

**IMPACTO DE LAS TENDENCIAS
DEMOGRÁFICAS
SOBRE LOS SECTORES SOCIALES
EN AMÉRICA LATINA**

**CONTRIBUCIÓN AL DISEÑO
DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS**

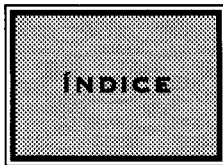
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFÍA (CELADE)
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

1996

LC/DEM/G.161
Serie E, N° 45
Marzo de 1996

Centro Latinoamericano de Demografía
CELADE
Edificio Naciones Unidas
Avenida Dag Hammarskjöld
Casilla 91, Santiago, Chile

El presente texto fue preparado en el marco del convenio entre el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la incorporación del análisis demográfico en los proyectos de inversión y para la capacitación en el uso de la información demográfica en la planificación, preparación y evaluación de proyectos (ATN/TF-4098-RG).



Resumen	9
Prólogo	11
Introducción	13
CAPÍTULO I. POBLACIÓN Y DESARROLLO	15
1. Desarrollo económico y social en las últimas décadas	15
2. Nuevas estrategias de desarrollo	17
3. Los ejes que vinculan la dinámica de la población con la transformación productiva con equidad	21
Bibliografía	24
CAPÍTULO II. PRINCIPALES TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS	25
1. Introducción	25
2. La transición demográfica en América Latina	26
3. La evolución de los factores demográficos	28
3.1. La transición de la mortalidad	28
3.2. La transición de la fecundidad	32
3.3. Patrones de distribución espacial y urbanización	36
3.4. Movilidad espacial y migración interna	41
3.5. La migración internacional	45
3.6. Crecimiento de la población y estructura por edades	53
Bibliografía	58
Anexos	63
CAPÍTULO III. POBLACIÓN Y EDUCACIÓN	73
1. Introducción	73
2. La expansión de la educación	75
3. La demanda potencial para el sistema educativo	78
3.1. Demanda potencial por educación preescolar	80

3.2. Demanda potencial por educación básica	83
3.3. Demanda potencial por educación media	88
3.4. Demanda potencial por educación superior	90
3.5. Demanda educativa de la población en edades activas	93
4. Las mujeres y la educación	96
5. La influencia de la educación sobre el comportamiento demográfico	100
5.1. Fecundidad, mortalidad infantil y educación de las madres	100
5.2. Educación y migraciones	101
6. Conclusiones	105
Bibliografía	107
Anexos	111
CAPÍTULO IV. POBLACIÓN Y SALUD	117
1. Introducción	117
2. Transición demográfica y transición epidemiológica	118
2.1. Los cambios en los perfiles epidemiológicos	118
2.2. Inequidades respecto a la mortalidad infantil	122
3. La fecundidad y la salud reproductiva	127
3.1. Las edades de alto riesgo para la fecundidad y la fecundidad adolescente	128
3.2. Inequidades respecto a la fecundidad y la salud reproductiva	131
3.3. Embarazos no deseados y planificación familiar	131
3.4. Un problema de salud entre las mujeres: la mortalidad materna	136
4. Conclusiones	139
Bibliografía	141
Anexos	145
CAPÍTULO V. POBLACIÓN Y FUERZA DE TRABAJO	151
1. Introducción	151
2. Tendencias en la oferta de trabajo	152
2.1. Población en edades activas: la demanda potencial de empleos	152
2.2. La población que ingresa a la fuerza de trabajo	156
2.3. Crecimiento de la población en edades activas y de la población activa	160
2.4. Población económicamente activa: evolución y crecimiento entre 1970 y 2000	160
2.5. Crecimiento de la población activa e inversión demográfica	169
3. Tendencias en la participación de la fuerza de trabajo	172
3.1. Participación masculina en la fuerza de trabajo	172
3.2. Participación femenina en la fuerza de trabajo	174
3.3. Factores demográficos asociados a la mayor participación femenina	177
3.4. Los jóvenes en el mercado de trabajo	180
4. Conclusiones	182
Apéndice	186
Bibliografía	187
Anexos	191

CAPÍTULO VI. POBLACIÓN Y SISTEMAS DE PENSIONES	199
1. Introducción	199
2. Envejecimiento y su relación con los sistemas de pensiones: situación actual y tendencias	201
2.1. Crecimiento de la población potencialmente aportante y jubilada	203
2.2. Cambios en el índice de dependencia del sistema de pensiones	205
2.3. Cambios en la sobrevivencia en las edades avanzadas	207
3. Aspectos financieros y rentabilidad de los sistemas de pensiones	207
3.1. Efectos sobre el balance financiero de los sistemas de reparto	211
3.2. Efectos distributivos: la rentabilidad de los sistemas para los individuos	221
4. La significación de los factores demográficos en las políticas y reformas de los sistemas de pensiones en la región	223
5. Conclusiones	225
Apéndice	228
Bibliografía	229
CAPÍTULO VII. POBLACIÓN Y MEDIO AMBIENTE	231
1. Introducción	231
2. Problemas ambientales globales	234
2.1. Efecto invernadero	234
2.2. Adelgazamiento de la capa de ozono	235
2.3. Pérdida de la biodiversidad	239
2.4. Transporte internacional de los desechos tóxicos	243
3. Problemas ambientales en áreas rurales	243
3.1. Recursos hídricos	245
3.2. Recurso suelo	246
3.3. Recurso aire	249
3.4. Infraestructura física	250
3.5. Recursos humanos	253
4. Problemas ambientales en las zonas urbanas	254
4.1. Recursos hídricos	254
4.2. Recurso suelo	257
4.3. Recurso aire	259
4.4. Recursos de infraestructura	260
4.5. Recursos humanos	263
5. Conclusiones	265
Bibliografía	268
Anexos	273
CAPÍTULO VIII. POLÍTICAS DE POBLACIÓN	277
1. Persistencia y vigencia del tema	277
2. El debate sobre población y desarrollo y las políticas de población	278
3. Políticas de población, equidad social y sustentabilidad ambiental	280
4. Política de población: principios básicos y algunas lecciones de la experiencia	284
5. Algunas consideraciones finales	291
Bibliografía.....	296



RESUMEN

Los grandes cambios sociales y económicos que han tenido lugar en América Latina a partir de mediados de este siglo han contribuido a la modificación del perfil demográfico de los países. Este hecho, a su vez, ha tenido un impacto sobre la oferta de recursos humanos y la demanda de bienes y servicios, en el marco de diversas estrategias de desarrollo.

Con el propósito de brindar información útil para el diseño de políticas y programas sociales se considera importante el análisis de las consecuencias -actuales y potenciales- de los cambios demográficos sobre los principales sectores (educación, salud, fuerza de trabajo, seguridad social), el medio ambiente y la elaboración de políticas de población. La etapa en que se encuentran los países en el proceso de transición demográfica adquiere especial relevancia, pues incide en el crecimiento y estructura por edades de la población, factores que contribuyen a delinear el tipo y magnitud de los desafíos que los países deberán encarar en las próximas décadas. Existen, en efecto, diferencias entre los países, que dependen del grado de avance en el proceso de transición y del comportamiento de los principales componentes de la dinámica demográfica en los distintos grupos sociales. En este sentido, en la región coexisten países en los que aún se presentan fuertes demandas de atención de salud materno infantil y de educación básica, propias de los inicios de la transición, con otros en los que el proceso de envejecimiento aumenta progresivamente las necesidades de empleo y de seguridad social.

La consideración del impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales constituye una contribución para una propuesta de desarrollo que busque, no sólo el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos sino también una nueva estrategia -de transformación productiva con equidad- que considere en forma conjunta tanto el aumento de la capacidad productiva de los países como la equidad en la distribución de los beneficios.



PRÓLOGO

El Banco Interamericano de Desarrollo, que ha realizado una extensa e intensa actividad de apoyo a programas y proyectos de inversión social, considera que es altamente necesario mejorar el conocimiento de la población de sus países miembros en la región, como un requisito para acrecentar la efectividad de sus acciones. Asimismo, como parte integral de su apoyo a las políticas sociales, reconoce la necesidad de encarar los problemas de población, de manera de facilitar el logro de transformaciones económicas que mejoren la equidad social.

El Centro Latinoamericano de Demografía que integra la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por su parte, a través de su larga experiencia en análisis demográfico, ha percibido la conveniencia de ampliar la utilización de este análisis orientado a los problemas del desarrollo y a la preparación de instrumentos que sirvan para su programación.

En consideración a estos enfoques e intereses complementarios, el Banco y el CELADE iniciaron hace algún tiempo una serie de actividades dirigidas a un mejor uso conjunto de sus potencialidades. Estos acuerdos reflejan la convicción del Banco y el CELADE de que los estudios de población juegan un papel relevante en la identificación de grupos sociales que podían beneficiarse mediante políticas y proyectos de desarrollo social. Los países, a su vez, tienen interés también en mejorar su capacidad de análisis, de pronóstico y de formulación de políticas sociales, sobre la base de información censal, encuestas, proyecciones de población y de los instrumentos de análisis y programación elaborados por el CELADE.

Como resultado de estas coincidencias, ambas instituciones firmaron un convenio para colaborar con los gobiernos de los países de la región en el análisis, evaluación y preparación de proyectos sociales, a través del apoyo directo a los equipos técnicos nacionales, la capacitación de recursos humanos locales y la difusión de los resultados del estudio conjunto de la población y el desarrollo económico-social, particularmente de aquellos temas más preocupantes. A este respecto se encargó al CELADE preparar un libro relativo a la situación de la población en América Latina y el Caribe, que incluye las tendencias demográficas y su probable impacto en el desarrollo social, y difundir los resultados del estudio, en consulta con los especialistas del BID. Se estima que esta iniciativa contribuirá al diseño de políticas y programas de desarrollo en la región.

El fruto de dicho acuerdo es justamente este libro, que ponemos a disposición de las autoridades políticas y especialistas en desarrollo de los países de nuestro continente. El libro incluye un análisis del estado actual de la situación demográfica y de la evolución prevista, poniendo particular énfasis en las relaciones que dicha situación y evolución tienen con los propósitos de privilegiar el desarrollo social de la población.

Si bien la población es el objeto de toda política de desarrollo, no cabe duda de que algunos aspectos, en especial los de carácter social, tienen una vinculación directa con las características demográficas.

Por ello, en el libro se dedican capítulos especiales a educación, salud, fuerza de trabajo, sistemas de pensiones y medio ambiente, destacando en cada caso cómo el conocimiento y análisis de la población ayudará a un mejor tratamiento de las políticas relativas a cada uno de estos ámbitos.

Los autores han tratado que la presentación de los temas sea clara, con un mínimo de tecnicismos y apoyada en situaciones concretas, para que pueda servir de ilustración a un público amplio, vinculado a los gobiernos, al estudio y diseño de políticas públicas y a la enseñanza de los problemas del desarrollo.

Estamos seguros de que este libro será un aporte valioso para quienes, desde ángulos diversos, trabajan en pro del mejoramiento de las condiciones de vida de la población de nuestra región.

Reynaldo F. Bajraj
Director
CELADE

Enrique V. Iglesias
Presidente
BID

INTRODUCCIÓN

A partir de la constatación de los importantes cambios demográficos que se han experimentado en América Latina en los últimos treinta años se ha pretendido, en este trabajo, avanzar en el estudio de la relación entre la dinámica de la población y los problemas del desarrollo, en el marco del enfoque de la transformación productiva y la equidad social.

La relación entre población y desarrollo puede abordarse desde múltiples perspectivas. La que se ha adoptado aquí pone el acento en las consecuencias de los cambios demográficos sobre diversos ámbitos económico-sociales, especialmente en aquellos que se consideraron más relevantes dentro de las nuevas propuestas de desarrollo y hacia los cuales se orientan las principales preocupaciones en el esfuerzo por elevar la calidad de los recursos humanos y mejorar las condiciones de vida de la población: educación, salud, empleo, sistemas de pensiones y medio ambiente.

El estudio de estas relaciones está muy estrechamente ligado a la transición demográfica que se inició en la región aproximadamente tres décadas atrás como resultado del descenso de la mortalidad y de la fecundidad, acompañado por el crecimiento urbano. Por ello, la identificación de las diferentes etapas de este proceso y su correspondencia con la situación de los países ha servido como hilo conductor del análisis realizado. Esto ha permitido, por un lado, atender a la diversidad demográfica que presentan las peculiares trayectorias de los países y, por otro, proporcionar un panorama general que subraya los aspectos comunes en relación con las demandas sectoriales.

El trabajo se ha organizado en ocho capítulos. En el capítulo I se hace una reseña de los cambios económicos y sociales de las últimas décadas y de la propuesta de transformación productiva con equidad, destacando los principales vínculos entre los procesos implicados en esta estrategia y la dinámica de la población, tales como el papel de los recursos humanos, el logro de una mayor equidad a través de la superación de la pobreza, y el desafío de un desarrollo sustentable.

Una visión resumida de la situación actual y de las principales tendencias demográficas se presenta en el capítulo II. Se destaca allí que los cambios económicos y sociales que tuvieron lugar durante los años 60 y 70 marcaron el inicio del proceso de transición demográfica en todos los países de la región, observándose importantes descensos en la mortalidad y la fecundidad y, por ende, en el crecimiento de la población, aunque con diferencias en el momento de inicio y en el ritmo de descenso

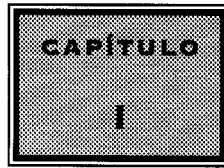
entre los países, y también dentro de ellos. Se examinan asimismo los patrones de distribución espacial, las tendencias de la urbanización y las migraciones internas e internacionales, y, como una de las consecuencias demográficas de todos estos procesos, se muestran los cambios en la estructura por edades de los países de la región -uno de los factores principales que es necesario conocer para la determinación de las demandas por servicios sociales. En este capítulo se establecen, además, los criterios para la clasificación de los países en grupos que representan diferentes etapas del proceso de transición demográfica.

Sin perjuicio de que las tendencias demográficas generales promuevan un cambio favorable en la magnitud de las demandas sociales, el estudio de las diferencias en los comportamientos demográficos ha permitido identificar categorías de personas o grupos sociales sujetos a grandes inequidades demográficas que, por lo general, están asociadas a inequidades en el plano económico y social. Este es, por ejemplo, el caso de la fecundidad adolescente, de las mujeres con niveles de fecundidad superiores al promedio nacional, o de las poblaciones marginales y comunidades indígenas donde aún prevalecen altas tasas de mortalidad infantil y materna.

Poniendo énfasis en las repercusiones de los cambios en las tendencias demográficas sobre la demanda por servicios sociales, en los capítulos III a VI se exploran algunas dimensiones relacionadas con sectores específicos: educación, salud, fuerza de trabajo y sistemas de pensiones.

Más allá de los sectores sociales, el tema de la relación entre población, medio ambiente y desarrollo es analizado en el capítulo VII, examinándose los posibles efectos que el crecimiento de la población y su distribución geográfica puedan tener sobre los problemas ambientales de impacto mundial, tales como el efecto invernadero, el adelgazamiento de la capa de ozono, la pérdida de la biodiversidad, y el transporte de desechos tóxicos. También se analizan los problemas ambientales en áreas específicas, urbanas o rurales, tanto desde el punto de vista de los recursos afectados -agua, suelo, aire, infraestructura física y recursos humanos- como por los efectos de los procesos de contaminación y falta de abastecimiento de recursos básicos, incluyendo las viviendas y la infraestructura urbana, sobre la salud de la población.

Finalmente, el capítulo VIII centra su atención en los temas relacionados con las políticas de población y los requerimientos del desarrollo, planteando diversos aspectos sobre los cuales se registran importantes consensos. Se pone especial énfasis en que el respeto a los derechos individuales debe constituir el núcleo central de la fundamentación de una política de población, con el fin de asegurar su consolidación y viabilidad a largo plazo como un componente del conjunto de políticas económicas y sociales enfocadas hacia la equidad y la inversión en recursos humanos.



RELACIONES ENTRE POBLACIÓN Y ESTRATEGIA DE DESARROLLO: UN MARCO DE REFERENCIA

Para abordar el análisis de las consecuencias de los cambios demográficos en diferentes ámbitos económico-sociales, resulta conveniente tener presente las principales características de los procesos de desarrollo en que aquellas se inscriben y, en especial, las estrategias de desarrollo vigentes en las sociedades de que se habla. Por tal razón este capítulo inicial examina la evolución reciente de la economía de la región, tomada en su conjunto, y la influencia de esos acontecimientos en la búsqueda de una estrategia de desarrollo que combine cambios estructurales profundos y ambientalmente sustentables en el aparato productivo, con mayores grados de equidad social.

Dicho examen pone inmediatamente de relieve importantes vinculaciones entre las variables de población y determinados elementos de la estrategia de desarrollo perseguida, vinculaciones que aquí se exploran de un modo global, dejando su revisión más detallada para capítulos posteriores. En consecuencia, el objetivo del capítulo es dar un marco de referencia concreto para el análisis ulterior, y no el de arribar a conclusiones generales y sintéticas sobre las relaciones entre variables demográficas, económicas y medioambientales.

1. DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Al promediar la década de los años 90 la región de América Latina y el Caribe se encuentra en un incipiente proceso de recuperación de una de sus crisis de desarrollo económico y social más severas. Como es bien sabido -y salvadas las diferencias entre situaciones nacionales que caracterizan la región como heterogénea- durante los años 50 y 60 se había registrado un proceso de crecimiento relativamente intenso, basado en la industrialización sustitutiva impulsada por políticas públicas altamente activas que incluían la promoción por la vía de la protección aduanera y la asunción por el Estado de funciones productivas, financieras y redistributivas de importancia. Los años 70, caracterizados por grandes perturbaciones en los mercados internacionales de bienes y en el sistema financiero internacional, fueron años de fuertes oscilaciones en el desempeño económico de los países de la región que hicieron surgir con fuerza la preocupación por el posible agotamiento de ese modelo de desarrollo.

La década de los años 80 se caracterizó por la gran crisis desatada entre 1982 y 1983 debido a la incapacidad de pago del servicio de la deuda externa de los países de la región. La gravedad de la crisis provocó cambios abruptos en la política económica interna y exterior, dando lugar a una variedad de respuestas por parte de los agentes económicos, seguidas por ulteriores intentos de las autoridades por restaurar los muy perturbados equilibrios macroeconómicos. De éstos, el de la balanza de pagos resultaba, por varias razones, el más crucial, y su logro se tornaba particularmente difícil por la reversión de los flujos de capital autónomos, que se volvieron fuertemente negativos. Las devaluaciones monetarias, en un ambiente de comercio internacional desfavorable, más provocaban una realimentación de la inflación que un aumento de las exportaciones, y ello a su vez aumentaba el desequilibrio fiscal en la medida en que el Estado operaba como garante del pago de la deuda externa. Las tasas de interés en moneda local fueron elevadas a valores reales positivos de niveles nunca antes experimentados, en un esfuerzo por retener capitales y, adicionalmente, como resultado del endeudamiento público interno. Esta alza de las tasas, dada la magnitud del mencionado endeudamiento interno estatal, constituía un factor adicional de crecimiento del déficit fiscal.

En estas circunstancias, la producción de bienes y servicios entró en un acentuado descenso y se constituyó en el factor preponderante para el cierre del déficit de pagos, pues implicó una caída muy abrupta de las importaciones, tanto de bienes de capital e insumos corrientes, por la situación de las empresas, como de bienes de consumo, a raíz de la caída de los ingresos de las personas.

El resultado neto de todo este proceso se caracterizó por una caída del producto interno bruto (PIB) per cápita de alrededor del 9% entre 1981 y 1990. En virtud de la ya aludida heterogeneidad de los casos nacionales, este promedio esconde grandes diferencias. Esa variable descendió en más del 20% en Argentina, Perú y Venezuela. La caída de la inversión fue muy marcada, como que bajó -expresada en porcentaje del PBI- del 23% al 16% en Brasil, del 25% al 19% en México y Venezuela, del 23% al 17% en Perú, y del 22% al 8% en Argentina. Hay que puntualizar que se trata de valores de inversión bruta, por lo que resulta que las caídas en la adición neta de capacidad productiva fueron aún más intensas, y que, además, se refieren a coeficientes de inversión respecto de un producto en disminución.

También la distribución del ingreso fue alterada en profundidad. Los cambios importantes de precios relativos de bienes y servicios significaron fuertes traslados de ingresos entre ramas productivas. Desde el punto de vista de la distribución funcional también se registraron cambios, tales como la fuerte elevación de los intereses sobre el capital en términos reales y, sobre todo, descensos de los sueldos y salarios. Los salarios reales cayeron mucho más que el producto per cápita en la mayoría de los países. En México cayeron cerca del 22% frente a un PIB per cápita disminuido en 7%. En Perú y Venezuela los salarios reales cayeron a menos de la mitad, siendo que el PIB por persona había caído entre el 20% y el 30%.

Así, la distribución primaria del ingreso cambió regresivamente. Estudios realizados en varios países de la región¹ muestran que en todos los casos el cuartil de la población que tiene ingresos más altos mejoró su posición relativa. En Argentina y

¹ Sobre la base de encuestas de hogares de las áreas metropolitanas de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela.

Brasil ese cuartil aumentó sus ingresos reales en términos absolutos, mientras todos los demás vieron disminuir los suyos. Si nos referimos a la medición por índices de pobreza, encontramos que hubo un aumento en la proporción de la población con ingresos por debajo de la línea respectiva, llegando a valores superiores al 40%. Es por ello que se ha señalado que los costos del ajuste a la nueva situación recayeron de modo desigual en los distintos sectores sociales.

2. NUEVAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

Las circunstancias arriba mencionadas, especialmente el deterioro en la producción y la inversión, llevaron a calificar la década de los años 80 como la "década perdida". De hecho, para encontrar niveles de PIB per cápita similares a los de 1990 es necesario retroceder tanto como hasta 1977. La reacción de los gobiernos de la región fue no sólo la de procurar el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos, sino también la de buscar una nueva estrategia de desarrollo. Embriones de esta actitud pueden ser encontrados en varios países en la década anterior y aun más atrás, pero no fue sino hasta promediar los años 80 que esto se generalizó. El común denominador fue la liberación y desregulación de la economía, comenzando por la apertura del comercio exterior, la liberalización del mercado financiero interno y la reducción del papel del Estado, especialmente a través de la privatización de las empresas públicas, incluidas las de servicios públicos, y la búsqueda del equilibrio presupuestario. En la mayoría de los casos, pero con secuencia e intensidad diferentes, esto se acompañó de estímulo y garantías de trato no discriminatorio a la inversión extranjera, y algún grado de apertura financiera externa así como de desregulación en el mercado laboral.

Se trataba, en consecuencia, de mucho más que un simple ajuste destinado a conjurar una crisis entendida como coyuntural. En todos los casos se buscaba un profundo cambio de las relaciones más importantes de la estructura productiva, lo cual era acompañado por una intensa discusión pública sobre las características más deseables y los medios más apropiados para obtenerlo. Sintetizar todas esas discusiones sería una tarea ímproba; lo que sigue privilegia uno de los desarrollos conceptuales alcanzados, el cual se selecciona por varias razones. Por una parte, por haber alcanzado un alto grado de consenso entre los gobiernos de la región, consenso expresado en el foro de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe; por otra, por ser un planteamiento que incluye entre sus consideraciones centrales y explícitas el papel de las variables de población en la estrategia de desarrollo, y sobre todo porque, lejos de centrarse exclusiva o predominantemente en consideraciones económicas o de tratar lo económico y lo social en esferas separadas, considera de modo conjunto e integrado el desarrollo de la capacidad productiva y la temática de la distribución equitativa de los esfuerzos y los frutos de dicho desarrollo. Se trata de la propuesta de transformación productiva con equidad.

Esta propuesta fue elaborada por indicación de los gobiernos miembros de la CEPAL y presentada y debatida durante el vigésimo tercer período de sesiones, en Caracas, en el año 1990. Acogida por los gobiernos miembros (resolución 507), fue desarrollada en presentaciones ulteriores como "Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado", adoptada también por los gobiernos como base de sus deliberaciones (resolución 519) y complementada por presentaciones focalizadas en

algunas de sus variables claves, tales como sustentabilidad ambiental, educación, población e integración. Puede examinarse en detalle en los documentos respectivos².

El planteo central comienza por recordar que el objeto del desarrollo es aumentar el nivel de bienestar de la población. Ese bienestar resulta de múltiples factores, tales como la vigencia de los derechos humanos, el carácter democrático de los regímenes políticos, ciertos niveles mínimos de equidad y solidaridad social y, claramente, del crecimiento de la disponibilidad de bienes y servicios materiales y su asequibilidad por parte de todos los sectores de la población. Esa mayor disponibilidad de bienes sólo puede provenir del aumento de su producción, es decir del crecimiento económico. A su vez, dado el avanzado grado de interconexión de las economías nacionales y el llamado proceso de globalización de la economía mundial, una precondition cada vez más importante del crecimiento es la competitividad internacional de la producción. Por todo ello, la búsqueda de la competitividad es inherente a los esfuerzos de desarrollo. Además, por el carácter frecuentemente cambiante de la situación de los mercados mundiales, la competitividad no es un estadio en el cual, una vez alcanzado, se permanece automática o pasivamente; por el contrario, se necesita un constante esfuerzo para conservar tal condición.

La búsqueda de la competitividad ha estado siempre presente en la política económica de los países de la región. Sólo que en muchos casos se centraba en el aprovechamiento de ventajas comparativas basadas en la explotación de recursos naturales. El agotamiento de algunos de esos recursos, la competencia de productos sustitutivos, y una variedad de otras razones fueron haciendo perder la confianza en que tal podía ser el núcleo en el cual sostener la competitividad nacional. La emergente preocupación por proteger el medio ambiente no hace sino añadir una consideración que apunta en el mismo sentido.

Por otra parte, tampoco podría afincarse la capacidad de competir internacionalmente en la depresión de los niveles salariales. Tal estrategia constituiría una contradicción en los términos, pues siendo el objeto del desarrollo la elevación del nivel de bienestar de los habitantes de un país, no cabría emplear como medio uno que significara por definición la imposibilidad o dificultad de acceder a tales niveles mayores de bienestar de una significativa parte de la población.

Finalmente, la recurrencia a la constante devaluación de la moneda nacional frente a las divisas externas, no es sino un recurso de muy corto plazo, y en cierto sentido sólo ilusorio. No tarda mucho en expresarse tal devaluación como incremento en los costos de producción en moneda nacional, comenzando por los insumos importados y abarcando en definitiva a todos ellos, por lo que el resultado final termina alimentando el proceso inflacionario, sin un cambio neto en la posición competitiva.

