación y Política Económica, junio de 1978.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 135.

plicación de por qué no es conveniente “tratar de eliminar esta estructura de ingreso”. Después de una serie de reflexiones se llega al planteamiento de que

[...] la ejecución del Tratado del Canal de Panamá y los beneficios adicionales que traerá una más intensa y racional explotación de los recursos nacionales, y en particular de la posición geográfica, darán a Panamá una capacidad ampliada de obtener beneficios reales y monetarios. La posibilidad de crear más riquezas sería la condición indispensable y sentaría las bases más sólidas para proceder *al uso más colectivo posible* [énfasis nuestro] de tales beneficios.

Lo que yo estimaría como la concreción de esta expresión (“el uso más colectivo posible”), tan en boga hace algunos años, es lo que estuve insistentemente buscando en los voluminosos textos que contienen los dos planes a que hice referencia.

Reconozco que al ponerse en ejecución algunos de los múltiples proyectos que se mencionan en los planes, se derivarán beneficios para el país y que algunos de ellos tal vez no se queden en la “cúspide” de que habla el Informe de hace 21 años. Que igualmente con los ingresos provenientes de alquileres de residencias en las áreas revertidas se integre el Fondo Especial para Viviendas de Interés Social, y que los recursos generados de las ventas y concesiones de bienes revertidos se constituyen en el Fondo de Fideicomiso. Ambos fondos deben destinarse a “la construcción de viviendas para sectores de menores ingresos y la realización de diferentes obras de interés social en todo el país”. Ésta, sin duda, sería una *utilización social* de las áreas revertidas. Sin embargo, que nosotros sepamos, nunca se ha divulgado un informe del estado y utilización de estos fondos. Reconozco también que desde otro punto de vista se ha dado igualmente una *utilización social* de algunos de los bienes revertidos, al beneficiar a la Universidad de Panamá, a la Universidad Tecnológica, al Instituto Nacional de Cultura y a algunas otras organizaciones gubernamentales, a algunos clubes cívicos, a ONG que desarrollan programas sociales y a sindicatos obreros, entre otros. Estos

ejemplos, sin embargo, constituyen hechos puntuales, pero sigue haciendo falta la definición de una política que hable claramente de cómo se proyecta hacer partícipes directos de los beneficios que se generen, a los panameños más pobres, y a los que viven en regiones alejadas del Área del Canal.

El Plan General y el Regional desde muy temprano declaran al “mercado” como el instrumento básico para la toma de decisiones en cuanto a la asignación de recursos, y privilegian la participación del sector privado en los proyectos de desarrollo de las áreas revertidas. Las referencias que sobre empleo se hacen al pasar, parten de unos cálculos un tanto gruesos sobre empleo que potencialmente se generaría. Referencias al desarrollo de una política de empleo tendiente a proteger al obrero panameño son inexistentes, y nada hay en los planes que permita descubrir si parte de los beneficios que se generen se destinarían a la aplicación de programas orientados a dar formación a la población para asumir las tareas que podría demandar el desarrollo de actividades de producción que experimentará el Área del Canal en el futuro inmediato.

En el volumen 4 del *Plan de usos* encontré una referencia a los “campesinos pobres”. Se establece allí que “las tierras que se han identificado para uso rural se destinarán en su mayoría a campesinos pobres”. En un cuadro de ese volumen (14.1) se identifican las “áreas de producción rural” como representando 12.556,7 hectáreas, el 13,5% del total del Área del Canal. Sin embargo, 9.822,8 hectáreas se señalan como de uso “forestal/agroforestal”. Y ahora sabemos que la ARI está promoviendo la reforestación en algunas de esas hectáreas, pero hasta ahora son empresarios los que han sido favorecidos por el programa respectivo, y a menos que se dé algún tipo de capacitación a los campesinos pobres, difícilmente éstos podrán participar en los comités con personería jurídica que se organizarán para llevar adelante las actividades productivas en las fincas agroforestales.

En el sector Pacífico se hacen planes fastuosos para convertir a Amador en un centro de turismo de calidad mundial, con hoteles lujosos y elegantes marinas; por lo pronto ya se ha destrui-

do la Calzada de Amador, lugar en el que parte importante de las clases populares de la Ciudad de Panamá participaba de un verdadero uso colectivo de un bien revertido. Por ahora no se ha anunciado cómo se reemplazará esa área con otra para beneficio de los habitantes de menores recursos.

Se ha propuesto una “Ciudad del Saber”, que según la información hasta ahora divulgada, estaría integrada por un lado por un consorcio interamericano de instituciones sin fines de lucro de renombre internacional dedicadas a la investigación y capacitación, y por otro lado, por centros de adiestramiento de empresas privadas con componentes de investigación y desarrollo de nuevas tecnologías. Si las investigaciones y enseñanzas que se generen en esa “Ciudad” se constituyen en un producto de dominio público, tal vez estaría justificada una concesión de bienes revertidos, pero si el beneficio se mantiene restringido, entre transnacionales y otras empresas similares, debemos alertar a la opinión pública para que exija un uso realmente social de esas instalaciones.