Podría afirmarse que estos mecanismos -la sobreexplotación de los recursos naturales, los salarios deprimidos, las devaluaciones sucesivas- no son sino sustitutos imperfectos o espurios de la única fuente genuina de aumento de la competitividad, que es el incremento de la productividad de los factores mediante la introducción de mejoras tecnológicas. Ser más competitivo es ofrecer más o mejores productos por igual precio, o -lo que importa lo mismo- ofrecer igual producto por menos, o una combinación de ambas cosas. Pero para poder ofrecer más por menos es necesario poder *'producir'* más por menos, poder combinar mejor, o sea más económicamente, la

² CEPAL, 1990; CEPAL, 1991; CEPAL, 1992; CEPAL/UNESCO, 1992 y CEPAL/CELADE, 1993.

masa de recursos naturales, humanos y de capital que intervienen en la producción de un bien. Los límites de lo que podemos producir con los recursos existentes están dados por la tecnología prevaleciente, y para superar esos límites es necesario introducir cambios o progresos tecnológicos. Tales cambios son los que permiten mayor productividad y, por ende, incrementan la competitividad. Entonces, puesto que para desarrollarse hay que crecer, y para crecer es necesario ser competitivo -lo que requiere introducir mejoras tecnológicas-, resulta que el cambio tecnológico es una condición *sine qua non* para el desarrollo y la única fuente genuina de aumentos de productividad.

Actualmente, el proceso de cambio tecnológico presenta en el mundo características diferentes a las que exhibía en el pasado. Para empezar, el proceso de cambio es predominantemente sistémico. Resulta menos el producto del genio individual -el del inventor clásico- y más la consecuencia de una búsqueda deliberada en la que intervienen empresas productivas, instituciones especializadas en investigación y desarrollo tecnológico, universidades, organismos especializados en la financiación de investigaciones, etc. En seguida, el avance técnico también es sistémico, en el sentido de que tiende a darse a lo largo de todo el sistema productivo y no en ramas aisladas de actividad, como fue el caso en la primera y segunda revolución industrial. Es cierto que, mirado en el corto plazo, se da por "oleadas": en un año determinado parece concentrarse en la informática, quizás en el año siguiente en la biotecnología, pero con mucha rapidez esas oleadas se van superponiendo, retroalimentándose y cubriendo todo el espectro productivo. Las economías exitosas en la introducción de cambios usan técnicas "de punta", o avanzadas, en la mayoría de sus ramas de producción, agrícolas e industriales, en sus sectores de comunicaciones, de transportes, de servicios financieros, etc. En este sentido, precisamente por la importancia de que el cambio abarque todo el sistema, tales economías no se restringen a introducir sólo los cambios producidos nacionalmente, sino que buscan incorporar, con rapidez, las mejoras desarrolladas en otros países.

La tercera característica importante del proceso moderno de introducción de cambio tecnológico es que éste ya no se presenta exclusivamente, ni mucho menos, como "incorporado" al equipo de capital. Es muy infrecuente introducir un cambio técnico sin realizar nuevas inversiones, pero no puede "comprarse" el cambio mediante la sola adquisición del equipo moderno; el cambio no está "contenido" en la maquinaria. Para poder introducir el cambio es necesario, además de alguna nueva inversión física, poseer recursos humanos capaces de comprender y aprehender el cambio, y de ser necesario, más que adoptarlo imitativamente, adaptarlo a las condiciones locales. Generalmente, los cambios son tanto organizacionales de la producción, de la comercialización y del financiamiento, como cambios ingenieriles en el equipo. Por ende, al hablar de recursos humanos capaces de introducir cambios, es necesario tener presente todos los tipos de recursos humanos que intervienen en las unidades económicas; es decir a los gerentes y técnicos, pero también a los operarios de planta, los funcionarios administrativos, los que se ocupan de comercialización, etc. Sin una calidad compatible de recursos humanos, no hay cambio tecnológico que pueda ser implantado eficazmente.

Tales recursos humanos no son otra cosa que la población misma, y -más allá de que el aumento de su bienestar es el objetivo último del desarrollo- su participación en la incorporación del cambio técnico hace que, en mercados laborales que reflejen la productividad, tengan título para participar en las ganancias de productividad que el

cambio produce. En efecto, cuando un operario, por ejemplo, desempeña un papel activo en la introducción de cambios técnicos elevadores de la productividad, no puede ser reemplazado sino con desmedro de la misma y, por lo tanto, de los beneficios de la empresa o unidad productiva, si se acude a un operario de menor calificación. Resulta conveniente retenerlo, aun si su salario es mayor que el de su reemplazante potencial, mientras su presencia redunde en una mayor producción, superior a su diferencial de salario. En la medida en que el operario pueda migrar a otra empresa en que su productividad sea reconocida en el salario -lo que es tanto más probable cuanto más "sistémica" o extendida sea la introducción de cambio, y cuanto mayores sean sus posibilidades de movilidad laboral- la tendencia será a que ese reconocimiento lo encuentre en la unidad productiva en que se halla. De allí que una estrategia de desarrollo que sea eficaz en inducir a las empresas a buscar el aumento de beneficios por la vía de la introducción de cambio técnico será, al mismo tiempo, promotora de que *aquellos trabajadores* que participen en ello vean elevadas sus retribuciones. Mientras más generalizada sea la introducción de cambios de esa índole y más trabajadores estén capacitados para desempeñar ese papel, más extendido estará el proceso de aumento de los salarios³.

Considérese, para fines de comparación, el efecto sobre las remuneraciones de una estrategia de desarrollo alternativa; por ejemplo, una basada en estimular la mayor explotación de un recurso natural minero por la vía de hacer más fácil su transporte hasta un puerto de exportación. Los aumentos de producción e ingresos que ello provoque quedarán, en principio, en manos de los propietarios del recurso, ya sean éstos propietarios privados o el Estado. No habrá fuerza que impulse a que los demás factores de la producción compartan tales incrementos. Si operarios de esas unidades de producción lo pretendiesen, podrían ser reemplazados sin desventaja por otros, ya que su particular presencia no condiciona el aumento de beneficios, el que proviene de otro origen (la mayor facilidad de exportación), sin relación con su productividad. En esas condiciones, el aumento de ingresos queda concentrado. Es verdad que una política de impuestos y subsidios podría provocar un impacto redistributivo a partir del aumento del producto obtenido, pero ese sería el efecto de tal política fiscal y no de la estrategia de desarrollo adoptada, la que seguiría siendo esencialmente concentradora.

La estrategia de crecimiento basada en la introducción de cambio técnico tiene, por comparación, un sesgo "pro-equidad". Es por ello que, en general, se observan patrones de equidad más altos en las economías más exitosas en la introducción de nuevas tecnologías, y por ende más competitivas, que en las economías estancadas. En general, el desarrollo de las economías de Europa occidental y de América del Norte ilustra cómo el crecimiento basado en la introducción permanente de cambio técnico ha sido acompañado de distribuciones progresivas del ingreso. En casos más recientes, como los de Japón y otros países del sudeste asiático, también se observa que a partir de

³ Conviene recordar aquí que este modo de distribuirse los beneficios del aumento de la productividad entre los factores productivos intervinientes en una empresa, no queda establecido indefinidamente. Si el cambio técnico es replicado o "copiado" en otras empresas de la misma rama -proceso esperable a lo largo del tiempo- aparecerá una tendencia a que parte de los beneficios sean traspasados a los compradores del producto, por la vía del descenso de sus precios relativos. De allí que para lograr un proceso permanente de alza de las retribuciones en cuestión no sea suficiente un cambio "*once and for all*", sino que se requiera de un proceso también permanente de sucesivas introducciones de ulteriores mejoras técnicas.

niveles salariales bajos el crecimiento basado en la innovación fue acompañado de alzas salariales, sin que ello significara menguas en la competitividad. Ello contrasta con lo observable en otras zonas en vías de desarrollo, incluida América Latina y el Caribe, donde estrategias distintas no lograron alterar significativamente las pautas regresivas de distribución. Es de hacer notar, sin embargo, que en general en los exitosos casos mencionados, la equidad no fue dejada al exclusivo cuidado de la estrategia productiva, sino que fue también perseguida complementaria y coherentemente por otros medios de las políticas públicas, incluidas la política educativa y otras políticas sociales.

Lo señalado marca una de las características más importantes de la propuesta de transformación productiva con equidad. Hay importantes relaciones de oposición o "trade-offs" entre crecimiento y equidad, principalmente porque los patrones de distribución del ingreso que más favorecen la inversión suelen tener cierto grado de concentración, pero hay también importantes relaciones de complementariedad y refuerzo mutuo entre ambos objetivos. La implantación de avances tecnológicos es un claro ejemplo de estas últimas, como también lo es el avance de la educación universal, pues ésta favorece la dotación más pareja de habilidades productivas contribuyendo así a una más equitativa distribución de los ingresos, a la vez que eleva la productividad de la economía. Consecuentemente, se destaca "... la necesidad de favorecer un enfoque integrado de transformación productiva y equidad que implica, por una parte, preferir aquellas políticas económicas que favorecen no sólo el crecimiento sino también la equidad y, por otra, destacar en la política social el efecto productivo y de eficiencia, y no sólo la equidad"⁴. En otros términos: la estrategia toma en cuenta que es difícil concebir hoy en día el desarrollo económico como enclaves de riqueza (enclaves productivos y enclaves sociales) dentro de un territorio económico de pobreza, pues ello se vincula más con el estancamiento que con el desarrollo, y centra su atención en el conjunto de las medidas de política que persiguen el crecimiento y la equidad simultáneamente, concibiendo las políticas económicas y las sociales no como mundos separados, sino como aspectos operacionalmente distinguibles de una sola política pública integrada.

3. LOS EJES QUE VINCULAN LA DINÁMICA DE LA POBLACIÓN CON LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD

Los párrafos precedentes ilustran sobre uno de los principales ejes que vinculan las variables de población con el proceso de transformación productiva con equidad; a saber, el papel de los recursos humanos en la incorporación de cambio técnico indispensable para la transformación productiva. Hay vínculos no menos importantes entre población y equidad, así como entre población y la sustentabilidad ambiental del proceso de desarrollo económico y social. Por cierto, la distinción entre tales ejes o planos no es sino una distinción analítica. De hecho, y como se ejemplificará más adelante, esos planos se intersectan: variables tales como la educación y la salud tienen un papel decisivo tanto en la relación entre población y transformación productiva como en la relación entre población y equidad, y el adecuado tratamiento de las variables medioambientales influye igualmente en la sustentabilidad del desarrollo

⁴ CEPAL/CELADE, 1993, página 36.

productivo y en las condiciones de salud, y aun de equidad, en que se desenvuelve la población.

Como ya se ha expresado, la actividad económica en condiciones de alta productividad requiere recursos humanos de igualmente alta calidad. Así, por ejemplo, según datos de un país de la región, para que un individuo logre su inserción en sectores con retribuciones tales que le den altas probabilidades de salir de una situación de pobreza, se exige un mínimo de doce años de educación. La magnitud de la brecha por superar se aprecia considerando que en uno de los países de mayor magnitud poblacional, Brasil, el 70% de la población económicamente activa urbana ha cursado menos de diez años de estudios. No son menores los esfuerzos que deben realizarse en el campo de la salud, para lograr que la condición psicofísica de la población se adecue a los requerimientos de la actividad laboral en los sectores que experimentan progresos de productividad.

Los requisitos de carácter sistémico de la transformación productiva llevan a buscar la incorporación de todos los sectores sociales a dicho proceso, y ya se ha visto que ello redundará en mayor equidad. El punto de partida de la región en cuanto a equidad es desfavorable, por comparación con otras regiones, incluso algunas en vías de desarrollo, tanto si se considera la distribución de ingresos por estratos como si se utiliza el concepto de líneas de pobreza. Esa inequidad se revela también si se observan algunas variables demográficas claves. Así, por ejemplo, la esperanza de vida al nacer de grupos pobres en algunos países centroamericanos es hasta diez años menor que la de grupos no pobres. De igual modo, la mortalidad infantil en importantes grupos indígenas en determinados países sudamericanos supera en varias veces los índices promedios nacionales.

También la fecundidad presenta valores diferenciales según estratos de distribución de ingresos, y buena parte de tales diferencias es atribuible directamente a formas de inequidad. Encuestas de fecundidad de amplia cobertura hechas en nueve países de la región revelan que en los sectores pobres (usando como "proxy" la escolaridad de las madres) hay una alta proporción de fecundidad no deseada, como consecuencia de carencia de información y de acceso a métodos de planificación familiar, fenómeno que se da en medida notoriamente inferior en los estratos no pobres. Pueden identificarse también factores que de modo indirecto coadyuvan a tales diferencias, como la ya citada mayor mortalidad infantil, o la menor -a veces virtualmente inexistente- cobertura de seguridad social. El conjunto de estos y otros factores adicionales redundará en que las encuestas aludidas muestren valores de fecundidad típicos de 5.5 a 6.5 hijos nacidos vivos por mujer en los estratos con instrucción primaria incompleta o sin instrucción, en oposición a los valores correspondientes de los sectores con instrucción secundaria o mayor que son del orden de 2.5.

La importancia de estas diferencias estriba, sobre todo, en que la alta fecundidad se constituye en elemento contribuyente a la transmisión intergeneracional de la pobreza. En efecto, los niños nacidos en hogares pobres, es decir en hogares donde los padres por mala inserción en los mercados productivo y laboral no ganan sino bajos ingresos, se desarrollan en condiciones desfavorables en materia de nutrición, atención, cuidados de salud y educación. De ese modo, al llegar a adultos, están en malas condiciones para acceder a ocupaciones de alta productividad, por lo que terminan reproduciendo las condiciones de bajos ingresos de sus progenitores, es decir pasan a ser adultos pobres. Ese ciclo se ve reforzado si el número de niños en los hogares pobres es relativamente alto, pues entonces es proporcionalmente menor lo que cada uno de

ellos recibe en nutrición, educación, etc. Más aún, como consecuencia de permanecer en situación de pobreza al llegar a adultos, es posible que tiendan a reproducir las pautas de fecundidad de sus padres. Debe señalarse que, además de diferencias cuantitativas en la fecundidad, también se nota en los hogares pobres una mayor incidencia de la fecundidad temprana (adolescente) y de unidades familiares con mujeres solas como jefes de hogar, lo que también favorece la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Lo indicado en los párrafos precedentes no implica que las pautas de fecundidad sean el principal mecanismo para la aparición y reproducción del fenómeno de la pobreza. La evolución de la economía y la oferta de empleo productivo son determinantes de principal importancia en dicho fenómeno. Precisamente durante la "década perdida" se observaron tasas de crecimiento del número de pobres claramente por encima de los valores que determinaría su dinámica demográfica, y dicho aumento se dio en circunstancias en que, aun en los sectores pobres, caía la fecundidad. Además, en el nivel de las unidades familiares, como ya se señalara más arriba, la incidencia de los factores de nutrición, salud y educación, determinados fundamentalmente por el nivel de ingresos de los padres, es decisiva. Es en ese contexto que se hace notar el papel coadyuvante de la alta tasa de fecundidad en el mecanismo de transmisión de la pobreza de generación en generación.

Como es bien sabido, pautas irracionales de utilización de los recursos naturales, tanto por la tecnología empleada como por el volumen y tipos de consumo, han originado gran preocupación a nivel mundial dando lugar a intensas polémicas entre sectores y países sobre la magnitud y características del fenómeno así como sobre las responsabilidades de las partes y los modos de enfrentarlo. La región no ha estado ajena a esos debates, y la propuesta de transformación productiva con equidad toma en alta consideración el tema de la sustentabilidad ambiental del desarrollo. En ese marco, el papel desempeñado por las variables de población ha sido objeto de especial interés. Tomando en cuenta el volumen de los efectivos de la región, así como su dotación de recursos naturales, buena parte del acento en materia de relaciones entre población y medio ambiente ha sido puesto en la distribución territorial o geográfica. De los 230 millones de personas en que aumentó la población de la región entre 1960 y 1990, el 94% se localizó en zonas urbanas. La tasa de urbanización de América Latina y el Caribe alcanza valores similares a los de los países desarrollados, y -teniendo sólo el 8% de la población mundial- en la región se encuentran cuatro de las diez ciudades más grandes del orbe. Esta circunstancia ha sometido a gran presión los ecosistemas urbanos, redundando en altos niveles de contaminación y de degradación del hábitat. Esto ha afectado fuertemente la calidad de vida y, debido a las condiciones de inequidad ya apuntadas, se ha manifestado notoriamente con mayor intensidad en las áreas urbanas habitadas por los sectores en situación de pobreza.

El ámbito rural, por su parte, no se ha librado de fenómenos de degradación ambiental. Ello ha sido motivado -otra vez- por pautas irracionales de explotación, las que han sido acompañadas de fenómenos de cambio en el volumen y localización de la población por zonas ecológicas. Así, por ejemplo, se han observado complejos fenómenos de ocupación de tierras vírgenes que incluyen procesos de tala o quema de bosques nativos muchas veces iniciados por campesinos sin tierra que migran a tal efecto, para utilización agrícola de pequeña escala, seguida por explotación agrícola o ganadera de escala comercial. Tratándose en muchos casos de tierras de escasa aptitud para esos fines o de ecosistemas frágiles, no tardan en observarse deterioros ambientales de magnitud. Fenómenos análogos se han dado en litorales marítimos.

Los tres ejes mencionados, el de población y recursos humanos, el de población y equidad, y el de población y medio ambiente, vinculan estrechamente las variables de población a los esfuerzos por alcanzar en la región una transformación productiva con equidad. Los ejemplos dados hasta aquí son sólo ilustrativos de tales relaciones, y no dan cuenta completa de su totalidad ni de su complejidad. Así, al tratar la inequidad, no se ha abundado sobre una de sus manifestaciones más graves, que es la inequidad según género; ni al tratar los recursos humanos se han señalado las consecuencias esperables de la transición demográfica sobre la estructura por edades de la población, y sus correspondientes efectos en los planos económico y social. En los capítulos que siguen se ofrece una discusión más sistemática sobre el conjunto de dichas relaciones.

BIBLIOGRAFÍA

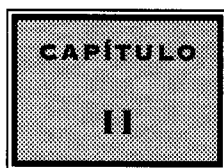
CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile.

_____ (1991), *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, Santiago de Chile.

_____ (1990), *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.

CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano de Demografía) (1993), *Población, equidad y transformación productiva*, serie E, N° 37, Santiago de Chile.

CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.



PRINCIPALES TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS

1. INTRODUCCIÓN

Las grandes transformaciones sociales y económicas que han tenido lugar en América Latina durante los años 60 y 70 han dejado su impronta en el perfil demográfico de los países. La expansión de las economías ha permitido el aumento en los ingresos reales de amplios sectores de la población, la difusión y aplicación de los últimos avances médicos, el mejoramiento del estado nutricional de la población y su mayor acceso a la atención de salud y a la educación, entre otros logros. Éstos, por su parte, han influido sobre el comportamiento demográfico, en el contexto de un acelerado proceso de urbanización y de desarrollo de los medios de comunicación, contribuyendo a mejorar la salud y a prolongar la vida de las personas, así como a modificar valores, creencias y comportamientos referidos a la vida familiar y al número deseado de hijos (CEPAL/CELADE, 1993).

Muchos de los adelantos logrados en lo económico-social fueron, sin embargo, opacados por la crisis de los años 80, con retrocesos en el plano social, acentuación de la pobreza y reducción en la calidad de los servicios sociales básicos, como salud y educación. La crisis también ha tenido efectos negativos sobre los mercados de trabajo, con incrementos en el desempleo, subempleo e informalización de la economía; así como sobre la disponibilidad de recursos destinados a la seguridad social.

Dentro de este proceso general de deterioro, la mayor parte de los países de la región ha llevado a la práctica programas de ajuste estructural para enfrentar la crisis, los que, si bien tuvieron características y consecuencias sociales disímiles en los distintos países, también contribuyeron a incrementar la "deuda social" al interior de los mismos, por una desigual distribución del costo del ajuste (PREALC, 1992). En este contexto, sin embargo, las tendencias demográficas en la región —la fecundidad, la mortalidad, el crecimiento de la población— han seguido su curso descendente sin que hayan sido, al parecer, alteradas por los efectos económicos negativos señalados más arriba.

Es un hecho ya bien conocido que la dinámica demográfica de los países de la región ha experimentado cambios importantes a partir de mediados de este siglo, con la excepción de Argentina y Uruguay, donde el inicio de los cambios se remonta a fines del siglo pasado o comienzos del presente. Se ha reducido, en una magnitud significativa, el ritmo de crecimiento de la población y se han producido cambios en el

peso relativo de los diferentes grupos de edades; lo que, a su vez, está indisolublemente ligado a los cambios en la oferta de recursos humanos y en la demanda de bienes y servicios.

2. LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA EN AMÉRICA LATINA

Los cambios demográficos de los últimos decenios se insertan en el denominado proceso de transición demográfica. Si bien el concepto de transición demográfica tuvo su origen en el intento de explicar la relación entre los cambios demográficos y los cambios socioeconómicos en Europa durante el siglo XVIII, su uso se ha extendido hasta el presente, tanto porque se refiere a procesos demográficos identificables aun en diferentes situaciones históricas, como por el hecho de que constituye una propuesta —siempre vigente— de explicación de la dinámica demográfica a la luz de sus interrelaciones con los factores sociales, económicos y culturales (Zavala de Cosío, 1992).

La transición demográfica ha sido descrita como un proceso de larga duración, que transcurre entre dos situaciones o regímenes extremos: uno, inicial, de bajo crecimiento demográfico con altas tasas de mortalidad y fecundidad, y otro, final, de bajo crecimiento pero con niveles también bajos en las respectivas tasas. Entre ambas situaciones de equilibrio se pueden identificar dos momentos principales. El primero, en el que la tasa de crecimiento de la población aumenta como consecuencia del descenso de la mortalidad, y el segundo, en el que dicho crecimiento disminuye, debido al descenso posterior de la fecundidad. En qué magnitud y a qué velocidad cambia la tasa de crecimiento, dependerá de la velocidad y del momento en que comienzan a descender la mortalidad y la fecundidad (Chesnais, 1986).

En el marco de este esquema, América Latina se encuentra, como señalaron Chackiel y Martínez (1993), “transitando la fase de disminución de la fecundidad, que se ha producido en forma rápida, después de haber experimentado cambios importantes en la mortalidad desde antes de la segunda mitad del siglo -aunque todavía con un amplio margen de posible reducción-, con el resultado de una tasa de crecimiento en descenso”.

La transición demográfica es, sin embargo, un proceso complejo, y los países difieren en cuanto al momento de inicio y al ritmo de los cambios en la fecundidad y la mortalidad, así como respecto a los cambios en otras variables estrechamente relacionadas, tales como el lugar de residencia, el estado nutricional y de salud de la población, las conductas asociadas a la formación de las uniones y a la planificación familiar. No obstante las diferencias hay un cierto consenso en que la transición demográfica se ha dado en el seno de las transformaciones sociales y económicas que han ocurrido en la región, aunque la relación entre esa transición y esos cambios sea compleja y difícil de precisar. Para dar alguna referencia al respecto, es interesante destacar que, de acuerdo con un concepto de “modernización” que se refiere a los cambios sociales que ocurrieron en los decenios de 1960 y 1970 y en base a los criterios de terciarización de la economía, urbanización y educación, se ha encontrado que todos los países de transición demográfica avanzada presentan también un nivel de modernización avanzado; dos tercios de los países que se encuentran en plena transición demográfica se ubican en un nivel intermedio de modernización (parcial y acelerado), y cuatro de los cinco países de transición demográfica aún moderada y los dos países de transición incipiente se corresponden con un nivel de modernización también incipiente (CEPAL/CELADE, 1993).

Dentro de cada país, el comportamiento de la fecundidad, la mortalidad y las migraciones internacionales afectan el crecimiento y la distribución por edades de la población, dando lugar a la disminución, estancamiento o expansión de diferentes grupos que, a su vez, articulan demandas diferenciadas. De estos tres factores, la fecundidad es la variable que mayor influencia ha tenido en este proceso de cambios, por su fuerte impacto en el tamaño de las nuevas generaciones, efecto que se traslada con los años a los diferentes grupos de edades. Ya se ha observado, en países europeos, que el descenso de la fecundidad por debajo del nivel de reemplazo de sus miembros puede dar lugar, no sólo a una disminución del crecimiento, sino incluso a una disminución absoluta de sus efectivos y a una inversión de la pirámide de edades (Chesnais, 1986). En América Latina, con la excepción de Cuba, la situación está todavía lejos de ser tan extrema en la mayoría de los países, aunque puede decirse que todos ellos se encuentran actualmente en alguna etapa del proceso.

Identificar situaciones similares en diferentes países permite realizar agrupaciones y obtener una visión de conjunto de la situación de la región y de sus perspectivas futuras. Por su contribución para comprender la situación de América Latina, se ha adoptado la tipología elaborada en CELADE (1992), que indica las etapas de la transición demográfica en que se encuentran los países. En esta tipología se han usado como criterios de clasificación las tasas brutas de natalidad y mortalidad, las que determinan el crecimiento natural de la población y su estructura por edades. Los grupos son los siguientes:

Grupo I. Transición incipiente. Son países con alta natalidad y mortalidad, con un crecimiento natural moderado, del orden de 2.5%. Los países de este grupo son Bolivia y Haití que, por su elevada fecundidad, tienen una estructura por edades muy joven y una alta relación de dependencia.

Grupo II. Transición moderada. Son países de alta natalidad, pero cuya mortalidad ya puede calificarse de moderada. Por este motivo su crecimiento natural es todavía elevado, cercano al 3%. Los países de este grupo son El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay. El descenso de la mortalidad, sobre todo durante el primer año de vida, se ha traducido en un rejuvenecimiento de la estructura por edades, lo que también lleva a una elevada relación de dependencia.

Grupo III. En plena transición. Son países con natalidad moderada y mortalidad moderada o baja, lo que determina un crecimiento natural moderado cercano al 2%. Los países de este grupo son: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela, y en el Caribe, Guyana, Suriname y Trinidad y Tabago. Como el descenso de la fecundidad es reciente la estructura por edades se mantiene todavía relativamente joven, aun cuando ya ha disminuido la relación de dependencia.

Grupo IV. Transición avanzada. Estos son países con natalidad y mortalidad moderada o baja, lo que se traduce en un crecimiento natural bajo, del orden del 1%. Los países de este grupo son: Argentina, Chile, Cuba y Uruguay, y en el Caribe, Bahamas, Barbados, Guadalupe, Jamaica, Martinica y Puerto Rico. Entre éstos se pueden distinguir dos subgrupos: los que han tenido fecundidad y mortalidad bajas por un largo período (Argentina, Uruguay y, en menor medida, Cuba) y que, por lo

tanto, tienen un crecimiento y una estructura de edades similares a los de países desarrollados, y los que, si bien recientemente han alcanzado tasas muy bajas de fecundidad y mortalidad, tienen aún tasas de crecimiento más elevadas debido a su población relativamente joven.

A cada uno de estos grupos le corresponde también un patrón diferente de estructura por edades. Los países de los grupos I y II tienen una estructura por edades "joven", con una proporción superior al 50% por debajo de los 15 años; los países del grupo III, tienen una estructura que podría denominarse "en transición", con proporciones que van del 32 al 36% de la población por debajo de los 15 años. Finalmente, los países del grupo IV, se caracterizan ya por una estructura por edades "madura", con menos del 30% de su población en el grupo de edades menores. Cabe mencionar que no se encuentran en la región países con poblaciones que se podrían llamar "envejecidas", como las de Alemania, Italia, Japón, Reino Unido, Suecia, con menos del 20% de su población por debajo de los 15 años.

A continuación se analizarán las principales características de los cambios en la mortalidad, en la fecundidad, en la urbanización, en las migraciones internas e internacionales, así como el impacto de éstos sobre el crecimiento, la estructura por edades y la distribución espacial de la población. Se destacarán, asimismo, las diferencias que pueden observarse entre los países como consecuencia de encontrarse en diferentes etapas de la transición, lo que se muestra en el cuadro II.1.

3. LA EVOLUCIÓN DE LOS FACTORES DEMOGRÁFICOS

3.1. LA TRANSICIÓN DE LA MORTALIDAD

El descenso de la mortalidad ha sido el primer cambio demográfico de importancia en la región. En el origen de este gran cambio hay un conjunto de factores. El progreso médico y la mayor cobertura de salud han desempeñado un papel preponderante, especialmente en el control de las enfermedades infecciosas y parasitarias, pero también han tenido (y siguen teniendo) una gran importancia el mejoramiento de los niveles de vida, los cambios en los hábitos de alimentación —que condujeron a un mejor estado nutricional— y la expansión de la educación.

La baja de la mortalidad se ha traducido en un aumento significativo de la esperanza de vida al nacer, en la mayoría de los países de América Latina (gráfico II.1 y anexo II.1). Como se sabe, éstos presentaban una mortalidad bastante elevada entre 1950 y 1955, la que se expresaba en esperanzas de vida al nacer que oscilaban entre 38 años en Haití y 66 en Uruguay; una diferencia de 28 años. Tres cuartas partes de los países tenía esperanzas de vida al nacer por debajo de los 55 años, y sólo tres superaban los 60. En este terreno, los avances han conducido a una situación de cierta homogeneidad entre los países, ya que donde la mortalidad era muy alta se produjeron las mayores ganancias en años de vida, aunque todavía subsisten grandes diferencias. En la actualidad, en el período 1990-1995, sólo Haití y Bolivia mantienen todavía una esperanza de vida inferior a los 60 años. En la mayoría —18 países— este indicador es superior a los 65 años, y ocho ya han sobrepasado los 70, siendo Costa Rica y Cuba los más adelantados.

En el descenso de la mortalidad el componente más importante ha sido la caída de la mortalidad infantil. Esta tenía, a mediados de siglo, valores muy elevados en casi todos los países del área, en la mayoría de los casos entre 100 y 200 por mil. Estas tasas han disminuido en forma espectacular en países como Costa Rica, Chile y Cuba, donde sus

CUADRO II.1
INDICADORES DEMOGRÁFICOS DE AMÉRICA LATINA Y PAÍSES SELECCIONADOS,
CORRESPONDIENTES A DIFERENTES ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA:
1995, 2005, 2015 Y 2025

Años e indicadores	Región y países				
	América Latina	Uruguay	México	Guatemala	Bolivia
1995					
Población (en miles)	467 363	3 186	91 145	10 621	7 414
Tasa de crecimiento ^{a b}	1.9	0.6	22.2	2.9	2.6
Tasa global de fecundidad ^b	3.1	2.3	3.1	5.4	4.8
Esperanza de vida al nacer ^b	68.7	72.4	71.5	64.8	59.3
Tasa de mortalidad infantil ^{b c}	45.1	20.0	34.0	48.5	75.1
Porcentajes de población:					
Menor de 15	33.8	24.4	35.5	44.3	40.6
15-59	58.6	58.6	58.2	50.3	53.4
60 y más	7.6	17.0	6.3	5.4	6.0
2005					
Población (en miles)	546 345	3 365	106 147	13 971	9 275
Tasa de crecimiento ^{a b}	1.6	0.5	1.7	2.7	2.2
Tasa global de fecundidad ^b	2.6	2.2	2.5	4.4	3.9
Esperanza de vida al nacer ^b	71.1	73.2	73.4	69.1	63.6
Tasa de mortalidad infantil ^{b c}	37.1	15.5	28.2	34.1	55.6
Porcentajes de población:					
Menor de 15	30.0	23.5	30.8	41.3	38.2
15-59	61.3	59.7	61.5	53.1	55.4
60 y más	8.7	16.8	7.7	5.6	6.4
2015					
Población (en miles)	620 020	3 535	119 178	17 752	11 219
Tasa de crecimiento ^{a b}	1.3	0.5	1.3	2.3	1.8
Tasa global de fecundidad ^b	2.3	2.1	2.2	3.6	3.1
Esperanza de vida al nacer ^b	73.2	73.9	75.1	71.3	67.7
Tasa de mortalidad infantil ^{b c}	29.8	14.5	23.3	27.0	38.1
Porcentajes de población:					
Menor de 15	26.5	22.4	26.3	37.1	33.7
15-59	62.6	60.6	63.7	56.7	58.9
60 y más	10.9	17.0	10.0	6.2	7.4
2025					
Población (en miles)	685 822	3 691	130 247	21 668	13 131
Tasa de crecimiento ^{a b}	1.0	0.4	1.0	1.9	1.5
Tasa global de fecundidad ^b	2.2	2.1	2.1	2.9	2.5
Esperanza de vida al nacer ^b	75.0	74.5	76.6	72.3	71.5
Tasa de mortalidad infantil ^{b c}	24.2	13.5	19.2	23.9	27.1
Porcentajes de población:					
Menor de 15	23.7	21.2	23.2	32.6	29.2
15-59	62.1	60.4	63.3	60.0	61.9
60 y más	14.2	18.4	13.5	7.4	8.9

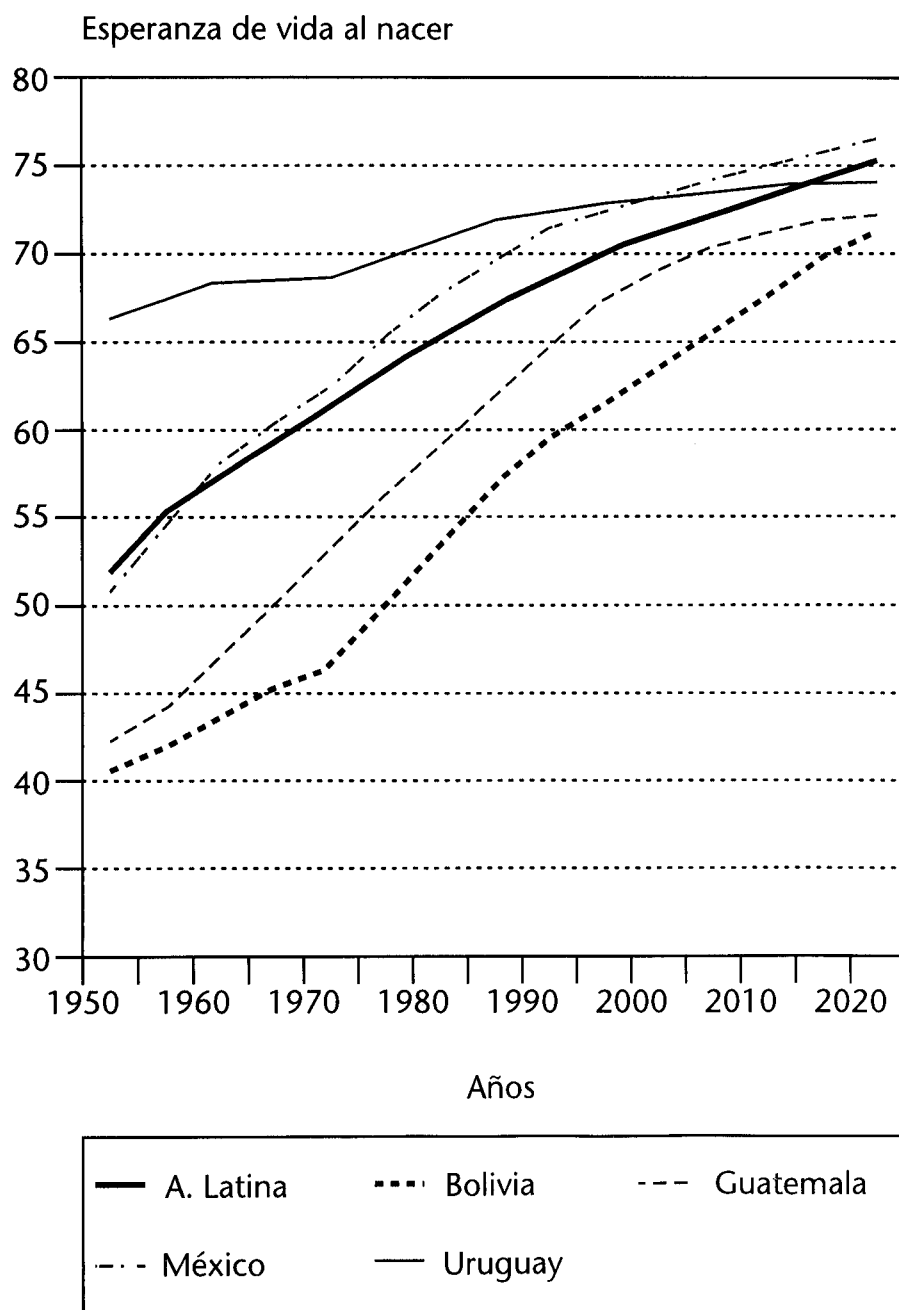
Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

^a Medio anual, por cien;

^b Para el quinquenio anterior al año que se indica;

^c Por mil.

GRÁFICO II. 1
ESPERANZA DE VIDA AL NACER
AMÉRICA LATINA Y PAÍSES SELECCIONADOS



Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

valores se estiman actualmente entre el 12 y el 14 por mil. Las tasas más altas son las de Bolivia y Haití, que aún bordean las 80 defunciones por cada mil nacidos vivos. En cuanto a sus perspectivas futuras, se espera que este indicador siga descendiendo, aunque se prevé que en los años 2020-2025 muchos países tendrán todavía niveles superiores a los que se observan en los países actualmente más evolucionados (anexo II.2).

Los factores que han tenido más incidencia en el descenso de la mortalidad infantil han sido la ampliación de la atención de salud materno-infantil, la existencia de redes más extensas de saneamiento ambiental (agua potable, alcantarillado, electrificación), y la expansión de la cobertura del sistema educativo (Guzmán y Orellana, 1989; CELADE, 1991). El descenso de la fecundidad, a su vez, refuerza y acentúa las tendencias al descenso de la mortalidad infantil, ya que conduce a menores riesgos vinculados al embarazo y al parto, y a una mayor disponibilidad de tiempo y recursos destinados al cuidado de los hijos.

Sin embargo, en países con diferentes niveles promedios de mortalidad infantil pueden observarse, a partir de ciertos indicadores, importantes contrastes por grupos sociales. Diversos estudios (IMIAL¹ IFHIPAL²; CELADE/UNICEF, 1993) han permitido mostrar que, en forma sistemática, los grupos sociales con mayor vulnerabilidad ante la muerte son los que residen en áreas rurales, los de menor educación, los estratos socioeconómicos bajos, los que habitan en deterioradas condiciones de vivienda y los que pertenecen a comunidades indígenas. Esto indica que, debido a la persistencia de altas tasas de mortalidad infantil en los grupos desfavorecidos de algunos países, todavía resta mucho que avanzar en el descenso de la mortalidad infantil. En otros, donde las tasas son más homogéneas, los progresos en la esperanza de vida dependerán cada vez más de la disminución de la mortalidad en las edades avanzadas.

Aunque con mucho menor intensidad que en el caso de la mortalidad infantil la mortalidad en edades avanzadas también disminuyó, lo que refleja, principalmente, los avances médicos en el control y tratamiento de enfermedades que afectan a las personas en esos tramos de edades. Sin embargo, la prolongación de la vida después de los 60 años no ha avanzado a un paso tan decidido como la disminución de la mortalidad en las edades tempranas, y no se prevén cambios muy drásticos en un futuro cercano, a menos que se obtengan ganancias importantes en el tratamiento y control de las enfermedades degenerativas.

En efecto, estos logros son expresión de un proceso de cambios más profundos y complejos en los patrones de morbilidad y de causas de muerte, que algunos autores han denominado "transición epidemiológica", y que describen como un "proceso dinámico en el cual las pautas de salud y enfermedad de una sociedad evolucionan en respuesta a cambios demográficos, socioeconómicos, tecnológicos, culturales y biológicos". Estos factores, a su vez, actúan principalmente a través de tres mecanismos: el descenso de la fecundidad por su efecto sobre la estructura por edades, mejoras en la tecnología de atención de salud, y cambios en los factores de riesgo (Frenk *et al.*, 1991). El aspecto fundamental de este proceso es la modificación de un patrón de causas de

¹ Estudios realizados dentro del marco del Proyecto IMIAL (Investigación de la mortalidad infantil en América Latina), del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

² Estudios realizados dentro del marco del Proyecto IFHIPAL (Investigación de la fecundidad por el método de los hijos propios para América Latina), del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

muerte caracterizado por el predominio de enfermedades transmisibles (infecciosas y parasitarias) a uno donde prevalecen los tumores, enfermedades de tipo degenerativo, y otras provenientes de causas externas, propias de las edades adultas y avanzadas. Por ejemplo, en los casos de Costa Rica, Cuba y Chile, en 1960 se podía observar una proporción no inferior al 15% de muertes por enfermedades transmisibles, mientras que hacia fines de la década de los años 80, la contribución de estas enfermedades disminuyó a alrededor del 5%. En el otro extremo, en lo que respecta a las enfermedades no transmisibles, en Cuba este porcentaje pasó del 50 al 70%, entre 1960 y 1985. En Costa Rica y Chile, por su parte, hubo un incremento del 30 al 60% en el mismo período.

El perfil epidemiológico promedio de un país, sin embargo, depende de muchos factores, entre los cuales cabe mencionar la estructura por edades -ya que procesos patológicos diferentes están asociados a edades diferentes- y la composición por estratos o clases sociales, puesto que los cambios han sido más lentos en la población pobre, en las zonas rurales y en las poblaciones marginales, es decir donde se da un ambiente favorable a la persistencia de enfermedades infecciosas y parasitarias. También hay que tener en cuenta que en la transición epidemiológica no se puede hablar de etapas definitivamente superadas. La aparición y rápida expansión de nuevas enfermedades, como el SIDA, o el rebrote de aquellas que se creían definitivamente derrotadas, como la malaria, el dengue, el cólera o el sarampión, dan una idea de la complejidad del problema, y en la mayor parte de los casos son un testimonio de importantes desigualdades sociales.

Se han logrado, no obstante, grandes avances en la prolongación de la vida humana y en la calidad de la misma. Pero, a causa de las dificultades para seguir avanzando al mismo ritmo, las estimaciones muestran ganancias cada vez menores en la esperanza de vida al nacer: en la década de los años 80 se registró en casi todos los países una reducción de la mortalidad menor que en las décadas anteriores. Si bien en alguna medida esto puede atribuirse a menores gastos en salud debido a la crisis económica y a la reducción del gasto público, también deriva de la dificultad creciente de lograr reducciones mayores cuando las enfermedades que se van controlando son las de más fácil prevención y tratamiento, como es el caso de la mortalidad adulta y de edades avanzadas (tumores, accidentes, enfermedades degenerativas) (Chackiel y Martínez, 1993).

Un ejemplo de que muchos países podrían avanzar en América Latina a un ritmo superior a lo observado, lo constituyen las experiencias de Costa Rica y Cuba. En ambos países el paso de una esperanza de vida al nacer de 60 a 70 años se produjo aproximadamente entre 1958 y 1973, esto es, en 15 años, en tanto que igual proceso ocurrió en los Estados Unidos en 35 años (entre 1930 y 1965). Esto ilustra el hecho de que, aun para los países en desarrollo, es posible avanzar hacia la obtención de mejores condiciones de salud, siempre que las políticas respectivas se propongan lograr que los progresos sociales y tecnológicos sean accesibles, con equidad, a la totalidad de la población.

3.2. LA TRANSICIÓN DE LA FECUNDIDAD

Una vez iniciado el descenso de la mortalidad, y en parte como consecuencia de éste, las tasas de fecundidad también comenzaron a mostrar el impacto de los cambios económicos y sociales posteriores a la década de 1960; para la mayor parte de los países el descenso se inició aproximadamente entre 1965 y 1975. Los datos existentes muestran

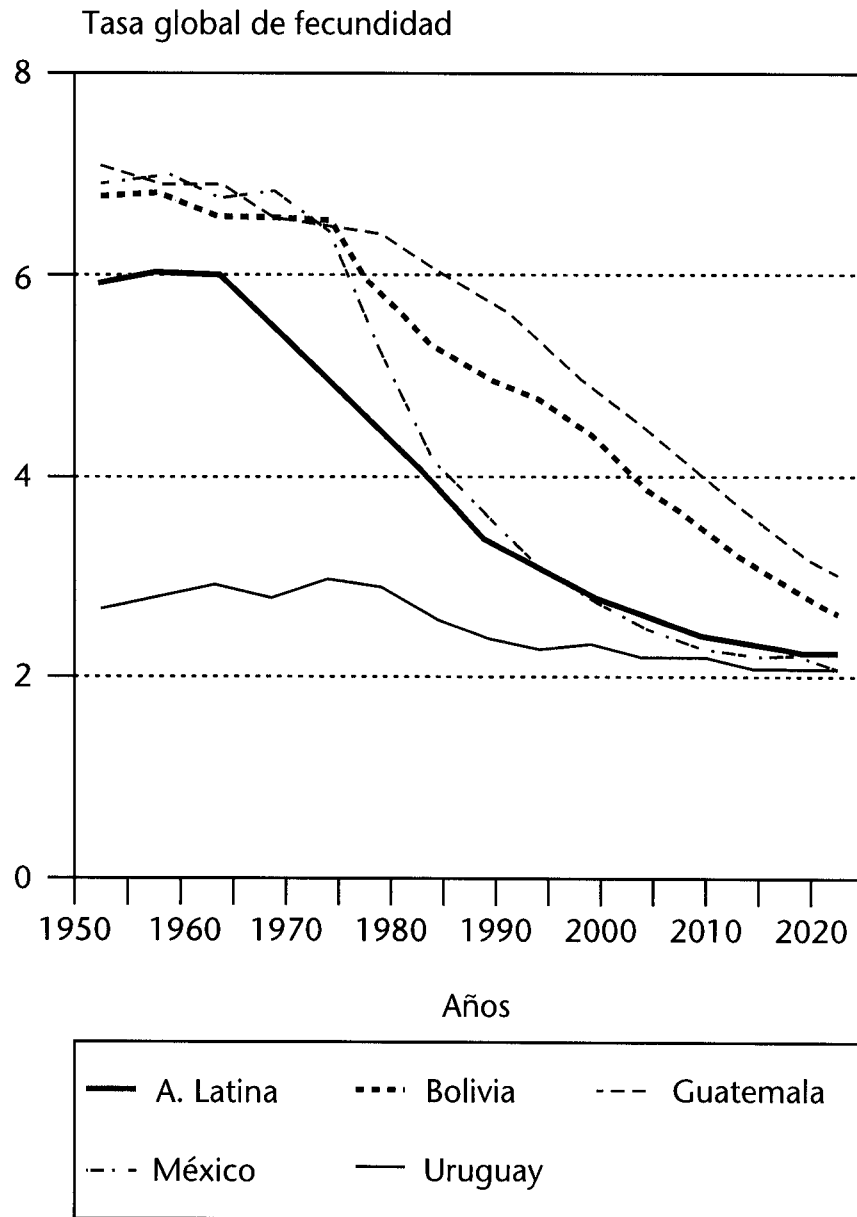
que, todavía a mediados de siglo, quince de los veinte países de América Latina tenían una fecundidad superior a 6 hijos por mujer, y en algunos casos (Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana) superior a 7 (gráfico II.2 y anexo II.3). En un lapso de aproximadamente treinta años el número medio de hijos por mujer descendió a 3.1 hijos para la región en su conjunto, previéndose, de acuerdo con una hipótesis de descenso de la fecundidad en el tiempo, que puede llegar a una media de 2.2 hijos entre 2020 y 2025.

El descenso de la fecundidad, en combinación con la baja de la mortalidad, es lo que ha conducido a los países a un cambio en su perfil demográfico, y éste se produjo como consecuencia, posiblemente, de un mayor número de factores que los que llevaron al descenso de la mortalidad. Mientras que en el caso de la mortalidad se ha puesto el acento en el impacto de los grandes avances de la medicina (como los antibióticos), la adopción de hábitos sanitarios y la implementación de medidas masivas de salud pública, en la baja de la fecundidad -si bien la difusión de métodos anticonceptivos ha cumplido un papel preponderante- posiblemente un aspecto fundamental ha sido, tal como lo sugiere Vallin (1994), el "cambio de mentalidad" en la población, que se tradujo en un comportamiento reproductivo acorde con el deseo de tener un menor número de hijos que las generaciones anteriores. Este cambio, de una familia numerosa a una familia reducida, parece haberse difundido en casi todos los países de la región desde los sectores económicamente más privilegiados a los menos favorecidos, a medida que el desarrollo socioeconómico fue creando las condiciones objetivas para tal cambio, y el modelo de familia reducida, entonces, dejó de estar "disociado de la realidad material y cultural de los grupos de elevada fecundidad" (Guzmán y Rodríguez, 1993).

Los factores socioeconómicos, por su parte, no influyen sobre la fecundidad en forma directa sino que a través de otras variables o determinantes próximos que afectan el comportamiento reproductivo: la nupcialidad y la edad al casarse, la frecuencia de las relaciones sexuales y los factores que afectan la exposición a la concepción, al embarazo y al parto. En América Latina existe consenso en que el determinante próximo más unido al descenso de la fecundidad es el uso de anticonceptivos. Se ha observado que en los países donde la transición de la fecundidad está más avanzada, el uso de anticonceptivos es elevado y concentrado en los métodos más modernos, mientras que en los países de alta fecundidad la proporción de usuarias es más baja (United Nations, 1987; DHS, 1994). Según la última información disponible, la proporción de anticonceptivos modernos entre las mujeres unidas es de 57% en Brasil, de 55% en Colombia, de 45% en México y El Salvador, de 52% en República Dominicana, de 35% en Ecuador y Paraguay y de alrededor de 20% en Bolivia y Guatemala (DHS, 1994). Entre los pocos países no cubiertos por estos estudios están Argentina, Cuba, Chile y Uruguay, países de fecundidad baja y donde, aunque no hay información sobre la prevalencia de anticonceptivos en ellos, se supone que su uso debe ser alto (United Nations, 1989). A pesar de los programas de planificación familiar, se estima que el aborto sigue siendo un importante mecanismo de control de la fecundidad, aunque la falta de información no permite una cuantificación adecuada del fenómeno.

En la actualidad, la situación de la fecundidad por países es heterogénea (gráfico II.2 y anexo II.3). Hay un grupo de países que han tenido una fecundidad elevada en el pasado y que aún mantienen niveles relativamente altos, con descensos de sólo 1 ó 2 hijos en promedio (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay). Aunque dentro de estos países hay grupos de baja fecundidad,

GRÁFICO II. 2
TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD
AMÉRICA LATINA Y PAÍSES SELECCIONADOS



Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes

principalmente entre las mujeres urbanas y de alta escolaridad, la mayor parte de la población tiene una alta fecundidad, vinculada a factores socioeconómicos y culturales y al bajo uso de métodos anticonceptivos.

Un segundo grupo está constituido por países que, si bien tenían una alta fecundidad, de 6 y 7 hijos por mujer, a comienzos del período, en la actualidad tienen alrededor de 3, lo que ha significado un descenso de un 50% o más en el lapso indicado (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela). Con diferentes acentuaciones, en estos países ha habido un descenso notable y rápido de la fecundidad. Con la excepción de Perú y Ecuador estos países son también los que muestran la mayor difusión en el uso de anticonceptivos modernos, por encima del 45% entre las mujeres unidas. Finalmente están los países donde el inicio de la transición es más antiguo y que, en la actualidad, presentan tasas inferiores a 3 hijos por mujer (Argentina, Chile, Cuba y Uruguay). En Argentina y Uruguay, el descenso de la fecundidad comenzó hace casi un siglo, con mucha anterioridad a todos los demás países de la región. En Chile y Cuba el descenso ha sido posterior aunque, ya a mediados de este siglo, ambos países tenían una fecundidad relativamente moderada. Un caso interesante es el de Cuba, donde la tasa de fecundidad se encuentra ya por debajo del nivel de reemplazo de su población. Este descenso generalizado de la fecundidad no se ha traducido todavía en una baja del número absoluto de nacimientos anuales, que en América Latina subió de 7 a 12 millones entre 1950-1955 y 1990-1995, como consecuencia de las altas tasas de fecundidad prevalecientes en el pasado que dieron como resultado una importante proporción de mujeres en edad fértil. Con todo, en algunos de los países donde la transición de la fecundidad ha sido más avanzada, ello ha producido una cierta estabilización del número de nacimientos (CEPAL/CELADE, 1993). Cabe destacar que entre fines de este siglo y comienzos del próximo, el número absoluto de nacimientos de la región en su conjunto comenzaría a bajar, acentuando los cambios en la estructura de la población y en las demandas que ella genera.