Hasta ahora no se ha tenido éxito en hacerse una concesión del Hospital Gorgas. Pero los planes anunciados apuntan a lograr interesar a una institución hospitalaria extranjera de excelencia, que lógicamente prestaría servicios de salud exclusiva a pacientes de altos ingresos.

En el sector Atlántico los proyectos contemplan, entre otros, la Zona Procesadora para la Exportación en el antiguo Fuerte Davis; tanques de almacenamiento en el muelle 16 de Cristóbal, escuela de turismo y hotelería en Fuerte Espinar y un hotel de orientación turística en la antigua Escuela de las Américas; un puerto en Coco Solo, desarrollado por la compañía Evergreen. Pero ¿cuáles son los planes que existen para asegurar que todos proyectos beneficien a la moribunda Ciudad de Colón? Hoy existen los tradicionales barrios Norte y Sur, cuyo deterioro avanza mientras se promueven rellenos como los contemplados en el Plan Colón 2000. ¿Qué se propone para que los beneficios que generen las áreas revertidas del Atlántico realmente *reviertan* hacia la ciudad y la provincia de Colón toda..., cuya pobreza es

un ominoso monumento a la insensibilidad y a la falta de solidaridad de los panameños responsables por el desarrollo del país?

Pero mientras se deje al mercado como instrumento preferencial para el desarrollo y sólo a la empresa privada como motor de ese desarrollo, con la esperanza de que al darse éste, por derivación, se beneficiarán todos los grupos sociales, se estará cayendo en el mismo círculo vicioso en que estamos embarcados en la actualidad.

A todos nos corresponde estar alertas para contribuir a impulsar los estudios destinados a identificar los medios mediante los cuales se aplicará el criterio de ese uso colectivo a bienes como la bases Howard, Rodman y Sherman. Para lograr esta meta tenemos que ser *tercos... terquísimos*, como pedía Diana Morán.

¡Que así sea!



## BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA DE CARMEN A. MIRÓ

- 1962 “Demographic Aspects of Latin America” (en coautoría con Jorge Somoza), en *Teachers College Record*, vol. 63, N° 5, febrero, pp. 343-353.
- 1965 “La población de América Latina en el siglo XX”, en *El dilema de la población en América Latina*, Cali, Universidad del Valle, 1968, pp. 17-49. (La versión en inglés del libro fue publicada como *Population Dilemma in Latin America*, Library of Congress Catalog Card, N° 66-18575).
- 1964 “The Population of Latin America”, en *Demography*, vol. 1, N° 1, pp. 15-41.
- 1966 “The World Population Two Distinct ‘Blocs’”, en *Latin American Research Review*, vol. I, N° III, Summer, pp. 5-16.
- 1968 “The Population of Latin America”, en Claudio Véliz (ed.), *Latin America and the Caribbean: A Handbook*, Londres, Anthony Blond Ltd., 1968, pp. 666-673.
- 1970 “Política de población: ¿Qué? ¿Por qué? ¿Para qué?” “¿Cómo?”, en *Actas*, N° 2, Conferencia Regional Latinoamericana de Población, México, pp. 276-281.
- 1972 “Population”, en Maurice F. Strong (ed.), *Who Speaks for Earth?*, Nueva York, W.W. Norton & Company Inc., 1973, pp. 107-125.

- 1974 “Selected Latin American Population Facts of Relevance to Environmental Problems”, en *Environment and Development*, Indianapolis, International Council of Scientific Unions, Scientific Committee on Problems of the Environment (ICSU- SCOPE).
- 1977 “The World Population Plan of Action: A Political Instrument Whose Potential Has not Been Realized”, en *Population and Development Review*, vol. 3, N° 4, pp. 421-442.
- 1980 *Capitalismo, relaciones sociales de producción y población en el agro latinoamericano* (en coautoría con Daniel Rodríguez), México, El Colegio de México.
- 1981 “Ciencias sociales y políticas de desarrollo: el posible impacto de la investigación en población” (en coautoría con Joseph E. Potter), en *Demografía y Economía*, vol. XIV, N° 4), México, El Colegio de México, pp. 383-410. (La versión en inglés fue publicada en *Population and Development Review*, vol. 6, N° 3, septiembre de 1980, pp. 421-440).
- 1982 “Los derechos humanos y las políticas de población”, documento presentado a la Segunda Reunión Nacional sobre la Investigación Demográfica en México, en *Memorias de la Reunión*, México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, pp. 779-783.
- 1982 “Determinantes de la fecundidad: sumario de hallazgos en cinco regiones en desarrollo” (en coautoría con Gail R. Mummert), en Víctor L. Urquidi y José B. Morelos (comps.), *Tendencias y políticas de población*, México, El Colegio de México, pp. 79-100.
- 1982 “Capitalismo y población en el agro latinoamericano: tendencias y problemas recientes” (en coautoría con Daniel Rodríguez), en *Revista de la CEPAL*, abril, pp. 53-74. (La versión en inglés fue publicada en *CEPAL Review*, abril, pp. 51-71).
- 1983 *Social Science Research for Population Policy Design* (en coautoría con Gerardo González C. y James McCarthy), Lieja, Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población, 1983.