Las tendencias observadas no vieron modificado su curso, como podría suponerse, a consecuencia de la crisis de los años 80. El descenso de las tasas globales de fecundidad continuó e incluso se acentuó. Guzmán (1992) ha mostrado que no sólo no hay evidencias de estancamiento en el proceso de descenso de la fecundidad durante la década de los 80 sino que, por el contrario, en la mayoría de los casos la fecundidad parece haber descendido más rápidamente aún, como en los países que se encontraban en plena transición (Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela) e, incluso, en los de transición incipiente o moderada (Bolivia y Guatemala). Entre los varios factores analizados, las preferencias de las mujeres en cuanto al tamaño de la familia expresan una clara tendencia hacia un menor número de hijos.

Diversos factores podrían explicar el hecho de que un retroceso en las condiciones de vida no se haya reflejado en un aumento en los indicadores demográficos. Además de la relativa inercia de los fenómenos demográficos que hace que éstos no reaccionen muy rápidamente en el corto plazo, también pueden mencionarse los posibles paliativos a la crisis implementados por los gobiernos bajo la forma de políticas sociales dirigidas a los grupos más vulnerables, los avances previos en materia de educación y salud, los conocimientos y actitudes desarrollados por la población, todos los cuales pueden haber actuado como un factor de compensación ante los eventuales deterioros en la provisión de servicios, especialmente en el sector salud (Hermele, 1993).

Sin embargo, lo que sí pudo haberse acentuado con la crisis, y aún no se ha cuantificado, son las diferencias al interior de los países, ejemplificadas en las inequidades tanto socioeconómicas como demográficas. A partir de la información de censos y encuestas se ha podido determinar que la elevada fecundidad se asocia con la residencia en el medio rural, la baja educación, la pertenencia a estratos ocupacionales bajos o a pueblos indígenas. Tratar de identificar y cuantificar la magnitud de estos grupos puede contribuir a determinar prioridades de atención y a redefinir los objetivos y necesidades de organización en diferentes ámbitos, con el propósito de concentrar las acciones o intervenciones en los grupos sociales de mayor vulnerabilidad.

3.3. PATRONES DE DISTRIBUCIÓN ESPACIAL Y URBANIZACIÓN

Un poblamiento heterogéneo y una elevada urbanización.

El proceso de redistribución de la población en América Latina durante la posguerra ha combinado una persistencia de las seculares tendencias concentradoras con una ampliación de los horizontes de ocupación territorial. El fortalecimiento de la concentración no ha impedido la apertura de los antiguos despoblados, las "fronteras internas" hacia las cuales se ha ido desplazando una creciente proporción de los efectivos demográficos. Una contribución importante a la paulatina reducción de los "vacíos" de población ha sido aportada por los avances hacia las cuencas del río Amazonas y del Orinoco que, comprendiendo algo más del 40% de la superficie regional, multiplicaron en más de cinco veces su número de habitantes entre 1950 y 1990. Como consecuencia de estas tendencias complementarias, se ha registrado una pérdida de la importancia relativa de algunas zonas de viejo poblamiento -de base económica esencialmente agroextractiva- y una yuxtaposición de pautas de concentración y dispersión demográficas.

Como expresión sintética de la mayor intensidad en la ocupación del espacio regional, la densidad media de la población de América Latina -siguiendo el ritmo del crecimiento demográfico- se triplicó entre 1950 y 1990; sin embargo, la magnitud alcanzada en este último año (poco menos de 22 personas por km²) continúa siendo inferior a la de otras regiones del planeta. Pero la situación media regional oculta tras de sí una fuerte dispersión en las densidades demográficas nacionales, que van desde unos 6 habitantes por km² en Bolivia hasta más de 230 en Haití y El Salvador. Mientras las cifras de los países sudamericanos, con excepción de Ecuador y Colombia, se sitúan por debajo del promedio de la región, en los de Mesoamérica, salvo Nicaragua y Panamá, más que se duplica ese valor medio. Como en general el ritmo de incremento demográfico ha sido mayor en los países con densidades más elevadas, el panorama que se observa hacia 1990 revela diferencias más acusadas que en los años precedentes. Por cierto, la densidad nacional es un indicador demasiado agregado para representar los contrastes que se verifican a escalas locales.

Uno de los rasgos sociodemográficos que dentro de las regiones de menor desarrollo en el mundo distinguen a América Latina, es su elevado grado de urbanización; este atributo se torna especialmente evidente por la velocidad con que se ha acrecentado. En 1950, sólo cuatro de cada diez latinoamericanos se localizaban en centros urbanos; hacia 1990, en cambio, el 71% de la población regional era clasificada como urbana. Si bien el grado de urbanización de los distintos países se ha ido acentuando con el transcurso del tiempo, el ritmo de aumento de tal proporción, o tasa de urbanización, ha sufrido alteraciones. Presentó una abrupta aceleración entre los

CUADRO II.2
AMÉRICA LATINA: SUPERFICIE, POBLACIÓN TOTAL
Y DENSIDAD DEMOGRÁFICA POR PAÍSES,
1950-1990

País	Superficie (miles km ²)	Densidad demográfica (habitantes por km ²)				
		1950	1960	1970	1980	1990
Total América Latina	19 984.2	8.0	10.5	13.7	17.5	21.5
Argentina	2 766.9	6.2	7.5	8.7	10.2	11.8
Bolivia	1 098.6	2.5	3.1	3.8	4.9	6.0
Brasil	8 512.0	6.3	8.5	11.3	14.2	17.4
Colombia	1 138.9	10.5	14.0	18.8	23.3	28.4
Costa Rica	51.1	16.9	24.2	33.9	44.7	59.4
Cuba	110.9	52.8	63.0	76.8	87.6	95.6
Chile	756.9	8.0	10.1	12.5	14.7	17.3
Ecuador	283.6	11.9	15.7	21.1	28.1	36.2
El Salvador	21.0	92.4	122.4	170.9	215.5	246.3
Guatemala	108.9	27.3	36.4	48.2	63.5	84.5
Haití	27.8	117.3	136.8	162.6	192.6	233.3
Honduras	112.1	12.3	16.9	23.1	31.8	43.5
México	1 958.2	14.2	18.9	25.8	34.5	42.5
Nicaragua	130.0	8.4	11.5	15.8	21.5	27.4
Panamá	77.1	11.2	14.6	19.5	25.3	31.1
Paraguay	406.8	3.7	4.5	5.8	7.7	10.4
Perú	1 285.2	5.9	7.7	10.3	13.5	16.8
R.Dominicana	48.7	48.3	66.3	90.8	117.0	146.0
Uruguay	177.4	12.6	14.3	15.8	16.4	17.4
Venezuela	912.1	5.6	8.3	11.8	16.5	21.4

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

años 1930 y 1960, cuando el crecimiento de la población total fue propulsado por el intenso descenso de la mortalidad y, en algunos casos, por la inmigración internacional; sin embargo, una vez transcurrida la primera mitad del siglo XX, y luego de alcanzar una mayoría urbana, el ritmo de incremento del grado de urbanización regional perdió bríos, lo que aconteció inmediatamente antes de generalizarse entre la población total la tendencia hacia una drástica reducción de la fecundidad, cuyos primeros síntomas, por lo demás, se presentaron dentro de contextos sociales urbanos (Lattes, 1992). Dado el elevado porcentaje urbano de la población regional, no sorprende que su tasa de aumento (urbanización) se haya mostrado declinante en las últimas décadas.

Siguiendo cursos distintos, varios países han comenzado a asemejarse en cuanto al grado de urbanización alcanzado. Esta aparente tendencia convergente se corresponde con la asociación negativa que, en general, se evidencia entre el porcentaje urbano y la tasa de aumento del mismo (Lattes, 1990). Así, en Argentina, Chile y Uruguay, que cuentan con un alto grado de urbanización, este indicador ha experimentado aumentos más bien pequeños durante las últimas décadas. Por el contrario, hacia 1990 se identifica un elenco de países donde el dinamismo urbano haría presagiar, en igualdad de otros factores, importantes ascensos en el porcentaje urbano de la población total; tal parece ser el caso de Haití, Bolivia, Ecuador, República Dominicana, Honduras y Paraguay.

Urbanización y crecimiento de la población urbana

El examen de la evolución del proceso de urbanización de una población requiere considerar sus fuentes de alimentación demográfica. Con este fin conviene distinguir entre dos términos que, si bien están íntimamente relacionados, presentan significados diferentes; se trata de los conceptos de urbanización y crecimiento de la población urbana. Esta diferenciación es útil para el estudio del proceso y la definición de políticas sobre la materia. Mientras la urbanización es un proceso finito -que se agota cuando queda imposibilitado el aumento de la proporción de la población total residente en localidades urbanas (es decir, cuando toda la población deviene urbana y se extingue su componente rural)-, el crecimiento urbano -o incremento en el número de residentes en localidades clasificadas como urbanas- puede proseguir aun si toda la población adquiere la calidad urbana, dado que siempre dependerá del saldo entre nacimientos y defunciones.

Es posible sostener, sobre la base de las evidencias empíricas disponibles, que las tasas de crecimiento natural de la población urbana de América Latina han tendido a ubicarse por debajo de las de su contraparte rural. Este hecho se debe a la mayor fecundidad prevaleciente en las áreas rurales. Sin embargo, las tasas de crecimiento total de la población urbana han sido sistemáticamente mayores que las observadas en el medio rural. Esta aparente paradoja permitiría afirmar que el aumento en el grado de urbanización se debería esencialmente a los aportes de la migración neta rural-urbana y de la reclasificación de localidades; si no se hubiesen registrado estos fenómenos, la población de América Latina se habría ruralizado, simplemente porque sus áreas rurales han tenido un más vigoroso ritmo de aumento natural.

A fin de precisar lo señalado respecto a la urbanización y de apreciar su diferencia con el crecimiento de la población urbana, sería necesario contar con información sobre cada uno de los factores demográficos intervinientes; dada la carencia de tales antecedentes, debe recurrirse a una aproximación indirecta. Para este objeto pueden establecerse comparaciones intercensales entre cohortes de la población total y de la urbana, usando relaciones de supervivencia; este procedimiento permite estimar el aporte del crecimiento natural y, de manera residual, derivar la transferencia neta rural-urbana (o efecto conjunto de la migración y la reclasificación). Los cálculos realizados con datos referidos a los períodos intercensales comprendidos entre 1950 y 1990, reiteran que el aumento del grado de urbanización se ha debido principalmente al aporte de la transferencia neta rural-urbana. Pero los resultados indican también que ese factor ha representado, en promedio, menos de las dos quintas partes del crecimiento de la población urbana en cada intervalo; los tres quintos restantes son imputables al efecto de su propio crecimiento natural (Villa, 1992).

De lo anterior se desprende que el crecimiento de la población urbana se ha debido principalmente a su propio incremento demográfico y, en menor medida, al aporte inmediato de la migración de origen rural; en cambio, la urbanización, o porcentaje urbano de la población total, se ha nutrido fundamentalmente de la transferencia neta de población entre áreas rurales y urbanas. Estos datos ponen en tela de juicio apreciaciones como aquellas según las cuales el incremento de los efectivos urbanos se debería al efecto de una "desmesurada" migración procedente del campo; esta errónea percepción surge de la confusión entre urbanización y crecimiento urbano. La información suministrada por los ejercicios efectuados contribuye a elucidar el papel que ha cumplido el crecimiento natural en el medio urbano, antecedente necesario en cualquier intento por introducir modificaciones deliberadas en las tendencias de la

CUADRO II.3
AMÉRICA LATINA: INDICADORES DEL GRADO Y TASA DE URBANIZACIÓN,
1930-1990^a

Países	Grado de urbanización (por cien) ^b							Tasa de urbanización (por mil) ^c						
	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1930 1940	1940 1950	1950 1960	1960 1970	1970 1980	1980 1990	
Argentina	57.2	60.5	65.3	72.0	78.5	83.0	85.9	5.6	7.7	9.7	8.6	5.6	3.4	
Bolivia	24.5	27.0	30.0	33.5	38.2	44.7	52.4	9.8	10.5	11.0	13.2	15.7	16.0	
Brasil	24.0	26.4	36.0	44.9	55.9	67.3	73.9	9.5	30.9	22.3	21.7	18.6	9.4	
Colombia	24.5	30.6	38.1	48.5	57.4	64.2	69.5	22.2	21.9	24.1	16.9	11.2	7.8	
Costa Rica	20.0	26.0	33.5	34.2	38.7	43.1	46.7	26.1	25.4	2.0	12.2	10.9	8.0	
Cuba	51.0	53.7	56.3	58.5	60.2	68.0	74.8	5.2	4.7	3.8	2.8	12.3	9.5	
Chile	49.5	52.4	59.9	68.1	75.1	81.2	84.6	5.7	13.4	12.9	9.7	7.8	4.2	
Ecuador	22.0	25.0	28.5	34.4	39.6	47.1	56.3	12.9	13.0	19.0	13.8	17.5	17.9	
El Salvador	28.0	31.5	35.7	37.0	39.4	43.0	46.8	11.7	12.6	3.5	6.3	8.8	8.5	
Guatemala	20.0	22.0	24.5	32.5	34.4	37.2	38.1	9.5	10.8	28.3	5.6	7.9	2.3	
Haití	10.0	11.3	13.0	16.0	19.7	24.5	30.6	12.2	14.1	20.9	20.9	21.6	22.4	
Honduras	12.0	14.5	17.6	22.0	28.0	34.8	40.7	18.5	19.3	22.4	24.4	21.8	15.6	
México	33.0	35.1	42.7	50.8	59.0	66.4	72.7	4.7	19.5	17.4	15.1	11.8	9.1	
Nicaragua	25.5	30.0	35.0	39.6	47.0	51.1	55.3	16.4	15.3	12.4	17.1	8.5	7.9	
Panamá	30.0	33.5	35.9	41.4	47.2	49.6	52.9	11.3	6.7	14.2	13.2	4.9	6.4	
Paraguay	30.0	31.8	34.6	35.6	37.0	41.5	47.4	5.7	8.5	3.0	3.8	11.5	13.3	
Perú	26.5	30.5	35.5	46.3	58.1	64.2	70.0	14.0	15.3	26.5	22.6	10.1	8.5	
Rep. Dominicana	17.5	20.0	23.8	30.2	39.3	50.1	58.6	13.1	17.5	24.1	26.1	24.3	15.8	
Uruguay	63.0	67.0	72.5	78.0	82.0	85.1	88.8	6.1	7.9	7.3	5.0	3.7	4.2	
Venezuela	27.0	33.5	47.0	62.0	75.0	83.0	87.5	21.5	33.9	27.7	19.0	10.1	5.3	
América Latina	32.0	34.7	41.6	49.4	57.7	65.6	71.2	8.3	18.1	17.1	15.5	12.9	8.1	

Fuente: CEPAL/CELADE/FNUAP, 1992.

- ^a Población urbana definida con arreglo a los criterios empleados por los organismos nacionales de estadística. Las estimaciones anteriores a 1950 tienen un carácter aproximado y las cifras de 1990 (salvo en el caso de Venezuela) corresponden a las proyectadas por el CELADE.
- ^b Expresado por el porcentaje de la población total que habita en localidades definidas como urbanas por los organismos nacionales de estadística.
- ^c Tasa media anual de crecimiento del grado de urbanización (porcentaje urbano).

distribución espacial de la población. Como estas estimaciones se refieren al crecimiento urbano total de los países, es posible que difieran de la experiencia de ciudades particulares.

Si el aumento en el porcentaje urbano de la población de América Latina ha sido notable, las cifras absolutas involucradas parecieran ser aún más impresionantes. En efecto, el número de habitantes urbanos de la región se acrecentó de unos 33 millones en 1930 a 66 millones en 1950 y a 304 millones en 1990, virtualmente una decuplicación de la cifra inicial³. Cuando el ritmo de aumento del porcentaje urbano (tasa de urbanización) tendió a disminuir después del decenio de 1950, otra faceta del proceso

³ Como durante esos sesenta años la población total de América Latina se cuadruplicó, la discrepancia entre ambos factores de expansión (4 en el caso de la población total y 10 en el de la urbana) permite entender el considerable incremento en el grado de urbanización.

CUADRO II.4
AMÉRICA LATINA (VEINTE PAÍSES): ESTIMACIÓN DE LOS COMPONENTES DEL
CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN URBANA Y DE LA URBANIZACIÓN^a
(PERÍODOS INTERCENSALES)^b

Países	Porcentaje del crecimiento de la población urbana imputable a (según periodos):						Contribución proporcional de la TNRU a la urbanización (según periodos) ^d		
	Incremento natural			TNRU ^c			(1)	(2)	(3)
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Argentina	35.5	45.0	-	64.5	55.0	-	1.500	1.833	-
Brasil	50.4	55.1	50.8	49.6	44.9	49.2	1.101	1.124	1.113
Colombia	63.4	-	69.4	36.6	-	30.6	0.958	-	1.220
Costa Rica	-	-	64.1	-	-	35.9	-	-	1.052
Cuba	-	-	39.2	-	-	60.8	-	-	1.172
Chile	63.4	62.6	70.5	36.6	37.4	29.5	1.015	0.963	1.072
Ecuador	62.4	70.4	50.1	37.6	29.6	49.9	0.918	1.119	1.112
El Salvador	76.9	77.9	-	23.1	22.1	-	1.470	*	-
Guatemala	-	66.1	-	-	33.9	-	-	1.652	-
Honduras	-	-	55.9	-	-	44.1	-	-	1.282
México	-	68.3	69.5	-	31.7	30.5	-	1.023	1.116
Nicaragua	69.7	-	-	30.3	-	-	1.022	-	-
Panamá	68.8	59.8	70.3	31.2	40.2	29.7	1.698	1.237	-
Paraguay	-	65.1	49.3	-	34.9	50.7	-	*	1.460
Perú	-	58.4	66.2	-	41.6	33.8	-	0.986	1.251
Rep. Dominicana	56.5	51.8	-	43.5	48.2	-	1.081	0.966	-
Uruguay	-	92.7	55.2	-	7.3	44.8	-	*	0.966
Venezuela	63.3	72.7	72.1	36.7	27.8	27.9	1.021	1.006	1.140
Promedio de las estimaciones ^e	(10) 61.0	(13) 65.0	(13) 60.2	(10) 39.0	(13) 35.0	(13) 39.8	(10) 1.178	(10) 1.191	(12) 1.163

Fuente: Villa, 1992.

^a Estimación indirecta de la transferencia neta rural-urbana mediante el uso de relaciones de supervivencia censales; el aporte del incremento natural se obtiene de modo residual. Cuando se carece de la información censal completa apropiada se usa el símbolo -.

^b Los períodos intercensales identificados, según países, son los siguientes:

(1) Años cincuenta: Argentina (1947-60); Brasil (1950-60); Colombia (1951-64); Chile (1952-60); Ecuador (1950-62); El Salvador (1950-61); Nicaragua (1950-63); Panamá (1950-60); Rep. Dominicana (1950-60); Venezuela (1950-61).

(2) Años sesenta: Argentina (1960-70); Brasil (1960-70); Chile (1960-70); Ecuador (1962-74); El Salvador (1961-71); Guatemala (1964-73); México (1960-70); Panamá (1960-70); Paraguay (1962-72); Perú (1960-72); Rep. Dominicana (1960-70); Uruguay (1963-75); Venezuela (1961-71).

(3) Años setenta: Brasil (1970-80); Colombia (1973-85); Costa Rica (1973-84); Cuba (1970-81); Chile (1970-82); Ecuador (1974-82); Honduras (1974-88); México (1970-80); Panamá (1970-80); Paraguay (1972-82); Perú (1972-81); Uruguay (1975-85); Venezuela (1971-81).

^c La transferencia neta rural urbana (TNRU) incluye los efectos de la migración neta entre localidades rurales y urbanas y de la reclasificación de las mismas.

^d Corresponde al cociente entre la tasa media anual de transferencia neta rural-urbana y la tasa de urbanización. El signo * indica que la tasa de urbanización es inferior al 5 por mil, lo que supone una base inestable para el cálculo de la contribución proporcional de la TNRU a la urbanización.

^e Promedio simple de cada período.

se hizo más gravitante: el incremento urbano comenzó a cobrar proporciones mayores del crecimiento demográfico total. Así, en las dos décadas previas a 1990 cerca de la totalidad del aumento de la población latinoamericana fue "absorbido" por el medio urbano. Una perspectiva diferente, aunque complementaria, se obtiene cuando se observa lo ocurrido con la población rural. No obstante que, en general, ésta ha presentado tasas de crecimiento natural superiores a las de su contraparte urbana, el impacto erosivo ocasionado por la migración neta y la reclasificación de localidades ha minado severamente su potencial demográfico. De este modo, entre 1930 y 1990 la población rural de la región sólo aumentó de 70 millones a 124 millones de personas.

3.4. MOVILIDAD ESPACIAL Y MIGRACIÓN INTERNA

El concepto de migración interna alude a desplazamientos de población a lo largo del tiempo que ocurren dentro del territorio de un país. Sin embargo, no existe una manera inequívoca de delimitar el período de tiempo requerido para que un movimiento pueda ser clasificado como migración; tampoco se dispone de una norma exacta sobre el tipo de frontera geográfica que ha de cruzarse para que un traslado pueda ser catálogado como migración. Dadas estas ambigüedades, con frecuencia se considera como migración interna el conjunto de traslados de residencia habitual entre divisiones administrativas de un país. Aunque esta distinción contribuye a identificar el objeto de preocupación porque omite a las simples mudanzas de domicilio dentro de una misma unidad geográfica, también excluye una vasta gama de movimientos que, sin involucrar el abandono de la residencia anterior, constituyen fenómenos importantes por sus vínculos con las transformaciones sociales y económicas.

Las corrientes migratorias internas

Concordando con las tendencias del proceso de urbanización, los estudios recientes sobre las corrientes migratorias con fines de traslado de la residencia (migración en sentido estricto) entre áreas urbanas y rurales muestran que, en la mayoría de los países de la región y por lo menos desde la década de los 70, el flujo principal es aquel en que el origen y el destino son urbanos⁴.

Esto es particularmente efectivo en los países de más antigua urbanización y transición demográfica avanzada, como Uruguay y Argentina, donde la movilidad interurbana ha tenido una posición predominante desde ya largo tiempo. Con relación a Brasil se ha detectado que, si bien continúa existiendo un flujo significativo de migrantes desde el campo a las ciudades, no podrá esperarse en el futuro un éxodo rural tan masivo como el registrado entre 1950 y 1980, cuando éste fue equivalente a un tercio del total de residentes en el campo al principio del período. Empero, es preciso reconocer que la corriente rural-urbana sigue siendo importante en los países que cuentan con un grado de urbanización relativamente bajo (CEPAL/CELADE/FNUAP, 1992).

La naturaleza de los destinos urbanos de la migración interna también ha variado. Las grandes ciudades de la región han exhibido, en años recientes, tasas de crecimiento demográfico inferiores a las que se observan en el resto de los respectivos sistemas urbanos nacionales, lo que sería un indicio de una menor intensidad de la inmigración.

⁴ Las corrientes de intercambio demográfico entre el medio urbano y el rural resultan de las combinaciones entre ambas áreas consideradas, sucesivamente, como orígenes y destinos; de ello resultan cuatro corrientes posibles: rural-rural; rural-urbana; urbana-rural; urbana-urbana.

En general, sin embargo, ese aparente menor dinamismo se explica principalmente por el descenso de la fecundidad a magnitudes menores que las imperantes en otras localidades de los mismos países. Los saldos migratorios de la mayoría de esas ciudades de gran tamaño continúan siendo positivos, aunque su contribución al incremento de la población total rara vez excede la representada por el crecimiento vegetativo. Ahora bien, este saldo neto resulta de una inmigración de origen esencialmente urbano. En todo caso, las evidencias disponibles respecto de los últimos decenios permiten sostener que las áreas metropolitanas de la región han perdido su fuerza de atracción migratoria. Parece todavía prematuro hablar de una reversión de lo que han sido las tendencias seculares de la migración, pero los casos de Buenos Aires, Montevideo y La Habana, a los cuales se han añadido los de Ciudad de México y São Paulo (que registraron una migración neta negativa durante los años 80) sugerirían un importante cambio de tendencia, a veces acicateado por la migración de retorno y otras por la de tipo internacional. Diferente es el caso de las ciudades de tamaño intermedio, las cuales en diversos países han mostrado un grado de atracción mayor que el frecuentemente supuesto (Aguilar, 1993; De Mattos, 1993; Portes, 1989).

La corriente migratoria rural-urbana continuó teniendo cierta presencia en los años 70 y 80 en algunos países de urbanización "tardía", como Paraguay, Guatemala, Haití y Honduras. Pero incluso en estos casos el peso relativo de este flujo ha sido frecuentemente superado por el correspondiente a migraciones entre contextos rurales. Los movimientos que en varios países tienen destinos rurales se encuentran vinculados a la ocupación de "fronteras de recursos". Sin embargo, este tipo de migración parecería estar perdiendo vigor; factores relacionados con las modalidades de tenencia de la tierra, la disponibilidad de capital y tecnología, la accesibilidad al mercado, la satisfacción de necesidades básicas y las condiciones ambientales, se habrían convertido en obstáculos serios a tales esfuerzos de colonización. Aquellos frentes que han involucrado a grandes contingentes humanos, como ha ocurrido en Rondônia, Brasil, muestran movimientos entre sectores rurales y los nuevos centros urbanos de acopio y abastecimiento que han ido surgiendo.

La ocupación de los espacios "vacíos" no se ha reducido sólo a los territorios ubicados en ambientes cálidos lluviosos. El árido norte de México, tradicionalmente expulsor de población en el pasado, ha mostrado altos índices de atracción migratoria, especialmente a contar de la década de 1950, cuando se intensificaron los programas de irrigación; a ellos se ha sumado el síndrome de las externalidades económicas y socioculturales de la frontera con los Estados Unidos, donde, además de definirse una larga franja de tránsito, un conjunto de dinámicos centros urbanos han servido de emplazamiento a empresas maquiladoras. En el extremo meridional del continente, la Patagonia argentina ha experimentado un sostenido incremento demográfico vinculado con el desarrollo de la fruticultura en el Valle del Río Negro, la explotación de fuentes de energía y el emplazamiento de industrias al amparo de una legislación proteccionista (Gatto, 1988).