- 1983 *Población y desarrollo: estado del conocimiento y prioridades de investigación* (en coautoría con Joseph Potter), México, El Colegio de México. (La versión en inglés del libro fue publicada como *Population Policy, Research Priorities in the Developing World* en Gran Bretaña [Londres, Frances Pinter Publisher] y en EE.UU. [Nueva York, St. Martin's Press], en 1980).
- 1983 *Social Science Research for Population Policy Design* (en coautoría con Gerardo González C. y James McCarthy), Lieja, Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población.
- 1984 “América Latina: transición demográfica y crisis económica, social y política”, en *Memorias del Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo*, vol. I, México, UNAM, El Colegio de México, PISPAL, pp. 65-114.
- 1985 “Scholars and Politicians: Shared Responsibilities on Population Issues”, en *International Population Conference*, vol. 1, Florencia, junio, pp. 173-181.
- 1987 “Políticas de población en América Latina alrededor de 1985: un panorama confuso”, en *Revista Brasileira de Estudos de População*, vol. 4, N° 1, enero-julio.
- 1989 “Panamá en el umbral del Siglo XXI”, en *América Central hacia 2000*, Panamá, Nueva Sociedad, pp. 269-284.
- 1990 “Las áreas revertidas a la plena soberanía panameña por razón de los Tratados Torrijos-Carter: elementos para su ‘planeación demográfica’”, en *Efectos demográficos de grandes proyectos de desarrollo*, San José de Costa Rica, CEPAL y CELADE.
- 1990 “Panamá y el Canal: el lento camino hacia 2000”, ponencia presentada al VIII Congreso Nacional de Sociología, celebrado en la Universidad de Panamá, 14 de septiembre de 1990, en *Revista Panameña de Sociología*, N° 7, pp. 97-107.
- 1992 “América hacia el tercer milenio: su población y los retos que enfrenta”, en *Actas*, vol. 4, Veracruz, International Union for the Scientific Study of Population, pp. 227-258.
- 1994 “El debate latinoamericano sobre población y desarrollo”, en Francisco Alba y Gustavo Cabrera (comps.), *La población en*

- el desarrollo contemporáneo de México*, México, El Colegio de México, pp. 371-382.
- 1997 “Tres tareas para combatir la continuación de bases militares en Panamá después del año 2000”, ponencia presentada al Foro Universitario contra las Bases Militares, celebrado en octubre de 1996, en *Tareas*, N° 95, enero-abril, pp. 5-12.
- 1998 “Población, pobreza y mercado de trabajo: estudio comparativo de los casos de Bolivia, Chile, México y Perú”, en *Población, pobreza y mercado de trabajo en América Latina*, Santiago de Chile, OIT, pp. 421-503.
- 1999 “América Latina: la población y las políticas de población entre Bucarest y El Cairo”, en *Papeles de Población*, nueva época, año 5, N° 20, Toluca, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México, abril, pp. 9-23.
- 2000 “América Latina: pasado, presente y futuro demográfico”, en *Cambios demográficos en América Latina: la experiencia de cinco siglos*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, International Union for Scientific Study of Population (IUSSP).
- 2000 “La política de población en el siglo XXI”, en Rodolfo Tuirán (coord.), *La política de población: pasado, presente y futuro*, México, Consejo Nacional de Población (CONAPO).
- 2001 “La población del Istmo centroamericano: tendencias hacia fines del milenio y retos para el siglo XXI”, en Luis Rosero Bixby (ed.), *Población del Istmo 2000: familia, migración, violencia y medio ambiente*, San José de Costa Rica, Centro Centroamericano de Población, pp. 5-25.
- 2001 “América Latina: políticas de población, situación demográfica y desafíos que enfrenta la región”, en *Papeles de Población*, nueva época, año 7, N° 27, Toluca, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México, enero-marzo, pp. 9-27.
- 2003 “Transición demográfica y envejecimiento demográfico”, en *Papeles de Población*, nueva época, año 9, N° 35, Toluca, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población,

- Universidad Autónoma, Estado de México, enero-marzo, pp. 9-28.
- 2005 “La población en América Latina”, en Luz María Valdés (coord.), *La ley de población a 30 años de distancia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- 2006 “La demografía en el siglo XXI en América Latina”, en *Papeles de Población*, Nueva época, año 12, N° 50, Toluca, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población de la Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 13-22.



Impreso en Litográfica Ingramex, S.A. de C.V.  
Centeno 162-1, col. Granjas Esmeralda  
09810 México, D.F.  
El tiraje consta de 1,000 ejemplares y sobrantes  
Se terminó de imprimir el 18 de septiembre de 2015.