La heterogeneidad de la movilidad territorial

Dentro de la realidad latinoamericana no sólo se advierte la existencia de migración interna propiamente tal, sino también un conjunto de formas de movilidad territorial de la población, como las de índole itinerante, periódica, estacional, cíclica o circulatoria, y las que se desenvuelven dentro de cortas distancias. Si bien estos desplazamientos, que no implican el cambio del lugar de residencia habitual, han estado presentes a lo largo

de la historia, como lo ilustran los traslados de trabajadores con motivo de cosechas y zafras de cultivos anuales, su magnitud y diversidad parecieran haberse acrecentado en las últimas décadas. A diferencia de lo que podría haberse observado en años anteriores, recientemente se ha advertido que parte importante de la mano de obra "temporal" tiene una residencia de base urbana. Pero la movilidad estacional no se restringe a las actividades agrícolas o agroindustriales; existen evidencias de que, desde hace ya largo tiempo, algunos campesinos y trabajadores rurales se desplazan periódicamente hacia zonas urbanas, donde desempeñan labores en la construcción o en determinados servicios, y luego de obtenido un cierto ingreso retornan a sus residencias de base rural.

Entre los factores determinantes de la mayor incidencia contemporánea de la movilidad temporal cabe mencionar las nuevas condiciones de operación de los mercados de trabajo, los efectos de la crisis económica de los años 80, las repercusiones de las medidas de ajuste estructural y de reorientación de las directrices de la economía, la incorporación creciente de tecnología en ciertos sectores de la producción, la diversificación de las exportaciones con énfasis en rubros no tradicionales y la incorporación de adelantos en el transporte y las comunicaciones. En suma, una serie de cambios de variada índole estarían provocando una mayor fluidez de los desplazamientos de la población a través de los territorios y configurando alternativas respecto de la migración en sentido estricto. Las mismas circunstancias estarían conduciendo a la multiplicación de las residencias, contribuyendo a redefinir los espacios de vida de un amplio segmento de la población. Desde otro ángulo, el incremento de las poblaciones "flotantes" incidiría de un modo intenso sobre la provisión de servicios básicos, como los de salud, dando lugar a presiones fluctuantes a lo largo del tiempo y en distintas unidades espaciales. En otros términos, la movilidad temporal a través de los territorios está acompañada de nuevas expresiones de los problemas fundamentales de la población.

Probablemente el caso más notable de cambio es el de los desplazamientos temporales originados por la estacionalidad de la producción agrícola, cuyos efectos se han acrecentado a raíz de la definición de nuevas relaciones laborales en los contextos urbanos y rurales. La "modernización" agrícola ha implicado un uso más intensivo de los recursos básicos y el empleo temporal de fuerza de trabajo asalariada. Así, durante los períodos críticos de recolección de las cosechas se contratan y subcontratan trabajadores que no residen en el campo y se distinguen por cierto grado de calificación (Ortega, 1992). Tal estilo de contratación laboral también se manifiesta en la agroindustria, las empresas maquiladoras y la minería. En este último caso, donde la temporalidad del empleo se vincula con los avatares del hallazgo y la extinción de yacimientos, así como con las fluctuaciones de los precios internacionales, es frecuente encontrar una gran fluidez demográfica, motivada por traslados habituales de los trabajadores, como los "garimpeiros" de Brasil o los "pirquineros" de los países andinos.

Los desplazamientos vinculados con el avance de la población hacia los frentes de colonización configuran una de las dimensiones sociodemográficas más importantes de los últimos treinta o cuarenta años. Entre ellas destacan formas temporales y cíclicas de movilidad espacial, observándose circuitos de desplazamiento y sucesión. Los procesos en operación son de diversa índole, dependiendo de la población y la naturaleza de los espacios involucrados. Así, en Brasil, pobladores rurales del empobrecido nordeste, profundamente afectados por ciclos recurrentes de

severas sequías, se han trasladado hacia la cuenca inferior de la Amazonía, procurando reproducir sus estilos de ocupación del suelo; sólo parte de estos desplazamientos ha obedecido a programas y políticas oficiales, otra fracción mayor ha correspondido a movimientos "espontáneos". A su vez, en las áreas del Gran Pantanal y de la cuenca media superior del río Amazonas, se ha registrado la acción pionera de trabajadores agrícolas procedentes de los estados de Paraná y São Paulo, desde donde han sido expulsados por la incorporación de tecnologías avanzadas, la sustitución de cultivos y el establecimiento de nuevas modalidades cuasi empresariales de explotación agrícola; el traslado masivo de los ocupantes iniciales hacia núcleos urbanos o localizaciones más remotas deja la imagen de un virtual agotamiento de las fronteras internas (Torres y Pinheiro, 1990).

La vertiente oriental de la Cordillera de los Andes, especialmente junto a los tributarios del río Amazonas y del Orinoco, ha sido también escenario de un vigoroso e irregular modelo de ocupación durante las últimas décadas. Nuevamente, la explotación agropecuaria ha constituido la punta de lanza de penetración hacia los espacios "vacíos". Asimismo, la explotación de hidrocarburos y la de tipo silvícola ha motivado emplazamientos de carácter semipermanente, cuyos efectos depredadores sobre el medio ambiente son manifiestos. Además, en diversas áreas esta penetración ha presionado sobre las poblaciones indígenas residentes en ellas, llegándose a situaciones de virtual aniquilamiento de grupos aborígenes. En más de un caso se ha observado el impacto dinamizador del narcotráfico, como se verifica en zonas del Oriente de Bolivia, la Selva de Perú y el área suroriental de Colombia. La cuenca del Paraná, en Paraguay oriental, ha visto acrecentar su población en forma notable durante los últimos años, registrándose una significativa redistribución de la población campesina desde el área central de ese país hacia la frontera con Brasil. En Honduras, Costa Rica y Panamá el avance sobre la costa caribeña se ha mostrado también incesante, siendo acompañado de serias alteraciones en los ecosistemas naturales. Todos estos casos revelan una alta fluidez demográfica.

Muchos procesos de ocupación de las tierras de frontera han debido encarar severos problemas, como el aislamiento relativo, las dificultades de acceso a los mercados, la ausencia de apoyo técnico y crediticio y la falta de servicios esenciales. Circunstancias como éstas ponen en evidencia las inequidades sociales que se relacionan con los movimientos descritos. Estos problemas se manifiestan, además, en una evidente inestabilidad del poblamiento: las corrientes de acceso a las zonas de colonización se ven contrarrestadas por contracorrientes no mucho menos numerosas. Estas últimas no sólo se explican por la intervención de procesos de reemplazo empresarial sino también por la aguda precariedad de la vida cotidiana en áreas de reciente ocupación. Además, la fragilidad de los ecosistemas intertropicales, cálidos y lluviosos, sumada a la carencia de una tecnología apropiada para operar en ese medio, parecería desembocar en episodios desastrosos; los ejemplos de deforestación masiva por efecto de la tala o la quema de la vegetación, de lixiviación de suelos con alto contenido de hierro y expuestos a oxidación, de embancamiento de los ríos, y de contaminación de las fuentes hídricas con pesticidas y otros agentes químicos, representan algunas evidencias de las complicaciones que genera este avance de las fronteras. Tales impactos ambientales no son imputables sólo a los desplazamientos periódicos de trabajadores, sino principalmente a las modalidades de explotación de los recursos no renovables por parte de grandes empresas (CEPAL, 1991; PNUMA/AECI/MOPU, 1990).

Otro tipo de movilidad espacial "emergente" en América Latina es la que se detecta dentro de las grandes áreas metropolitanas, cuyo desenvolvimiento se encuentra íntimamente relacionado con una creciente modalidad de segregación en los patrones de apropiación y uso del espacio urbano. Aun cuando esta tendencia se verifica en distinta forma en los países y no constituye un ejemplo de desplazamiento estacional, sus manifestaciones se han hecho cada vez más notorias, a medida que los antiguos y tradicionales "centros" de las ciudades han sido reemplazados por nuevos núcleos comerciales y financieros en barrios de altos ingresos. Un caso ilustrativo es el de Santiago de Chile, donde, desde principios de la década de los 80 se promovieron traslados masivos de familias pobres asentadas en viviendas marginales ("poblaciones callampas") ubicadas en sectores céntricos y de altos ingresos ("barrio alto"); estos desplazamientos de tipo coactivo, conocidos bajo el eufemismo de "erradicaciones", llevaron a relocalizar a los grupos pobres en viviendas pequeñas ofrecidas en condiciones de compra relativamente ventajosas, pero situadas a gran distancia de los lugares de trabajo, en sectores de la periferia (Aldunate y otros, 1987).

Erradicaciones como las señaladas, si bien bajo condiciones contextuales diferentes, se han presentado en varias de las ciudades de mayor tamaño de la región. Sus efectos sobre los patrones de estratificación social y espacial se han hecho sentir con particular intensidad dando lugar a una agudización de las inequidades, claramente ejemplificadas por el contraste entre riqueza y pobreza. Tales movimientos de población, derivados de decisiones normativas, han incidido también en revalorizaciones diferenciadas del suelo urbano. Por otra parte, los desplazamientos de sectores de bajos ingresos, carentes de vivienda, hacia terrenos baldíos, así como la ocupación precaria ("invasiones" y "tomas") de los mismos, configuran un tipo de movilidad espacial intraurbana que adquirió especial significación desde mediados del siglo XX. Un ejemplo de este último tipo corresponde a los "pueblos jóvenes" de Lima, donde la motivación inmediata del movimiento, vinculada a la reivindicación por el techo, ha conducido a formas novedosas de urbanización popular y a estilos de autogestión (Muñoz, 1991).

3.5. LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

A lo largo de su historia, los países de América Latina han sido escenarios de movimientos migratorios internacionales cuya intensidad y características han sufrido modificaciones según la procedencia y destino de los flujos, y en virtud de su composición. Al mismo tiempo, los movimientos han traído múltiples consecuencias, variables según el país y el momento que se considere. Muchas de ellas resultan todavía poco conocidas, lo que en la actualidad se acentúa por la complejidad de las nuevas formas de movilidad, en comparación con la situación que prevalecía hasta hace algunos decenios. En efecto, entre los principales tipos de movilidad contemporánea, se distinguen los movimientos con fines de residencia -que constituyen la definición misma de la migración internacional- y aquellos de tipo temporal asociados con fluctuaciones estacionales de la actividad económica. Ambas formas, las más conocidas, comprenden a su vez los movimientos de retorno hacia los países de origen, los desplazamientos forzados que involucran a los refugiados y desplazados, y la migración de indocumentados, todos los cuales implican el cruce de largas distancias cuando no acontecen entre países limítrofes. Por cierto, la movilidad espacial de la población no se agota en todos estos tipos de desplazamientos; por ejemplo, cabe mencionar la circulación de personas, como una forma que comienza a adquirir

relevancia y que se asocia a las nuevas modalidades de operación de los mercados nacionales y a la tendencia hacia la globalización de la economía.

Así como las consecuencias de la migración internacional son variadas para los países de destino y de origen de los migrantes, incluyendo obviamente la situación de las personas que migran, también lo son los factores que la determinan. En general, los flujos migratorios contemporáneos tienen sus raíces en las desigualdades de desarrollo entre los países, lo que no sólo se expresa en los procesos económicos sino también en circunstancias vinculadas con conflictos sociales y políticos.

La migración internacional es un fenómeno cuya importancia trasciende las consecuencias estrictamente demográficas. En general, este tipo de efectos no alcanzan actualmente envergadura suficiente como para caracterizar al fenómeno desde ese único punto de vista. No obstante, es preciso reconocer dos cuestiones: por un lado, la magnitud absoluta de población suele ser importante aun cuando no tenga un impacto relativo apreciable, y, por otro, en algunos países -especialmente los de menor tamaño demográfico- las consecuencias sobre la dinámica de la población han sido y siguen siendo decisivas. Así, la migración internacional representa un tema de preocupación por sus múltiples repercusiones; por ejemplo, para los países que concentran inmigración y para aquellos cuyos emigrantes presentan algún grado de selectividad, lo que involucra una posible pérdida de recursos humanos para el país, o, en otra perspectiva, cuando tal emigración constituye un mecanismo para el envío de las llamadas "remesas" hacia los países de origen.

A menudo sucede que la información que se maneja sobre los desplazamientos de personas entre países de la región adolece de serias limitaciones, remitiéndose casi en la totalidad de los casos a los datos de origen censal, los cuales fundamentalmente reportan información sobre los movimientos que importan traslados de residencia. Estos se refieren a la población extranjera empadronada en el momento del censo, lo que equivale a un total acumulado de flujos migratorios que han ocurrido a lo largo del tiempo. Esto quiere decir que, si bien se pueden distinguir factores generales como los antes señalados, la magnitud y características de la migración están afectadas también por factores más específicos -especialmente diferentes en la medida que se retrocede en el tiempo- que se han desplegado en distintos momentos, y que por lo tanto no necesariamente están vinculados con los posibles condicionamientos actuales del fenómeno.

En efecto, ese es el caso de la inmigración europea que ocurrió hasta cerca de la mitad del presente siglo en varios países de América Latina, y que tuvo indudable relevancia en la formación de algunas naciones. Con todo, su impacto sobre el crecimiento y la estructura de edad y sexo de la población fue variable a lo largo del tiempo, concentrándose en algunos territorios y localizaciones específicas. En esta situación están países como Argentina, Brasil, Cuba, México, Uruguay y Venezuela. La presencia de europeos —que nunca alcanzó gran magnitud relativa— registra una tendencia lógica a su disminución en las poblaciones nacionales respectivas. Hacia 1980, los europeos representaban un 60% (unos 3 millones de personas) de los extranjeros censados alrededor de esa fecha en trece países latinoamericanos, porcentaje que con seguridad fue mayor en décadas pasadas. Otros 2 millones de extranjeros censados en esos trece países procedían, mayoritariamente, de la propia región de Latinoamérica y el Caribe.

Los patrones actuales de migración internacional

Actualmente, la migración internacional en la región se caracteriza por la prevalencia de dos patrones fundamentales: la migración intrarregional y la que se dirige hacia países industrializados, principalmente a los Estados Unidos. Si se excluye a los mexicanos en aquel país, y sin considerar la inmigración a la mayoría de los países del Caribe, los censos de alrededor de 1980 arrojan una cifra relativamente similar de migrantes en ambos patrones. En éstos se involucran personas de diversa calificación; una relación más o menos frecuente es la que se establece según la distancia recorrida por los migrantes, ya que un mayor componente de selectividad se encuentra en los movimientos que implican traslados de larga distancia como, por ejemplo, los de sudamericanos a Estados Unidos. Existe una menor selectividad en aquellos casos de migración tradicional vinculada a condiciones de pobreza, como lo es la emigración haitiana hacia Estados Unidos, Canadá y otras naciones caribeñas. La migración que afecta a los desplazados por razones forzadas, como la ocurrida en Centroamérica hasta hace pocos años, configura otro tipo de movimientos en que suelen involucrarse grupos de diversas características sociodemográficas (familias completas, profesionales, campesinos, jóvenes, ancianos).

La migración intrarregional ha adquirido un auge significativo. La más reciente información que se tiene indica que hacia los años 80 unos 2 millones de latinoamericanos residían dentro de la región en países distintos al de su nacimiento. Argentina y Venezuela concentraban las mayores cantidades de inmigrantes latinoamericanos, provenientes en especial desde países limítrofes. Así, en el primer caso, se trata en su mayoría de paraguayos, chilenos, bolivianos y uruguayos, mientras que en el segundo, el componente principal está dado por colombianos, cuya corriente constituye la de mayor magnitud en la región. En el caso de los uruguayos, la emigración, orientada casi en su totalidad a Argentina, llegó a alcanzar una tasa similar a la de mortalidad entre 1970-1975 y el saldo migratorio negativo duplicó al crecimiento natural en 1974, situación acontecida en un país de pequeño tamaño demográfico relativo (Fortuna y Niedworok, 1985). A esta descripción puede agregarse el notable suceso de la migración en la subregión centroamericana: se estima que cerca de 2 millones de personas migraron durante la década de 1980, en el marco de la crisis generalizada y de los conflictos que afectaron a esa región (CIREFCA, 1989).

Teniendo presente que no se cuenta con la información sobre los extranjeros correspondiente a alrededor de 1990 de muchos países -y con la salvedad de las omisiones de los indocumentados-, en el cuadro II.5 se aprecia la evolución de la población nacida en países distintos al de su nacimiento y censada alrededor de 1970 y 1980 en los países con información disponible (existencia de inmigrantes). Destaca el hecho de que su gravitación relativa no excede el 10% de la población total de cada país, aunque en algunos casos puede ser mayor al considerar espacios subnacionales. Se observa también que la incidencia relativa de la inmigración acumulada en la mayoría de los países se sitúa por debajo del 3%. Aunque se desconoce la cuantía de la omisión de los indocumentados, todo parecería indicar que los países de América Latina exhiben en el presente una intensidad de la inmigración inferior a la del pasado. Cuando se conozcan los datos de los censos de los años 90, se podrá decir algo más al respecto y detectar los eventuales efectos de la crisis de los años 80. Las cifras existentes, en todo caso, sugieren que habría continuado produciéndose la migración intrarregional, aunque con una merma en la intensidad migratoria con respecto a los decenios anteriores.

CUADRO II.5
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN CENSADA EN PAÍSES DISTINTOS AL DE SU NACIMIENTO
ALREDEDOR DE 1970 Y 1980
(EN MILES)

País de presencia	Censo		Nacidos en el exterior		Nacidos en países latinoamericanos y del Caribe		Nacidos en países limítrofes	
	Fecha	Población	Población	Porcentaje ^a	Población	Porcentaje ^b	Población	Porcentaje ^c
Argentina	1970	23 390	2 193	9.4	-	-	580	-
	1980	27 947	1 858	6.7	747	40.2	734	98.3
Bolivia	1976	4 613	58	1.3	43	74.1	37	86.1
Brasil	1970	93 139	1 229	1.3	72	5.9	67	93.1
	1980	118 675	1 111	0.9	109	9.8	86	78.9
Colombia	1964	19 735	74	0.4	38	51.4	31	81.6
Costa Rica	1973	1 872	46	2.5	37	80.4	27	73.0
	1984	2 415	89	3.7	74	83.1	51	68.9
Cuba	1970	8 569	130	1.5	32	24.6	29	90.6
Chile	1970	8 884	89	1.0	30	33.7	25	83.3
	1982	11 330	84	0.7	38	45.2	30	79.0
Ecuador	1950	3 203	24	0.8	17	70.8	17	100.0
	1982	8 073	75	0.9	54	72.0	41	75.9
El Salvador	1971	3 554	22	0.6	20	90.9	17	82.1
Guatemala	1973	5 160	38	0.7	28	73.7	23	85.2
	1981	6 054	40	0.7	30	75.0	25	83.3
Haití	1971	4 330	6	0.1	3	50.0	3	100.0
Honduras	1961	1 885	51	2.7	47	92.2	46	97.9
México	1970	48 226	191	0.4	25	13.1	7	28.0
	1980	67 396	269	0.4	36	13.4	4	11.1
Nicaragua	1971	1 878	21	1.1	16	76.2	12	75.0
Panamá	1970	1 428	57	4.0	29	50.9	16	55.2
	1980	1 825	48	2.6	32	66.7	16	50.0
Paraguay	1972	2 358	80	3.4	64	80.0	61	95.3
	1982	3 029	169	5.6	150	88.8	144	96.0
Perú	1972	13 539	67	0.5	23	34.3	19	82.6
	1981	17 005	67	0.4	24	35.8	16	66.7
R. Dominicana	1970	4 010	32	0.8	22	68.8	20	90.9
Uruguay	1975	2 788	132	4.7	37	28.0	33	89.2
	1985	2 955	103	3.5	32	31.2	32	100.0
Venezuela	1971	10 722	583	5.4	221	37.9	181	81.9
	1981	14 517	1 075	7.4	651	60.6	514	79.0

Fuente: CELADE, 1989 y 1992.

^a: Obtenido respecto de la población total.

^b: Obtenido respecto de la población nacida en el exterior.

^c: Obtenido respecto de la población nacida en países latinoamericanos y del Caribe.

Un tipo especial de migración es la que involucra el retorno a los países de origen. En los últimos años, especialmente a fines de la década de 1980, se produjo un retorno importante de personas en Centroamérica como consecuencia de los acuerdos de paz, hecho que venía observándose anteriormente en los países de América del Sur que recuperaron el sistema democrático (Argentina, Chile, Uruguay), aun cuando en éstos se trataría de cifras pequeñas. En cualquier caso, el retorno a los países de origen es una faceta poco estudiada hasta el momento, y parece evidente que representa un importante desafío para las sociedades nacionales en cuanto a la reinserción social de los migrantes y refugiados. En algunos casos, el retorno de personas pudo haber tenido una motivación forzosa para los migrantes residentes en países que sufrieron severas crisis económicas durante los años 80, como sería el ejemplo de una parte de los colombianos en Venezuela. No obstante, este país continuó recibiendo inmigración de extranjeros en el decenio de 1980, como lo indican las cifras del censo de 1990, ya que el total de extranjeros y colombianos experimentó una leve alza con respecto a 1981. Estas tendencias mostrarían la dinámica propia que pueden alcanzar los movimientos migratorios internacionales y, al mismo tiempo, el papel de las coyunturas -tanto en países de origen como de destino- sobre las fluctuaciones de las dimensiones de los mismos.

Por otra parte, la migración en la cuenca del Caribe presenta un sello peculiar, por diversas razones. Una de ellas concierne a la fuerte incidencia de la circulación internacional de personas (esto es, movimientos recurrentes con claros fines de retorno), favorecida quizás por la cercanía geográfica. Existen evidencias de que países como las Bahamas, además de recibir un enorme contingente de inmigrantes con fines de residencia, han sido destino transitorio de un significativo número de habitantes de otras islas; siendo éste, por ejemplo, el caso de los haitianos. Otra peculiaridad del Caribe es que la emigración internacional representa un componente demográfico decisivo en algunos países como Dominica y Granada. Ahora bien, a pesar de la intensidad de los movimientos dentro de la subregión, aquellos que se realizan con fines de residencia sólo comprendían a unas 300 mil personas, según la información censal de alrededor de 1980, cifra que representaba apenas un 1% de la población del área (Simmons y Guengant, 1992). En cambio, los migrantes extrarregionales alcanzaban cifras notoriamente mayores, en especial entre la población nacida en Cuba, República Dominicana y Jamaica que se ha dirigido a Estados Unidos.

La emigración de latinoamericanos y caribeños hacia Estados Unidos ha constituido un patrón migratorio visible especialmente a partir de la segunda mitad del presente siglo, señalando el destino principal de la emigración regional. En este fenómeno cabe reconocer que los países cercanos -en particular, México- y los caribeños han tenido un histórico nexa migratorio con Estados Unidos, cuyas fluctuaciones revelan su alta sensibilidad ante las coyunturas económicas y políticas, así como frente a los cambios en la legislación migratoria estadounidense. Aunque este patrón migratorio involucra a la totalidad de la región, sus efectos se han expresado con particular vigor en México, Cuba, República Dominicana, Colombia, y algunos países de Centroamérica y del Caribe. Las corrientes que integran este patrón exhiben una composición bastante compleja, coexistiendo en ellas personas de muy diverso grado de calificación, migrantes legalmente admitidos, "indocumentados", trabajadores temporarios, y refugiados o desplazados. El envío de remesas hacia los países de origen es una característica de esta migración, de gran importancia, en cuanto representa un ingreso significativo de divisas y un aporte a la subsistencia de los grupos familiares. Así lo indican estudios referidos a

países centroamericanos, donde se concluye que las remesas han llegado a triplicar los ingresos por exportaciones (El Salvador: CEPAL, 1992).

En 1980, más de 4 millones de latinoamericanos y caribeños fueron censados en Estados Unidos, cifra que representa una duplicación de la existente en 1970. Durante los años 80 se registró una intensidad particularmente alta de la inmigración en Estados Unidos, donde arribó un total cercano a los 6 millones de personas con voluntad de permanencia, cifra que es apenas inferior a la observada en la primera década del siglo XX, momento culminante de su historia migratoria. De la cifra total, un 40% correspondió a latinoamericanos y caribeños, procedentes en su mayoría de México y los países insulares del Caribe. Al comparar los datos de las décadas de los años 70 y 80, se aprecia que los aumentos relativos más importantes corresponden a algunos países de América Central y del Caribe. Como resultado, más de 8 millones de latinoamericanos y caribeños fueron censados en Estados Unidos en 1990, cifra que representa un 43% del total de la población extranjera empadronada (cuadro II.6). Algo más de la mitad de las personas originarias de la región procedía de México y otra cuarta parte provenía del Caribe, destacando los cubanos, jamaquinos y dominicanos; las proporciones restantes se distribuían equitativamente entre centroamericanos y sudamericanos, con una especial figuración de los salvadoreños y colombianos. De manera que el patrón extrarregional de la migración internacional ha seguido prevaleciendo y resta por conocer si ha adquirido mayor peso que la migración intrarregional. Sin embargo, es preciso tener presente que los datos del censo norteamericano de 1990 pueden estar afectados por los resultados de la amnistía migratoria concedida por la Ley de control y reforma migratoria de 1986.

Si bien los mexicanos censados en Estados Unidos en 1990 eran más de 4 millones -el doble de los empadronados diez años antes- y representaban algo más de una quinta parte de la población extranjera total en ese país, los mayores ritmos de aumento correspondieron a los salvadoreños, que casi quintuplicaron su número en los años 80. Los incrementos relativos de otros centroamericanos en Estados Unidos fueron también considerables: la cifra de los nicaragüenses y guatemaltecos aumentó más de tres veces, mientras que la de los hondureños se multiplicó por un factor de 2.8. Una expansión similar experimentaron peruanos y guyaneses. A su vez, el número de personas nativas de Haití, Bolivia, Paraguay, República Dominicana y Brasil más que se duplicó. A diferencia de los casos anteriores, el aumento de la cifra de nativos de Cuba fue bastante reducido; no obstante lo cual, con cerca de 737 mil personas, siguen ocupando el segundo lugar entre los originarios de países de América Latina y el Caribe.

La atracción que representa Estados Unidos para el desarrollo del ejercicio profesional (en particular por la posibilidad de recibir mejores ingresos) se ha traducido en una significativa presencia de profesionales y técnicos latinoamericanos en él. Sin embargo, el fenómeno no es exclusivo de dicho país, ya que se presenta también dentro de la región. Este es un tema de interés central por las repercusiones que, respecto de los países en desarrollo, conlleva la circunstancia de recibir o de expulsar recursos humanos calificados; esto es, visto como una modalidad de transferencia de tecnología. La legislación migratoria de los Estados Unidos ha tenido una fuerte influencia sobre el ingreso de nuevos inmigrantes latinoamericanos, los cuales han visto reducida su participación en el total de admisiones, aun cuando, en la práctica, el número de migrantes profesionales y técnicos se duplicó entre 1970 y 1980, afectando más a unos países que a otros.

CUADRO II.6
ESTADOS UNIDOS: POBLACIÓN NACIDA EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE CENSADA EN 1980 Y 1990

País de nacimiento	1980		1990		Tasa de crecimiento intercensal (por cien) 1980-1990
	Población	Distribución relativa (%)	Población	Distribución relativa (%)	
Total región	4 383 000	100.0	8 407 831	100.0	6.5
América Latina	3 893 746	88.8	7 610 872	90.5	6.7
Argentina	68 887	1.6	92 563	1.1	3.0
Bolivia	14 468	0.3	31 303	0.4	7.7
Brasil	40 919	0.9	82 489	1.0	7.0
Colombia	143 508	3.3	286 124	3.4	6.9
Costa Rica	29 639	0.7	43 530	0.5	3.8
Cuba	607 814	13.9	736 971	8.8	1.9
Chile	35 127	0.8	55 681	0.7	4.6
Ecuador	86 128	2.0	143 314	1.7	5.1
El Salvador	94 447	2.2	465 433	5.5	15.9
Guatemala	63 073	1.4	225 739	2.7	12.8
Haití	92 395	2.1	225 393	2.7	8.9
Honduras	39 154	0.9	108 923	1.3	10.2
México	2 199 221	50.2	4 298 014	51.1	6.7
Nicaragua	44 166	1.0	168 659	2.0	13.4
Panamá	60 740	1.4	85 737	1.0	3.4
Paraguay	2 858	0.1	6 057	0.1	7.5
Perú	55 496	1.3	144 199	1.7	9.5
Rep. Dominicana	169 147	3.9	347 858	4.1	7.2
Uruguay	13 278	0.3	20 766	0.2	4.5
Venezuela	33 281	0.8	42 119	0.5	2.4
Caribe y otros	489 254	11.2	796 959	9.5	4.9
Barbados	26 847	0.6	43 015	0.5	4.7
Guyana	48 608	1.1	120 698	1.4	9.1
Jamaica	196 811	4.5	334 140	4.0	5.3
Trinidad y Tabago	65 907	1.5	115 710	1.4	5.6
Otros	151 081	3.4	183 396	2.2	1.9

Fuente: 1980: CELADE, 1989; 1990: Lapham (1990).

La migración ilegal

Dada la inexistencia de fuentes directas, usualmente se conjetura sobre las cifras de la migración ilegal o de indocumentados en los países que suelen registrar elevadas magnitudes de inmigrantes. En general, las estimaciones que suelen emplearse acerca de la cuantía de los indocumentados son de dudosa confiabilidad y constituyen objeto de controversias. Una forma de aproximación parcial al tema consiste en considerar los resultados de acciones de "legalización voluntaria". Así, en Venezuela, 270 mil extranjeros (92% de ellos colombianos) regularizaron su condición entre 1980 y 1981 (Torrealba, 1992); y en Estados Unidos, 3 millones de personas (mexicanos en un 75%) solicitaron la legalización de su permanencia en el país entre 1982 y 1987 (Percy y Warren, 1992). Este tipo de cifras podrían tomarse como cotas inferiores del número de inmigrantes en situación irregular en esos países.

Uno de los casos mas llamativos de la migración ilegal está constituido por una parte no suficientemente determinada de los flujos de inmigración mexicana hacia

Estados Unidos; a este respecto los medios de comunicación de masas han difundido los riesgosos procedimientos de ingreso utilizados por algunos mexicanos para entrar al territorio estadounidense. Sin embargo, no es éste el único ejemplo; un número importante de emigrantes caribeños y centroamericanos se introducen a ese país por vía marítima o terrestre, empleando complejos y, a veces, peligrosos rodeos.

Cabe agregar que las formas ilegales de migración no se circunscriben a los desplazamientos desde el Sur hacia el Norte, sino que también se evidencian entre los países en desarrollo, generalmente por efecto de las desiguales condiciones laborales y, en ocasiones, como resultado de la existencia de regímenes políticos de orden autoritario. Entre los ejemplos de migración ilegal dentro de la región están los flujos de haitianos a República Dominicana o las Bahamas, de salvadoreños a Honduras, de colombianos a Venezuela, y de bolivianos y chilenos a Argentina.

No obstante la incertidumbre acerca de su cuantificación, los escasos indicios existentes sugieren que la migración ilegal habría estado incrementándose en los años recientes. Aparentemente, y como una respuesta a los factores que lo originan, el fenómeno tendería a retroalimentarse, pues sería parte de las estrategias de sobrevivencia de los migrantes, en su mayoría trabajadores con baja calificación. Tales estrategias, además, serían funcionales a los intereses de algunos sectores empleadores en los países de destino.

Al margen de los problemas que representa la obtención de cifras exactas sobre el número de indocumentados, la migración ilegal entraña múltiples complicaciones. Las percepciones sobre la migración ilegal entre países vecinos han distado de corresponder a una efectiva aceptación y, aunque no han sido muy frecuentes, existe más de un ejemplo de tensiones fronterizas y respuestas violentas. Los desplazamientos no registrados evidencian en alguna medida las deficiencias de los controles fronterizos, pudiendo interpretarse como un signo de cierta incapacidad de los gobiernos en el ejercicio de la soberanía nacional. Por otra parte, es indudable que el acceso de migrantes no debidamente documentados puede afectar el funcionamiento de los mercados de trabajo, el acatamiento de la legislación laboral, los objetivos de incremento de la productividad, y el suministro de servicios básicos en las áreas de destino.

No menos complejos son los problemas que enfrentan los países emisores de migrantes ilegales, particularmente en cuanto atañe a la dificultad de cautelar el respeto de los derechos humanos de sus connacionales, quienes están expuestos a sufrir la marginación social y económica. Muchos inmigrantes ilegales, ante el temor de ser deportados, desempeñan labores mal remuneradas y carecen de acceso a los más elementales sistemas de protección social. A su vez, el espectro de un eventual retorno o de una repatriación de estos emigrantes, particularmente si asume un carácter masivo, pondría a los países de origen ante serios problemas.

El predominio de la emigración en la región

A la luz de algunos de los antecedentes anteriores podría entenderse que la región se está convirtiendo en "expulsora" de población, luego de haber sido predominantemente "receptora". Esta primera apreciación, sin embargo, es exagerada. En efecto, según las estimaciones contenidas en las proyecciones de población actualmente vigentes en los veinte países latinoamericanos (aunque afectadas por las limitaciones que impone la naturaleza de la información sobre la cual se basan), el saldo neto negativo anual de la migración subregional tendría una pequeña gravitación relativa sobre el crecimiento demográfico. Aun cuando la pérdida de población se

verificaría con mayor intensidad en ciertas áreas de la subregión del Caribe, la apariencia “expulsora” de la región en su conjunto obedece, más bien, al efecto de la emigración desde un número reducido de países. Además, es preciso indicar que parte de esta salida de población no presenta un carácter definitivo o permanente, y sobre todo debe recordarse que la mayor parte de los datos se refieren a migración acumulada. Por lo tanto, si bien existe un predominio de la emigración regional, es preciso relativizar el carácter “expulsor” de población de América Latina y el Caribe, ya que suele constituir un tema recurrente en la percepción sobre la migración internacional en la región, y muchas veces con pretensiones de naturaleza alarmista. Finalmente, resaltar en exceso esta condición puede conducir a desconocer el efecto gravitante de los movimientos migratorios que se registran dentro de la propia región.

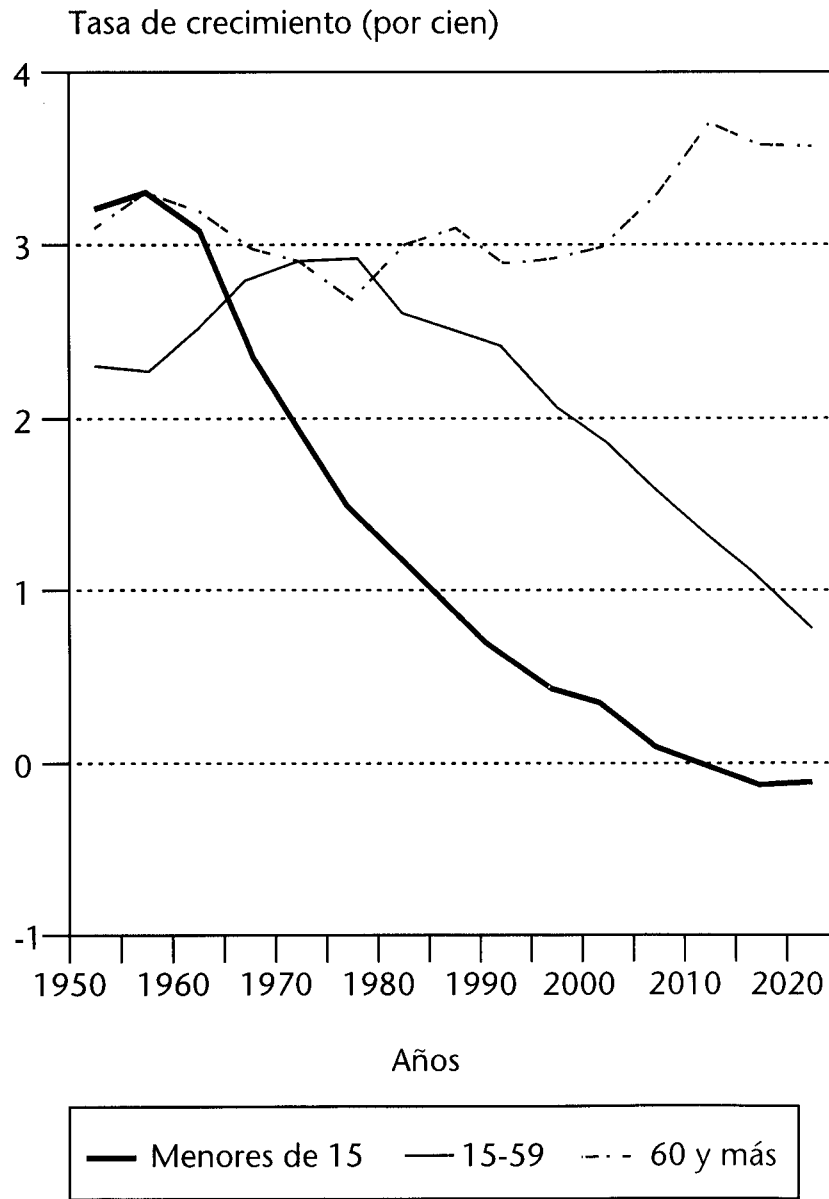
3.6. CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN Y ESTRUCTURA POR EDADES

Los cambios demográficos señalados provocaron la caída de la tasa de crecimiento de la población la que, tras alcanzar un valor de alrededor de 3% anual en los años 60 llegó a aproximadamente 1.8% en 1990-1995 (anexo II.4). En función de los cambios en la fecundidad y la mortalidad previstos para el futuro se espera que la tasa de crecimiento se reduzca a 1% en el quinquenio 2020-2025, aunque con diferencias importantes entre los países. Para esa fecha, por ejemplo, mientras que Cuba y Uruguay tendrían tasas de crecimiento de su población de 0.4%, y Argentina, Chile, Brasil y Colombia de alrededor de 0.8%, en Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay éstas aún fluctuarían entre 1.5% y 1.9%, a menos que la fecundidad descienda en estos países a un ritmo más acelerado que el previsto en las proyecciones (CEPAL/CELADE, 1993).

El descenso de la mortalidad y la fecundidad, especialmente de esta última, ha ido produciendo variaciones no sólo en el crecimiento total de la población sino también en el de los diferentes grupos de edades, con el consecuente cambio del perfil demográfico de los países e importantes consecuencias sociales y económicas (gráfico II.3). El cambio de la estructura por edades da lugar a un proceso gradual de envejecimiento de la población, es decir, el aumento de la proporción de personas en edades adultas y avanzadas, dado que afecta directamente la base de la pirámide de edades, al disminuir el ritmo de crecimiento de los nacimientos anuales y, según los casos, su magnitud absoluta. Aunque dependiendo de las características específicas que ha tenido este proceso en cada uno de los países, sus consecuencias generales son la disminución relativa de la población infantil y en edad escolar, y el consiguiente incremento de la población en edades activas y avanzadas, a lo cual contribuye también el aumento de la esperanza de vida por encima de los 60 años. Con el tiempo -y un mayor descenso de la fecundidad- esto podrá llevar a una disminución en números absolutos de la población joven, un cierto envejecimiento de la población económicamente activa, y también un incremento de los “más viejos” (80 años y más) dentro de la población de la tercera edad.

Las tendencias mencionadas, sin embargo, se manifiestan en forma lenta. Hasta el presente, en América Latina como un todo, los cambios más importantes fueron la disminución en la proporción de niños y el aumento de la población adulta; entre 1995 y 2025, por su parte, los de mayor impacto serán la disminución de la población joven y el aumento de la población en edades avanzadas. En efecto, la población menor de 15 años disminuirá entre 33.8% y 23.7%, mientras que la población en edades avanzadas -de 60 años y más- aumentará de 7.6% a 14.2%. En el mismo período, los cambios más moderados los experimentará la población en edades activas, pasando de 58.6% a 62.1%. Esto es consecuencia de un crecimiento diferencial de los grupos de edades,

GRÁFICO II. 3
AMÉRICA LATINA: TASA DE CRECIMIENTO
POR GRANDES GRUPOS DE EDADES



Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

dado que, por ejemplo, en el quinquenio 1990-1995, mientras que la población joven creció sólo a una tasa del 0.6%, la de la tercera edad lo hizo casi a un 3% medio anual. Para el futuro se prevé una profundización de estas mismas tendencias: en las primeras décadas del próximo siglo habrá ya un decrecimiento absoluto en el número de niños y jóvenes en muchos países, mientras que los adultos mayores continuarán aumentando a tasas del 3% medio anual o aun superiores, en forma sostenida (anexo II.5).

Al comienzo de la transición demográfica, cuando la fecundidad y la mortalidad son todavía elevadas, la pirámide de edades de los países se caracteriza por una alta proporción de niños y una baja representatividad de las personas de edad avanzada. En la etapa siguiente, cuando desciende la mortalidad -y más rápidamente la mortalidad infantil-, pero la fecundidad se mantiene aun elevada o baja muy poco, la tendencia se acentúa, produciéndose un rejuvenecimiento de la población, que se expresa en una proporción aún mayor de menores de 15 años en detrimento de los otros dos grupos.

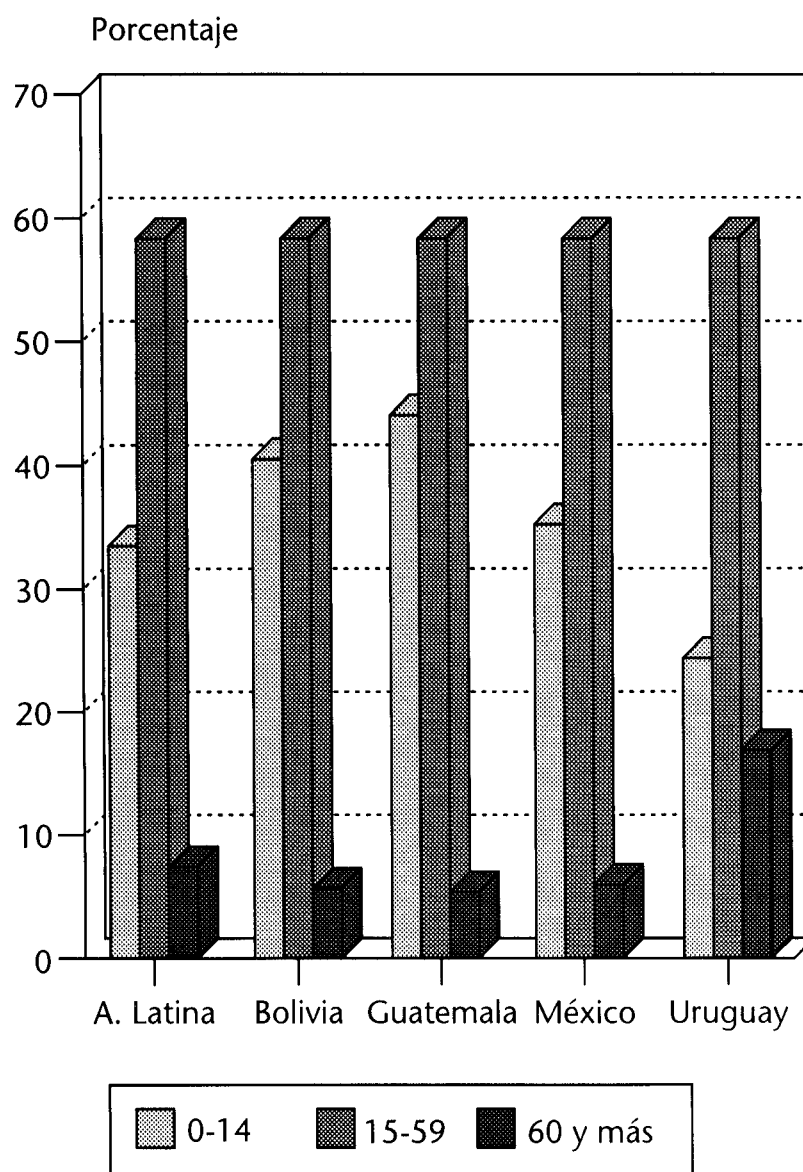
Posteriormente, con el descenso de la fecundidad a un ritmo más rápido, comienza a disminuir la proporción de niños, pero esto ocurre en forma moderada debido a que, por la elevada fecundidad del pasado, hay todavía un número grande de mujeres en edades fértiles que dan lugar a un número elevado de nacimientos. En esta etapa es todavía pequeño el impacto sobre la población anciana, pero sí se observa un incremento en el peso relativo de las edades centrales. Finalmente, en las etapas más avanzadas de la transición, y cuando la fecundidad y la mortalidad ya han llegado a niveles establemente bajos, es cuando cambia en forma más decidida el perfil de la pirámide de edades, reduciéndose drásticamente el peso de los menores de 15 años, estabilizándose la población en las edades centrales, y aumentando sostenidamente la proporción de adultos mayores y ancianos (gráfico II.4). Esto ocurre, no sólo debido al descenso de la fecundidad, sino también por la prevalencia de condiciones -médicas y sociales- que contribuyen a alargar la vida en los últimos tramos de edades. De hecho, se va produciendo en la población un reemplazo de jóvenes por viejos que conduce, a largo plazo, a que ambos grupos lleguen a tener un peso relativo similar, con las edades centrales manteniéndose en proporciones poco variables, entre 50 y 60% de la población total.

Una forma de describir este proceso y de comparar la situación de países en diferentes etapas de la transición demográfica, es a través del índice de renovación de la estructura por edades (Chesnais, 1990) que indica el número de menores de 15 años en relación con los mayores de 59 (gráfico II.5). Se puede apreciar que en el caso de América Latina, en su conjunto, el índice señala que hay 4.5 niños por cada persona de edad avanzada en 1995, pero la dispersión es grande: sólo hay 1.4 niños por cada anciano en Uruguay, frente a 8.2 en Guatemala.

La disminución del crecimiento de la población joven durante el proceso de transición demográfica y el correspondiente aumento de la población en edades avanzadas, son fenómenos de gran importancia para la planificación en diferentes aspectos de la vida social: el sistema escolar, la atención de salud, la creación de empleos, la seguridad social, entre otros. Pero aun cuando estos indicadores son bastante elocuentes, son los números de personas en los diferentes grupos los que llaman la atención de los planificadores, pues éstos representan demandas concretas que satisfacer y problemas que solucionar.

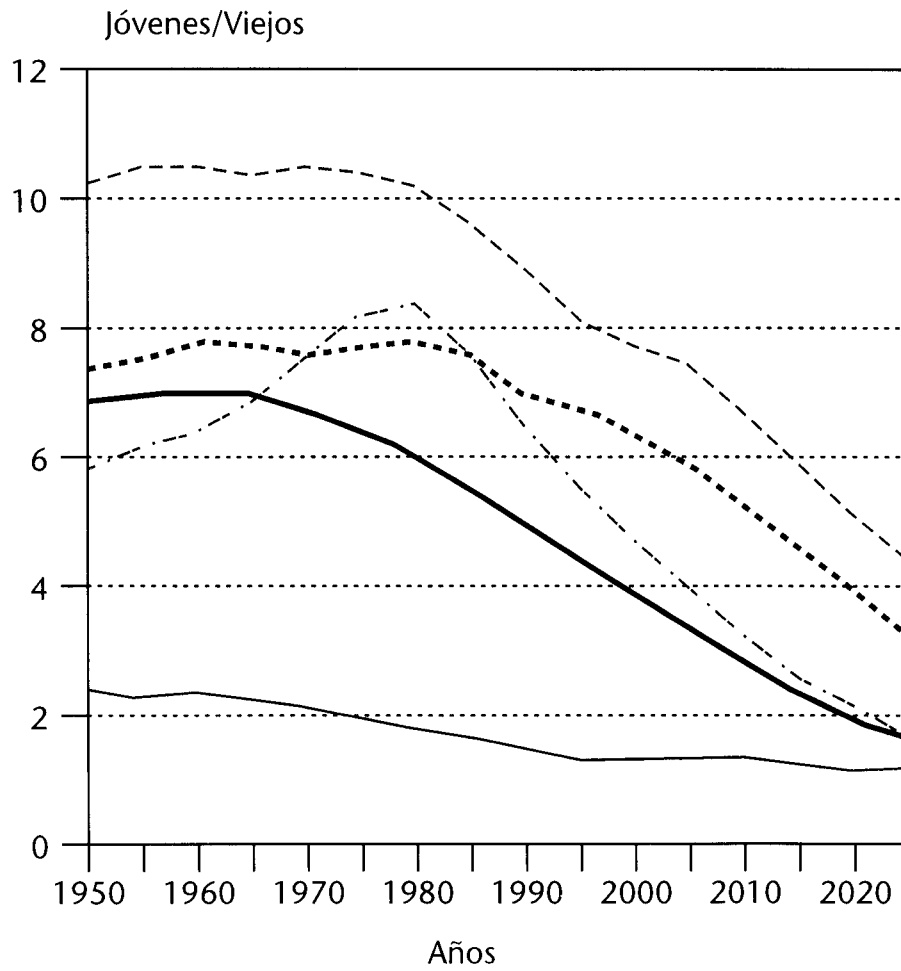
Si bien las tasas de crecimiento de la población indican que ha disminuido notablemente la velocidad a la cual ésta se reproduce, siendo variable para los diferentes grupos de edades, las cifras revelan que entre 1995 y el año 2025 habrá un

GRÁFICO II. 4
ESTRUCTURA POR EDADES
AMÉRICA LATINA Y PAÍSES SELECCIONADOS
1995



Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

GRÁFICO II. 5
RENOVACIÓN DE LA ESTRUCTURA POR EDADES
AMÉRICA LATINA Y PAÍSES SELECCIONADOS



— A. Latina	· · · · Bolivia	- - - Guatemala
- · - · México	— Uruguay	

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

aumento de 218.5 millones de personas en América Latina. De éstas, 4.5 millones serán menores de 15 años y constituirán una demanda adicional para el sistema escolar; 152 millones estarán en las edades activas representando una oferta adicional de mano de obra. Finalmente, 62 millones de personas más que las actuales estarán ya en las edades avanzadas, siendo acreedoras a sus correspondientes pensiones de vejez y otras prestaciones de seguridad social. Los sistemas de salud y muchas otras estructuras sociales deberán adaptarse a estos cambios enfrentando diferentes desafíos según el caso. El aparente reemplazo del número de jóvenes por el de adultos mayores o viejos, entraña cambios profundos respecto al tipo de gastos que una sociedad debe hacer, y sobre quién o quiénes recae la responsabilidad de los mismos. En América Latina la situación es heterogénea: mientras que algunos países -los menos- ya se ven obligados a enfrentar los desafíos propios de una población envejecida, la mayoría tiene aún por delante un buen número de años para tomar las medidas que el bienestar de su población requiere.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, A. (1993), "Las ciudades medias en México. *Hacia una diferenciación de sus atributos*", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. 26, 101/102, pp. 129-153.
- Aldunate, A. y otros (1987), *Evaluación social de las erradicaciones: resultados de una encuesta*, FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), material de discusión.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía)(1992), *Las Américas: fuentes, calidad de la información demográfica, tamaño, crecimiento y composición de la población. 1980-2000*. Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)/ Organización Panamericana de la Salud (OPS), inédito.
- _____(1991), *Análisis de los cambios en la mortalidad infantil en Costa Rica, Cuba y Chile. 1950-1990*, Programa de postgrado en población y desarrollo, inédito.
- _____(1989), "Investigación de la migración internacional en Latinoamérica, IMILA", Santiago de Chile, *Boletín Demográfico*, año 22, N° 43, enero.
- CELADE/UNICEF (Centro Latinoamericano de Demografía/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)(1993), *Mortalidad en la niñez. Una base de datos desde 1960*, (LC/DEM/R 189), serie OI, No. 94, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile.
- _____(1991), "El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente", (LC/G.1648),(Conf.80/2), Rev.1, Santiago de Chile.
- CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano de Demografía) (1993), *Población, equidad y transformación productiva*, serie E, N° 37, Santiago de Chile.

- CEPAL/CELADE/FNUAP (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano de Demografía/Fondo de Población de las Naciones Unidas)(1992), "América Latina y el Caribe: dinámica de la población y desarrollo", (DDR/1), Santiago de Chile, documento de referencia para la Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe, Santa Lucía, 6 al 9 de octubre.
- _____(1988), "Redistribución espacial de la población en América Latina y el Caribe. Una visión sumaria del período 1950-1985", mimeo.
- Chackiel, J. y J. Martínez, (1993), "Transición demográfica en América Latina y el Caribe desde 1950", México, documento presentado a la IV Conferencia Latinoamericana de Población, 23 al 26 de marzo.
- Chesnais, J-C. (1990), *El proceso de envejecimiento de la población*, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)/Instituto Nacional de Estudios Demográficos (INED, Francia), serie E, No. 35.
- _____(1986), *La transition démographique*, París, Presses Universitaires de France (Travaux et documents, Cahier No. 113).
- CIREFCA (Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos) (1989), *Los desplazados, refugiados y repatriados en el marco del desarrollo económico y social de Centroamérica*, Guatemala, Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mayo.
- Chackiel, J. y S. Schkolnik (1992), "La transición de la fecundidad en América Latina", *Notas de Población*, año XX, N° 55, Santiago de Chile.
- De Mattos, C. (1993), "El impacto de las políticas de distribución espacial de la población en el desarrollo, o ¿Afecta el desarrollo a la distribución de la población?", (ESD/P/ICPD.1994/EG.VI/11), documento presentado a la Reunión de Expertos sobre Distribución de la Población y Migración, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 18 al 22 de enero.
- DHS (Demographic and Health Surveys) (1994), *Newsletter*, Columbia, IRD/Macro International.
- Fortuna, J. y N. Niedworok (1985), *La migración internacional de uruguayos en la última década*, CIM-Universidad de Georgetown, Proyecto de migración hemisférica.
- Frenk, J., J.L. Bobadilla, C. Stern, T. Frejka, y R. Lozano (1991), "Elements for a theory of the health transition", documento presentado al Seminario Causes and Prevention of Adult Mortality in Developing Countries, 7 al 11 de octubre, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)/ Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (IUSSP), Santiago de Chile.
- Gatto, F. (1988), "Reestructuración industrial en la Argentina y sus efectos regionales", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Buenos Aires.

- Guzmán, J.M. (1992). "Crisis, adjustment and fertility during Latin America's lost decade: facts and speculations", documento presentado al Seminario Demographic Consequences of Structural Adjustment in Latin America, Ouro Preto, Brasil, 29 de septiembre al 2 de octubre.
- Guzmán, J.M. y H. Orellana, (1989), "Nuevas tendencias de mortalidad infantil en Cuba, Chile y Costa Rica", en *Salud, enfermedad y muerte en América Latina*, Otawa, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Guzmán, J.M. y J. Rodríguez (1993), "La fecundidad pre-transicional en América Latina: un capítulo olvidado", en *Notas de Población*, año 21, N° 57, Santiago de Chile.
- Hermele, K. (1993), "Mortgaging the Future? The Social and Demographic Impact of Economic Decline in Latin America during the 1980s", Suecia, Universidad de Lund, PROP Publication Series, N° 5.
- Lapham, S. (1990), *The Foreign Born Population in the United States: 1990*, (CPH-L-98), Washington D.C., U.S. Bureau of the Census, Population Division, Ethnic and Hispanic Branch.
- Lattes, A. (1992), "Distribución de la población y desarrollo en América Latina", (ESD/P/ICPD.1994/EG.VI/9), documento presentado a la Reunión de Expertos sobre Distribución de la Población y Migración, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 18 al 22 de enero.
- _____(1990), "La urbanización y el crecimiento urbano en América Latina, desde una perspectiva demográfica", en Coraggio, J. (ed.) *La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer*, CIUDAD, pp. 257-315
- Muñoz, J. (1991), "Estructura urbana metropolitana de Lima", *Ciudad y territorio*, 86/87, pp. 115-124.
- Ortega, E. (1992), "La trayectoria rural de América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N° 47, Santiago de Chile, pp. 125-148.
- Percy, E. y R. Warren (1992), "Demographic Dimensions of Southern Migration to and from the United States Since the 1970s", en Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (IUSSP) (ed.), *El poblamiento de las Américas*, Veracruz, Actas, vol. 2.
- PNUMA/AECI/MOPU (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente / Agencia Española de Cooperación Internacional/Secretaría General del Medio Ambiente del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de España) (1990), *Desarrollo y medio ambiente en América Latina y el Caribe. Una visión evolutiva*, Madrid, MOPU.
- Portes, A. (1989), "La urbanización de América Latina en los años de crisis", en Lombardi, M. y D. Veiga (ed.), *Las ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana*, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU), pp. 81-134.

- PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) (1992), *Empleo y transformación productiva en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, documento de trabajo N° 369.
- Rodríguez, J. y M. Villa (1995), *Dos artículos sobre población, desarrollo y medio ambiente en América Latina y el Caribe*, (LC/DEM/R.230), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), serie A, N° 299.
- Simmons, A. y J. Guengant (1992), "Recent Migration Within the Caribbean Region: Migrant Origins, Destinations and Economics Roles", en Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (IUSSP) (ed.), *El poblamiento de las Américas*, Veracruz, Actas, vol. 2.
- Torrealba, R. (1992), "Migración y crisis en los países andinos: los años ochenta", en Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (IUSSP) (ed.), *El poblamiento de las Américas*, Veracruz, Actas, vol. 2.
- Torres, A. y D. Pinheiro, (organizadores) (1990), *Seminário: Metropolização e rede urbana, perspectivas dos anos 90*, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), Universidad Federal de Rio de Janeiro.
- Vallin, J. (1994), *La demografía*, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), serie E, N°41.
- Villa, M. (1992), "Urbanización y transición demográfica en América Latina: una reseña del período 1930-1990", en Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (IUSSP) (ed.), *El poblamiento de las Américas*, Veracruz, Actas, vol. 2, pp. 339-356.
- United Nations (1989), *Levels and trends of contraceptive use as assessed in 1988*, Nueva York, Population Studies, No. 110.
- United Nations (1987), *Fertility behaviour in the context of development. Evidence from the World Fertility Survey*, Nueva York.
- Zavala de Cosío, M.E. (1992), "La transición demográfica en América Latina y en Europa", en *Notas de Población*, año 20, No. 56, Santiago de Chile.

ANEXO

ANEXO II.1
AMÉRICA LATINA: ESPERANZA DE VIDA AL NACER, POR QUINQUENIOS,
EN PAÍSES AGRUPADOS SEGÚN ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA,
ENTRE 1950 Y 2025

Países	Quinquenios							
	1950 1955	1960 1965	1970 1975	1980 1985	1990 1995	2000 2005	2010 2015	2020 2025
América Latina	51.8	57.2	61.2	65.4	68.7	71.1	73.3	75.1
Grupo I								
Bolivia	40.4	43.5	46.7	53.7	59.3	63.6	67.7	71.5
Haití	37.6	43.6	48.5	52.7	56.6	60.3	63.4	66.0
Grupo II								
El Salvador	45.3	52.3	58.8	57.2	66.3	70.0	72.5	73.9
Guatemala	42.1	47.0	54.0	59.0	64.8	69.1	71.3	72.3
Honduras	41.8	48.0	54.1	61.6	67.7	71.0	73.1	74.9
Nicaragua	42.3	48.6	55.2	59.5	66.1	69.7	72.2	74.3
Paraguay	62.6	64.4	65.9	67.1	68.5	70.8	72.9	74.8
Grupo III								
Brasil	51.0	55.9	59.8	63.3	66.3	69.1	71.7	74.0
Colombia	50.6	57.9	61.6	67.2	69.2	71.2	73.2	74.5
Costa Rica	57.3	63.0	68.1	73.8	76.3	77.3	78.4	79.4
Ecuador	48.4	54.7	58.9	64.5	68.8	70.8	72.7	74.3
México	50.7	58.5	62.6	67.7	71.5	73.4	75.1	76.6
Panamá	55.3	62.0	66.5	70.8	72.9	74.9	76.3	77.4
Perú	43.9	49.1	55.5	61.6	66.7	69.8	72.5	74.9
Rep. Dominicana	46.0	53.6	59.9	65.6	69.6	72.3	74.6	76.5
Venezuela	55.2	61.0	66.1	68.8	71.8	73.7	75.5	77.0
Grupo IV								
Argentina	62.7	65.5	67.4	70.2	72.1	74.1	75.9	77.5
Chile	54.8	58.1	63.6	70.7	74.4	76.0	77.3	78.5
Cuba	59.5	65.4	71.0	73.9	75.3	76.7	77.9	78.9
Uruguay	66.3	68.4	68.8	70.9	72.4	73.2	73.9	74.5

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

ANEXO II.2
AMÉRICA LATINA: TASA DE MORTALIDAD INFANTIL, POR QUINQUENIOS,
EN PAÍSES AGRUPADOS SEGÚN ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA,
ENTRE 1950 Y 2025

Países	Quinquenios							
	1950 1955	1960 1965	1970 1975	1980 1985	1990 1995	2000 2005	2010 2015	2020 2025
América Latina	127.7	101.8	81.2	58.9	44.6	36.2	29.0	23.4
Grupo I								
Bolivia	175.7	163.6	151.3	109.2	75.1	55.6	38.1	27.1
Haití	219.6	170.5	134.9	108.2	86.2	67.5	53.7	43.0
Grupo II								
El Salvador	151.1	122.7	99.0	77.0	45.6	32.6	25.6	23.6
Guatemala	140.6	119.0	95.1	70.4	48.5	34.1	27.0	23.9
Honduras	169.3	135.5	103.7	65.0	43.0	31.2	24.6	18.6
Nicaragua	172.3	131.3	97.9	79.8	52.3	38.9	31.0	24.7
Paraguay	73.4	62.3	53.1	48.9	43.3	37.0	30.8	24.4
Grupo III								
Brasil	134.7	109.4	90.5	70.7	57.7	48.3	38.8	30.9
Colombia	123.2	92.1	73.0	41.2	37.0	31.8	27.3	23.4
Costa Rica	93.8	81.3	52.6	19.2	13.7	10.9	9.0	7.8
Ecuador	139.5	119.2	95.0	68.5	49.7	41.5	33.2	25.0
México	121.2	88.1	69.0	47.0	34.0	28.2	23.3	19.2
Panamá	93.0	62.7	43.4	30.4	25.1	18.6	14.3	10.9
Perú	158.6	136.1	110.3	81.6	55.5	37.4	27.0	21.5
Rep. Dominicana	149.4	117.5	93.5	71.5	42.0	30.0	22.7	16.0
Venezuela	106.4	72.8	48.7	33.6	23.2	18.9	15.3	12.4
Grupo IV								
Argentina	65.9	59.7	48.3	32.2	24.3	20.0	16.0	12.8
Chile	120.3	109.1	68.6	23.7	14.0	11.6	9.6	8.0
Cuba	80.6	59.4	38.5	17.0	11.8	9.8	8.1	6.8
Uruguay	57.4	47.9	46.3	33.5	20.0	15.5	14.5	13.5

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

ANEXO II.3
AMÉRICA LATINA: TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD POR QUINQUENIOS EN PAÍSES
AGRUPADOS SEGÚN ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA,
ENTRE 1950 Y 2025

Países	Quinquenios							
	1950 1955	1960 1965	1970 1975	1980 1985	1990 1995	2000 2005	2010 2015	2020 2025
América Latina	5.9	6.0	5.0	3.9	3.1	2.6	2.3	2.2
Grupo I								
Bolivia	6.8	6.6	6.5	5.3	4.8	3.9	3.1	2.5
Haití	6.3	6.3	5.8	5.2	4.8	4.4	4.0	3.7
Grupo II								
El Salvador	6.5	6.9	6.1	5.0	4.0	3.2	2.6	2.3
Guatemala	7.1	6.9	6.5	6.1	5.4	4.4	3.6	2.9
Honduras	7.5	7.4	7.0	6.0	4.9	3.7	2.9	2.4
Nicaragua	7.3	7.3	6.8	6.0	4.4	3.4	2.6	2.3
Paraguay	6.5	6.6	5.7	5.3	4.6	3.8	3.3	2.8
Grupo III								
Brasil	6.2	6.2	4.7	3.7	2.9	2.5	2.2	2.1
Colombia	6.8	6.8	4.7	3.5	2.7	2.4	2.2	2.1
Costa Rica	6.7	7.0	4.3	3.5	3.1	2.8	2.5	2.3
Ecuador	6.7	6.7	6.0	4.7	3.5	2.8	2.3	2.1
México	6.9	6.8	6.5	4.2	3.1	2.5	2.2	2.1
Panamá	5.7	5.9	4.9	3.5	2.9	2.4	2.2	2.0
Perú	6.9	6.9	6.0	4.7	3.4	2.6	2.3	2.1
Rep. Dominicana	7.4	7.3	5.6	3.9	3.0	2.6	2.3	2.1
Venezuela	6.5	6.7	4.9	4.0	3.3	2.7	2.3	2.1
Grupo IV								
Argentina	3.2	3.1	3.2	3.2	2.8	2.4	2.2	2.1
Chile	5.0	5.3	3.6	2.7	2.5	2.4	2.2	2.1
Cuba	4.1	4.7	3.6	1.8	1.8	1.8	2.0	2.1
Uruguay	2.7	2.9	3.0	2.6	2.3	2.2	2.1	2.1

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

ANEXO II.4
AMÉRICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL POR QUINQUENIOS
EN PAÍSES AGRUPADOS SEGÚN ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA,
ENTRE 1950 Y 2025
(POR CIENTO)

Países	Quinquenios							
	1950 1955	1960 1965	1970 1975	1980 1985	1990 1995	2000 2005	2010 2015	2020 2025
América Latina	2.7	2.8	2.5	2.1	1.8	1.5	1.2	1.0
Grupo I								
Bolivia	2.0	2.2	2.4	1.9	2.4	2.2	1.8	1.5
Haití	1.5	1.7	1.7	1.8	2.0	2.1	2.0	1.9
Grupo II								
El Salvador	2.6	3.1	2.6	0.9	2.2	2.0	1.6	1.4
Guatemala	2.9	2.8	2.8	2.8	2.9	2.7	2.3	1.9
Honduras	3.1	3.4	3.2	3.2	2.9	2.5	2.0	1.5
Nicaragua	3.0	3.2	3.2	2.8	2.9	2.4	1.9	1.5
Paraguay	2.2	2.4	2.5	2.9	2.7	2.5	2.1	1.8
Grupo III								
Brasil	3.1	3.0	2.4	2.1	1.7	1.4	1.1	0.9
Colombia	2.8	3.0	2.1	2.1	1.7	1.3	1.1	0.8
Costa Rica	3.5	3.6	2.6	2.9	2.4	1.8	1.6	1.3
Ecuador	2.6	2.9	2.9	2.7	2.2	1.7	1.3	1.0
México	2.7	3.1	3.1	2.2	1.8	1.4	1.1	0.8
Panamá	2.5	2.9	2.7	2.1	1.9	1.4	1.1	0.8
Perú	2.5	2.9	2.8	2.4	1.7	1.6	1.3	1.0
Rep. Dominicana	3.0	3.3	2.6	2.3	1.9	1.4	1.1	0.8
Venezuela	4.0	3.6	3.4	2.5	2.3	1.8	1.5	1.1
Grupo IV								
Argentina	2.0	1.6	1.7	1.5	1.2	1.1	0.9	0.8
Chile	2.1	2.4	1.7	1.6	1.6	1.2	1.0	0.8
Cuba	1.8	2.1	1.8	0.8	0.8	0.5	0.5	0.4
Uruguay	1.2	1.2	1.4	0.6	0.6	0.5	0.5	0.4

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

ANEXO II.5
AMÉRICA LATINA: TASAS MEDIAS ANUALES DE CRECIMIENTO POR GRUPOS DE EDAD EN PAÍSES AGRUPADOS SEGÚN ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, EN QUINQUENIOS SELECCIONADOS
 (POR CIENTO)

Países	Años y grupos de edades											
	1980-1985			1990-1995			2010-2015					
	Total	0-14	15-59	60+	Total	0-14	15-59	60+	Total	0-14	15-59	60+
América Latina	2.1	1.2	2.6	3.0	1.8	0.6	2.4	2.9	1.2	0.0	1.3	3.7
Grupo I												
Bolivia	1.9	1.2	2.6	3.0	2.4	0.6	2.4	2.9	1.8	0.0	1.3	3.7
Haití	1.8	1.7	2.0	1.0	2.0	2.0	2.1	1.4	2.0	1.5	2.3	2.8
Grupo II												
El Salvador	0.9	0.8	0.8	2.8	2.2	0.8	3.1	3.3	1.6	0.1	2.4	2.8
Guatemala	2.8	2.8	2.7	3.9	2.9	3.2	4.0	4.0	2.3	1.2	2.9	3.7
Honduras	3.2	2.8	3.5	3.7	2.9	2.3	3.4	4.3	2.0	0.3	2.7	4.2
Nicaragua	2.8	2.6	2.8	3.5	2.9	1.8	3.8	3.9	1.9	0.2	2.6	4.7
Paraguay	2.9	2.9	3.2	0.9	2.7	2.5	2.9	1.8	2.1	1.3	2.3	5.8
Grupo III												
Brasil	2.1	1.3	2.5	3.6	1.7	0.5	2.3	3.1	1.1	-0.2	1.1	3.9
Colombia	2.1	0.5	3.1	3.1	1.7	0.3	2.4	2.6	1.1	-0.1	1.0	4.5
Costa Rica	2.9	1.9	3.5	4.3	2.4	1.6	2.7	4.0	1.6	0.6	1.6	4.4
Ecuador	2.7	1.9	3.3	2.7	2.2	0.9	3.0	3.3	1.3	-0.1	1.6	4.2
México	2.2	0.9	3.2	2.9	1.8	0.2	2.7	3.4	1.1	-0.5	1.3	3.9
Panamá	2.1	0.6	3.1	2.9	1.9	0.7	2.4	2.6	1.1	-0.3	1.2	3.8
Perú	2.4	1.5	2.9	3.0	1.7	0.5	2.4	3.5	1.3	-0.1	1.6	3.6
Rep. Dominicana	2.3	0.7	3.3	3.0	1.9	0.8	2.4	3.7	1.1	-0.3	1.2	4.1
Venezuela	2.5	1.8	3.0	3.5	2.3	1.2	2.8	3.7	1.5	0.1	1.6	4.5
Grupo IV												
Argentina	1.5	1.8	1.2	2.4	1.2	0.0	1.8	1.7	0.9	0.1	1.0	2.0
Chile	1.6	0.1	2.2	2.3	1.6	1.2	1.6	2.8	1.0	0.0	0.9	3.3
Cuba	0.8	-3.0	2.5	1.5	0.8	0.8	0.7	1.7	0.4	-0.4	0.1	2.4
Uruguay	0.6	0.6	0.4	1.7	0.6	-0.5	0.9	1.2	0.5	-0.1	0.6	0.7

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

ANEXO II.6
AMÉRICA LATINA: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR GRANDES GRUPOS DE EDADES
EN PAÍSES AGRUPADOS SEGÚN ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA: 1980, 1995 Y 2010
(POR CIENTO)

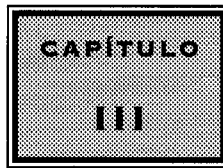
Países	Años y grupos de edades											
	1980			1995			2010					
	Total	0-14	15-59	60+	Total	0-14	15-59	60+	Total	0-14	15-59	60+
América Latina	100.0	39.5	54.0	6.5	100.0	33.8	58.6	7.6	100.0	28.2	62.2	9.6
Grupo I												
Bolivia	100.0	42.6	52.0	5.4	100.0	40.6	53.5	6.0	100.0	36.0	57.2	6.8
Haití	100.0	40.7	52.5	6.8	100.0	40.2	53.8	6.0	100.0	38.3	55.8	5.9
Grupo II												
El Salvador	100.0	46.0	49.1	4.9	100.0	40.7	53.1	6.2	100.0	34.7	58.2	7.2
Guatemala	100.0	45.9	49.6	4.5	100.0	44.3	50.3	5.4	100.0	39.3	54.9	5.8
Honduras	100.0	47.2	48.5	4.3	100.0	43.8	51.4	4.9	100.0	36.1	58.1	5.8
Nicaragua	100.0	47.7	48.3	4.0	100.0	43.6	51.9	4.5	100.0	35.9	58.7	5.4
Paraguay	100.0	42.2	51.4	6.5	100.0	41.6	53.2	5.2	100.0	35.6	58.5	5.9
Grupo III												
Brasil	100.0	37.7	56.1	6.2	100.0	32.3	60.0	7.7	100.0	26.6	63.2	10.2
Colombia	100.0	40.0	54.3	5.7	100.0	32.9	60.5	6.6	100.0	26.7	64.5	8.8
Costa Rica	100.0	38.9	55.6	5.5	100.0	35.0	58.1	6.9	100.0	29.2	61.7	9.1
Ecuador	100.0	42.8	51.3	5.9	100.0	36.4	57.1	6.5	100.0	29.2	62.6	8.2
México	100.0	45.1	49.5	5.4	100.0	35.5	58.2	6.3	100.0	28.4	62.9	8.7
Panamá	100.0	40.5	52.8	6.7	100.0	33.4	59.1	7.5	100.0	26.8	63.1	10.1
Perú	100.0	41.9	52.5	5.6	100.0	35.9	57.4	6.7	100.0	28.6	62.8	8.6
Rep. Dominicana	100.0	42.2	52.9	4.8	100.0	35.1	58.8	6.1	100.0	28.2	63.3	8.5
Venezuela	100.0	40.7	54.3	5.0	100.0	36.2	57.6	6.1	100.0	29.5	62.0	8.5
Grupo IV												
Argentina	100.0	30.5	57.6	11.9	100.0	28.7	58.0	13.2	100.0	25.4	60.2	14.4
Chile	100.0	33.5	58.3	8.2	100.0	29.5	61.0	9.6	100.0	24.9	62.6	12.5
Cuba	100.0	31.9	57.3	10.8	100.0	22.9	64.9	12.3	100.0	19.3	63.8	16.9
Uruguay	100.0	26.9	58.3	14.7	100.0	24.4	58.6	17.0	100.0	23.0	60.2	16.8

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

ANEXO II.7
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN TOTAL POR AÑOS SELECCIONADOS EN PAÍSES
AGRUPADOS SEGÚN ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, ENTRE 1950 Y 2025
(EN MILES)

Países	Años								
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2025
América Latina	159 487	209 685	274 696	349 195	427 312	507 284	584 003	653 871	685 822
Grupo I									
Bolivia	2 714	3 351	4 212	5 355	6 573	8 329	10 229	12 193	13 131
Haití	3 261	3 804	4 520	5 353	6 486	7 959	9 770	11 926	13 128
Grupo II									
El Salvador	1 940	2 570	3 588	4 525	5 172	6 425	7 772	9 094	9 735
Guatemala	2 969	3 964	5 246	6 917	9 197	12 222	15 827	19 706	21 668
Honduras	1 380	1 894	2 592	3 569	4 879	6 485	8 203	9 865	10 656
Nicaragua	1 098	1 493	2 054	2 790	3 568	4 694	5 908	7 080	7 639
Paraguay	1 488	1 842	2 350	3 114	4 219	5 496	6 980	8 570	9 355
Grupo III									
Brasil	53 444	72 594	95 847	121 286	148 477	174 825	199 327	220 567	230 250
Colombia	11 946	15 939	21 360	26 525	32 300	37 822	42 959	47 458	49 359
Costa Rica	862	1 236	1 731	2 284	3 034	3 798	4 534	5 263	5 608
Ecuador	3 387	4 439	5 970	7 961	10 264	12 646	14 899	16 904	17 792
México	27 737	36 945	50 596	67 570	83 226	98 881	112 891	124 976	130 247
Panamá	860	1 126	1 506	1 950	2 398	2 856	3 266	3 620	3 767
Perú	7 632	9 931	13 193	17 324	21 569	25 662	29 885	33 757	35 518
República Dominicana	2 353	3 231	4 423	5 697	7 110	8 495	9 708	10 740	11 164
Venezuela	5 094	7 579	10 721	15 091	19 502	24 468	28 716	32 911	34 775
Grupo IV									
Argentina	17 150	20 616	23 962	28 114	32 546	36 648	40 755	44 417	46 133
Chile	6 082	7 608	9 496	11 147	13 100	15 211	17 010	18 774	19 548
Cuba	5 850	6 985	8 520	9 710	10 598	11 385	11 911	12 434	12 656
Uruguay	2 239	2 538	2 808	2 914	3 094	3 274	3 453	3 615	3 691

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.



POBLACIÓN Y EDUCACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

Dentro del conjunto de cambios sociales que se han venido dando desde mediados de este siglo, la educación en sus múltiples dimensiones ha tenido un papel preponderante. Más allá de su función de socialización de las nuevas generaciones y de transmisión de conocimientos, la expansión de la educación ha sido, principalmente entre los años 50 y fines de los 70, un factor de movilidad social y laboral que permitió la inserción de amplios sectores de la población en ocupaciones propias de los estratos medios. Sin embargo, como producto de su posterior masificación, de cambios en la estructura productiva orientados a la desaceleración del crecimiento del empleo en los sectores modernos, y de las consecuencias económicas de la crisis de los años 80, la educación ha perdido en parte esta función.

En efecto, tradicionalmente la educación se ha señalado como un mecanismo privilegiado de ascenso social que permite la obtención de mayores logros laborales e ingresos crecientes. En la actualidad, en cambio, aunque un buen nivel educativo constituye un indicador de mejor condición social y contribuye a hacer posible, al menos en teoría, el acceso a un campo más amplio de posibilidades laborales, cada vez es más dudoso que esto conduzca en la práctica a garantizar una mejor posición en el mundo del trabajo, o a mejores ingresos.

Por otra parte, del estudio de los cambios en los sistemas educacionales en América Latina se infiere que si bien los estratos sociales más bajos y postergados se han beneficiado de la expansión de la educación primaria, han sido principalmente los sectores medios y altos los que han mejorado sus oportunidades educativas, por la expansión de la educación media y superior como consecuencia de "políticas de redistribución de ingresos surgidas principalmente de presiones de las capas medias" (Latorre, 1988). Con todo, es un hecho notable que la oferta educativa se ha expandido en forma ininterrumpida en el período mencionado, llevando en la mayoría de los países a una casi universalización de la educación primaria, y a una importante ampliación de la educación media y superior. Así, para el conjunto de América Latina, las tasas brutas de escolarización entre 1960 y 1980 pasaron de 58% a 82% en la educación primaria, de 36% a 62% en la educación media, y de 6% a 24% en la educación superior. Esta expansión ha continuado incluso dentro del marco de la crisis de los años 80, encontrándose en 1988 con que las correspondientes tasas se ampliaron a 88%, 72% y 27%, respectivamente (CEPAL/UNESCO, 1992).

Dentro de esta tendencia general hay, sin embargo, importantes diferencias entre los países de la región, detectándose insuficiencias en la cobertura de la educación preescolar, primaria y media, especialmente en algunos países de menor desarrollo relativo. También se pueden identificar grupos sociales o sectores de población cuya incorporación al sistema educativo es restringida, ya sea por problemas de cobertura o por factores económicos. Esto es un reflejo de la falta de equidad del modelo de expansión del sistema educativo, por cuanto es en los sectores pobres, preferentemente urbano-marginales y rurales, donde se concentran el bajo rendimiento y las mayores tasas de repetición y deserción. Si bien los logros en el acceso de las mujeres al sistema han sido muy importantes -aunque todavía no se han visto reflejados en sus oportunidades de empleo e ingresos- son aún insuficientes en un cierto número de países (Bolivia, Guatemala y Perú y, en menor grado, en Ecuador, Haití, México y Panamá).

En la gran expansión cuantitativa de la educación otro de los problemas que todavía se advierte es la deficiente calidad de la misma, debido a que, a pesar de los grandes cambios sociales y económicos, no se han logrado redefinir y actualizar los contenidos de la enseñanza, para hacerlos compatibles con las demandas sociales y del sistema productivo. Un ejemplo dramático lo constituye la educación en el medio rural, donde se utilizan programas y textos desvinculados de la realidad de sus habitantes, que plantean modelos de relaciones y escenarios válidos, por lo general, para contextos urbanos (CEPAL/UNESCO, 1992).

La formación de los recursos humanos de un país es un tema central para su desarrollo, pero esto va más allá de la educación formal ya que incluye el ámbito de la producción, donde el papel de la educación tiene que ver, en gran medida, con la integración del desarrollo científico y tecnológico. Para lograr que la tecnología juegue el papel que le corresponde en el proceso de desarrollo, se requiere de un proceso educativo que ya no se dirija especialmente a la población en edad escolar, sino a los recursos humanos que se encuentran en el proceso productivo, de modo que les sea posible aprender, reproducir y generar los conocimientos, valores y actitudes necesarios para el cambio. Tanto para la adaptación de tecnologías provenientes de los países desarrollados como para la creación de una capacidad tecnológica propia, que enfrente en forma eficiente las condiciones de los países de la región, se requiere combinar los programas de formación profesional con políticas de aprendizaje tecnológico a nivel de las empresas, que contribuyan a lograr una efectiva capacitación de los recursos humanos disponibles. Las innovaciones tecnológicas están presentes en todos los campos e implican el aprendizaje de nuevos lenguajes, manejo de instrumentos y maquinaria de reciente introducción, y en general se vinculan con la capacidad de adaptarse a los cambios que son cada vez más veloces. La actualización de conocimientos y actitudes no sólo toca a los grandes empresarios, sino también a los pequeños y medianos, al personal de servicios, y a los empleados de todo tipo y rama de actividad. En la actualidad, estar ajeno a la nueva tecnología informática y de comunicaciones implica quedar fuera de los sectores más dinámicos y, a nivel individual, disminuye la capacidad de competir en el mercado de trabajo.

Asimismo, como parte del esfuerzo educativo que requiere la transformación de las estructuras productivas en un marco de progresiva equidad social (CEPAL/UNESCO, 1992), deben ser considerados los sectores sociales históricamente marginados, que inciden en las aún elevadas tasas de analfabetismo que se podían encontrar en muchos países de la región, entre la población mayor de 14 años, alrededor de 1990.

Indudablemente, la educación es un tema prioritario para las estrategias nacionales de desarrollo. Se reconoce que los éxitos futuros de un país dependen de la eficacia con que los sistemas educativos enfrenten los desafíos de la equidad, de las exigencias de un proceso de desarrollo económico y social en el marco de un acelerado cambio tecnológico, y de las tendencias del crecimiento demográfico. De hecho, la educación debe ser considerada como uno de los pilares del proceso conducente a conciliar eficiencia con equidad, tanto por su carácter de instrumento de socialización de las nuevas generaciones, como por sus efectos positivos sobre la actividad y creatividad de los trabajadores en los procesos de producción y cambio tecnológico.

Tomando en cuenta los aspectos más salientes de la problemática educativa, en este capítulo se intentarán delinear, fundamentalmente, las principales consecuencias que para este sector puedan derivarse de la dinámica demográfica y de los cambios en la estructura por edades de la población, dado que estos factores tienen un peso importante en la determinación del volumen y crecimiento de la población demandante de políticas educacionales. Si bien la demanda por educación no depende sólo de la estructura demográfica de la población -sobre todo más allá de la educación preescolar o primaria-, ésta constituye un marco de referencia imprescindible para visualizar las acciones y los desafíos que tendrán que enfrentar en los próximos años los países de América Latina, según la etapa de la transición demográfica en que se encuentran.

2. LA EXPANSIÓN DE LA EDUCACIÓN

Entre 1960 y 1980 hubo un gran avance en el nivel educativo de la población de América Latina: se ha reducido el analfabetismo, aumentó significativamente la matrícula de la enseñanza primaria, y hubo una importante expansión de los niveles medio y superior, en el marco de un crecimiento económico y de un intenso proceso de migraciones internas que condujo a la concentración de la población en grandes centros urbanos. Esta expansión en todos los niveles de la educación ha continuado, incluso en las condiciones recesivas de la década del 80, aunque el ritmo de crecimiento de las matrículas se ha desacelerado como consecuencia del retroceso en el nivel de ingreso familiar, y de la reducción de las remuneraciones docentes y de las inversiones en infraestructura escolar (CEPAL/UNESCO, 1992).

Los datos estimados que pueden verse en el cuadro III.1 para el conjunto de la región muestran que, si bien hay un crecimiento ininterrumpido del número de alumnos enrolados en cada nivel, el ritmo de este crecimiento ha disminuido en forma bastante importante en la década del 80 respecto a la década anterior. En efecto, con excepción de la educación preescolar, donde la tasa de crecimiento de las matrículas se ha mantenido cercana al 10% anual, en los demás niveles de enseñanza ha descendido, de 4% a 1.5% en la educación primaria; de 5.1% a 3.6% en la media, y de 11.5% a 4.6% en la superior. En el cuadro III.2 se pueden observar las tasas alcanzadas y los logros obtenidos en los diferentes países, agrupados de acuerdo con las etapas de la transición demográfica.

A pesar de las evidentes diferencias entre países, los avances han sido notables. En relación con el analfabetismo, los países de los grupos I y II tenían todavía en 1960, con excepción de Paraguay, tasas superiores al 50% de su población de 15 años y más. En 1990, la mayoría había descendido a la mitad o mucho menos, como en el caso de Nicaragua. También hubo descensos importantes de las tasas de analfabetismo en los países del grupo III, que tenían en 1960 entre el 30% y el 40% de su población adulta en

CUADRO III.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTIMACIÓN DE LAS MATRÍCULAS
Y DE LAS TASAS DE ESCOLARIZACIÓN
(EN MILES DE PERSONAS Y PORCENTAJES)

Nivel educativo	1960	1970	1980	1990	Tasa de crecimiento anual media		
					1960 1970	1970 1980	1980 1990
Educación preescolar							
Población atendida	983	1 728	4 739	9 491 ^b	5.8	10.6	9.1
Tasa de atención ^a	2.4	3.3	7.9	14.0 ^b			
Educación primaria							
Número de alumnos	26 653	43 983	64 795	72 741	5.1	4.0	1.5
Tasa bruta de escolarización ^c	72.7	90.7	104.8	109.3			
Educación media							
Número de alumnos	4 085	10 662	17 595	23 434	10.1	5.1	3.6
Tasa bruta de escolarización ^c	36.3	49.8	62.6	71.6			
Educación superior							
Número de alumnos	573	1 640	4 872	6 978	11.1	11.5	4.6
Tasa bruta de escolarización ^c	5.7	11.6	23.6	27.1			

Fuente: Extraído de CEPAL/UNESCO, 1992.

^a Con respecto a la población de 0-4 años.

^b 1988.

^c Matrícula total del grado (sin importar edad) dividida por la población del grupo de edad que corresponde al grado.

esta situación. Finalmente, los niveles ya bajos de analfabetismo de los países del grupo IV también se redujeron a la mitad en los últimos treinta años. No obstante esto, el número absoluto de analfabetos adultos en 1990 ascendía todavía a cerca de 42 millones de personas en toda la región (UNESCO, 1992).

En cuanto a la educación primaria, si se toman en cuenta las tasas brutas de escolarización, podría decirse que prácticamente se universalizó en la mayoría de los países, aunque todavía quedan importantes rezagos en algunos de ellos, tales como Haití, El Salvador y Guatemala. En todos los países se puede constatar, sin embargo, la existencia de grupos marginados de la educación, ya sea por aislamiento geográfico o inseguridad política en zonas rurales de difícil acceso, por prevalencia de bajos niveles de vida y pobreza extrema, o por ambos tipos de factores.

Aunque con menor intensidad, los avances en la educación media han sido también muy importantes, sobre todo considerando que la asistencia a este nivel educativo hace treinta años era privilegio de un sector muy restringido de la población, como puede inferirse de las tasas brutas de escolarización correspondientes a 1960. En ese año sólo Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica tenían tasas iguales o superiores al 20%, mientras que en 1990 sólo Haití se encuentra por debajo de ésta. En general, todos los países experimentaron un aumento importante de la matrícula secundaria, triplicando o cuadruplicando los valores de las tasas estimadas para 1960. El caso más notable es el de Cuba, que pasó del 14% al 91% en esos treinta años, logrando la tasa

CUADRO III.2
AMÉRICA LATINA: TASAS DE ANALFABETISMO Y TASAS BRUTAS DE ESCOLARIZACIÓN
ALREDEDOR DE 1960 Y 1990, EN PAÍSES AGRUPADOS DE ACUERDO CON
LAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA

Países	Tasas de analfabetismo en la población de 15 años y más (por cien)		Tasas brutas de escolarización (por cien)						
			Preescolar		Primer nivel		Segundo nivel		Tercer nivel
	1960	1990	1990	1960	1990	1960	1990	1960	1990
Grupo I									
Bolivia	61	23	26	56	91	10	37	4	17
Haití	86	47	7 ^b	44	83	4	19	0	1
Grupo II									
El Salvador	51	27	n.d.	60	80	11	29	1	17
Guatemala	62	45	16	43	76	6	20	2	9
Honduras	55	27	20	68	106	7	32	1	9
Nicaragua	50	13 ^a	12	65	99	7	43	1	8
Paraguay	26	10	29	102	103	11	29	2	9
Grupo III									
Brasil	40	19	34	57	104	6	38	2	11
Colombia	27	13	43	74	114	12	56	2	14
Costa Rica	16	7	62	93	100	20	41	5	24
Ecuador	33	14	20	77	117	12	56	3	29
México	35	12	60	78	117	11	53	3	15
Panamá	23	11	57	91	106	27	59	5	28
Perú	39	15	36	89	122	19	65	4	24
Rep. Dominicana	36	17	14	96	101	7	74	1	19
Venezuela	37	12	55	99	107	18	54	4	26
Grupo IV									
Argentina	9	5	61	99	110	32	74	11	41
Chile	16	7	77	87	100	23	75	4	18
Cuba	n.d.	6	94	110	104	14	91	3	22
Uruguay	10	4	29	117	110	37	68	8	47

Fuente: CEPAL/UNESCO, 1992; UNESCO, 1992.

^a 1985;

^b 1984.

bruta de escolarización más alta de la región y sobrepasando incluso a los países que presentaban las tasas más elevadas, como Argentina y Chile.

El crecimiento de la matrícula universitaria, por su parte, ha tenido en la región un ritmo superior al de los otros niveles mencionados, pero con una cobertura mucho más baja. En el conjunto de América Latina se contaban sólo 573 mil estudiantes universitarios en 1960, mientras que en 1988 existían ya cerca de 7 millones, pasando de una tasa de 5.7% a una de 27.2% en el período. Naturalmente, estos promedios no dan cuenta de las diferencias entre países, que pueden observarse en el cuadro III.2. En 1960, Argentina y Uruguay eran los países con tasas de escolarización más elevadas en

este nivel, con 11% y 8%, respectivamente, mientras que en la mayor parte de los restantes países la tasa era inferior al 5%. En 1990, en cambio, se observa una situación muy diferente. Aunque Argentina y Uruguay siguen teniendo las tasas más elevadas (41% y 47%), otros países como Chile, Cuba, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela ya se encuentran entre el 18 y el 28%. Como señalan Rodríguez y Dabezies (1990), se produjo en este período un importante acceso de jóvenes provenientes de sectores medios a la enseñanza universitaria, manteniéndose aún fuera de ella los que provienen de los estratos populares.

El hecho de que los países con mayores logros en materia educativa sean, en términos generales, los que se encuentran más avanzados en el proceso de transición demográfica, pone en evidencia la relación destacada entre la educación de las personas y su comportamiento demográfico. Dado que el acceso a la educación tiene lugar en los primeros años de vida de los individuos, antecede en el tiempo y contribuye a formar las actitudes y conductas relacionadas con la sexualidad, el matrimonio, la fecundidad, el uso de los recursos de salud, el cuidado y atención de los hijos, entre otras. Por este motivo, como se analizará más adelante en este capítulo, ha sido considerada como uno de los factores principales que permiten explicar las diferencias entre grupos sociales.

3. LA DEMANDA POTENCIAL PARA EL SISTEMA EDUCATIVO

Los países en diferentes fases de la transición demográfica, debido principalmente a los cambios en la fecundidad, presentan también situaciones diversas en la composición por edades de su población, lo que define diferentes demandas potenciales respecto del sector educativo (cuadro III.3).

Hacia 1990, la población entre 0 y 19 años representaba en América Latina el 46.4% de la población total, porcentaje que indica que la región, como un todo, tiene todavía una estructura por edades joven, con casi la mitad de su población en edad escolar. Hay, sin embargo, importantes diferencias entre países. En aquellos donde la transición demográfica se encuentra avanzada, la población menor de 20 años, que constituye la demanda potencial para la educación formal (en los niveles preescolar, básico y medio, aproximadamente), representa sólo alrededor de un tercio de la población total (entre el 33 y el 40%), mientras que, en el otro extremo, en aquellos países donde el descenso de la fecundidad es aún incipiente o ha tenido un ritmo lento, la población en este grupo de edades comprende la mitad o más de la población total (entre el 50% y el 57%). Esta situación pone en evidencia que estos últimos países tendrán que dedicar mayores esfuerzos y recursos para atender a la población joven, ampliar la cobertura de la educación y proveer los insumos para la expansión de la infraestructura física y del personal docente.

En cuanto a las tendencias del crecimiento, puede verse en el cuadro III.3 que éste es decreciente. Mientras que en el decenio 1980-1990 se dio un aumento de cerca de 22 millones de niños y jóvenes, entre el año 2010 y el 2020 se estima que ya disminuirá en números absolutos en alrededor de 300 mil efectivos. Estrechamente ligado con el descenso de la fecundidad, los países también muestran diferencias en el crecimiento según la etapa en que se encuentren en la transición demográfica. Por ejemplo, mientras que Cuba y Uruguay mostrarán tasas de crecimiento negativas para este grupo de edades en el presente decenio y los demás países de transición avanzada o moderada estarán por debajo del 1%, en países como Guatemala, Honduras y Paraguay, los grupos de niños y jóvenes continuarán creciendo a más del 2% medio anual, y en el año

CUADRO III.3
AMÉRICA LATINA: PROPORCIÓN Y CRECIMIENTO DEL GRUPO DE 0-19 AÑOS ENTRE 1950 Y 2020

Países	Población de 0-19 años																							
	Proporción sobre población total						Crecimiento absoluto (en miles)						Tasa de crecimiento medio anual (por cien)											
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
América Latina	50.0	51.8	52.8	50.5	46.4	41.8	37.3	33.2	28 853	36 354	31 278	21 767	13 779	5 822	-282	-282	3.1	2.9	2.0	1.2	0.7	0.3	0.0	0.0
Grupo I																								
Bolivia	51.6	52.5	53.3	53.0	52.2	50.0	46.6	41.3	360	484	592	592	734	606	270	270	2.3	2.4	2.3	1.9	1.9	1.4	0.6	0.6
Haití	46.1	48.8	51.0	51.5	50.9	50.3	48.8	46.7	353	452	449	545	701	762	804	804	2.1	2.2	1.8	1.8	1.9	1.9	1.7	1.6
Grupo II																								
El Salvador	53.1	55.6	57.0	57.0	55.5	49.9	45.1	39.4	398	618	532	293	332	306	75	75	3.3	3.6	2.3	1.1	1.1	0.9	0.2	0.2
Guatemala	54.9	55.8	56.7	56.6	56.1	53.9	50.1	45.3	581	763	939	1 249	1 425	1 347	985	985	3.0	3.0	2.7	2.8	2.4	1.9	1.2	1.2
Honduras	56.0	56.5	58.6	58.2	56.1	52.8	47.1	40.6	298	449	556	662	685	441	146	146	3.3	3.5	3.1	2.8	2.2	1.2	0.4	0.4
Nicaragua	55.1	57.6	59.3	58.6	57.4	52.6	46.5	40.3	255	358	418	411	423	280	101	101	3.5	3.5	3.0	2.2	1.9	1.1	0.4	0.4
Paraguay	48.6	53.6	56.5	53.3	52.1	50.5	46.0	42.0	264	341	333	538	574	436	391	391	3.1	3.0	2.2	2.8	2.3	1.5	1.1	1.1
Grupo III																								
Brasil	52.3	53.2	53.0	49.1	44.4	39.9	35.3	31.4	10 643	12 182	8 716	6 425	3 801	666	-1 074	-1 074	3.2	2.7	1.6	1.0	0.6	0.1	-0.2	-0.2
Colombia	52.6	56.0	57.1	52.1	45.3	40.5	35.5	31.8	2 645	3 265	1 621	823	699	-65	-183	-183	3.5	3.1	1.2	0.6	0.5	0.0	0.0	-0.1
Costa Rica	53.6	56.8	57.0	51.0	45.8	42.8	38.4	34.9	240	285	178	226	236	116	95	95	4.2	4.2	3.4	1.7	1.8	1.6	0.7	0.5
Ecuador	49.1	52.7	55.0	53.5	49.8	44.4	38.7	33.8	679	943	978	851	499	157	-63	-63	3.4	3.4	2.6	1.8	0.9	0.3	-0.1	-0.1
México	51.8	54.8	56.9	56.0	50.7	43.4	37.8	32.9	5 896	8 511	9 061	4 390	664	-178	-1 654	-1 654	3.4	3.5	2.7	1.1	0.2	0.0	-0.4	-0.4
Panamá	49.7	52.8	54.1	51.5	46.0	40.8	35.7	31.1	168	220	190	99	61	0	-38	-38	3.3	3.1	2.1	0.9	0.5	0.0	-0.3	-0.3
Perú	51.8	53.0	54.3	52.6	49.1	43.9	38.1	33.4	1 313	1 898	1 951	1 486	661	114	-97	-97	2.9	3.1	2.4	1.5	0.6	0.1	-0.1	-0.1
Rep. Dominicana	54.7	56.5	57.8	54.3	47.9	42.9	37.6	32.9	541	729	535	313	240	3	-115	-115	3.5	3.4	1.9	1.0	0.7	0.0	-0.3	-0.3
Venezuela	53.3	55.3	56.2	52.2	48.2	43.7	39.0	34.4	1 477	1 835	1 845	1 528	1 288	517	124	124	4.3	3.6	2.7	1.8	1.3	0.5	0.1	0.1
Grupo IV																								
Argentina	39.7	39.2	38.4	38.7	39.2	36.3	33.6	31.0	1 280	1 107	1 699	1 875	553	364	86	86	1.7	1.3	1.7	1.6	0.4	0.3	0.1	0.1
Chile	46.2	48.8	49.3	44.9	39.5	36.9	33.4	30.3	903	968	320	171	436	76	5	5	2.8	2.3	0.7	0.3	0.8	0.1	0.0	0.0
Cuba	44.5	44.1	46.0	43.5	33.3	29.1	26.7	24.4	474	845	304	-699	-212	-140	-137	-137	1.7	2.4	0.7	-1.8	-0.6	-0.4	-0.4	-0.4
Uruguay	36.8	35.9	36.0	35.4	34.2	31.7	30.5	29.0	88	98	21	27	-20	14	-3	-3	1.0	1.0	0.2	0.3	-0.2	0.1	0.0	0.0

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

2000 representarán todavía el 50% o más de su población total. En prácticamente todos los países, sin embargo, las tasas de crecimiento de estos efectivos estarán por debajo de las de la población total, especialmente en los dos primeros grupos de países, hecho que conducirá a una pérdida de importancia relativa de este grupo de edades.

En el gráfico III.1 se observa la evolución del volumen total de la población de 0 a 19 años en algunos países seleccionados de América Latina, en distintas etapas de la transición demográfica. Para el total de la región se puede ver allí que este grupo de edades comenzará a estabilizarse entre los años 2005 y 2010 en cerca de 220 millones de personas hasta por lo menos el año 2025. Esto es, sin duda, producto de la estabilización en la mayoría de los países de la región y del descenso en algunos de ellos. No obstante, los países de los grupos I y II, todavía con una fecundidad relativamente elevada para el promedio de la región, presentarán durante el primer cuarto del próximo siglo un número creciente de efectivos en estas edades.

3.1. DEMANDA POTENCIAL POR EDUCACIÓN PREESCOLAR

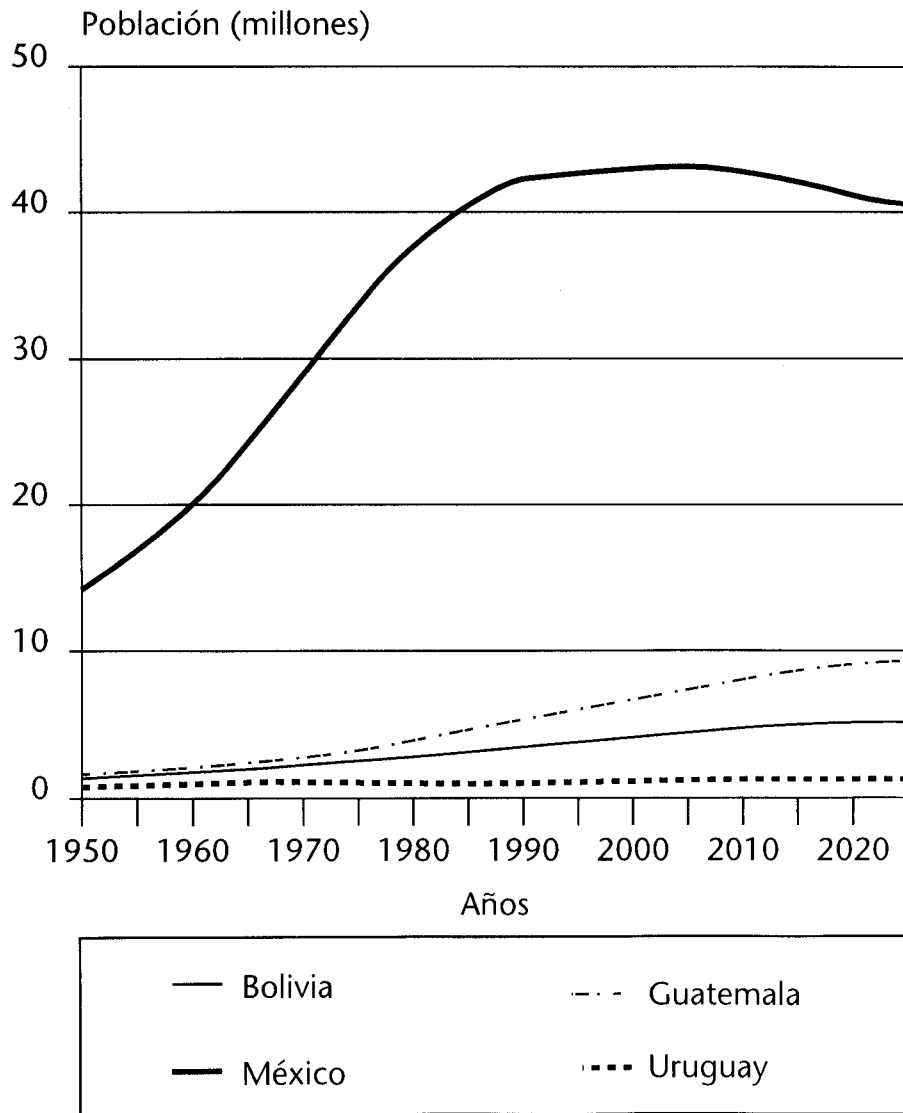
Si bien la educación preescolar en América Latina cubre todavía una porción reducida del grupo de edades correspondiente, su cobertura ha aumentado entre el 8% y el 14% entre 1980 y 1988, pasando en ese lapso de una población atendida de 4.7 millones a 9.5 millones de niños en las edades correspondientes, como se vio en el cuadro III.1.

En la región como un todo, los menores de 5 años representaban el 12.5% de la población total en 1990, y se espera que este porcentaje disminuya a 10.9% y a 9.5% en los años 2000 y 2010, respectivamente. En cuanto a los países que la integran, se ha observado que mientras más tardíamente ha comenzado en ellos la transición demográfica mayor es la proporción de niños respecto a la población total. En efecto, el porcentaje de menores de 5 años varía, en la actualidad, de alrededor de 10% en los países de transición avanzada, a más de 15% en los de transición incipiente y moderada. No obstante, en todos los países de la región la tasa media anual de crecimiento de los menores de 5 años ha descendido, en virtud de las tendencias demográficas señaladas anteriormente, de un crecimiento de 3.2% medio anual en la década de los años 50, a 0.6% en los años 80, y a 0.4% en los 90. De continuar la tendencia decreciente de la fecundidad al ritmo previsto, se espera una tasa de crecimiento negativa dentro de veinte años para la mayoría de los países. La situación de cada grupo de países, tal como puede derivarse de la información presentada en el cuadro III.4, se presenta en el siguiente análisis.

Debido a su evolución demográfica, en los países de transición avanzada (grupo IV) la proporción de menores de 5 años es la más baja de los tres grupos, entre el 8 y el 11% de la población total, experimentando un descenso muy leve hacia el año 2000 en Argentina y Uruguay, con crecimientos absolutos muy bajos o incluso negativos en los próximos treinta años. Esta situación, de bajo crecimiento en este grupo de edades, constituye una condición favorable para los esfuerzos que se realizan por cubrir la demanda de educación preescolar en estos países, tanto en el ámbito estatal como privado.

En los países del grupo III, que se encuentran en plena transición, los menores de 5 años tienen un peso de alrededor del 13% respecto de la población total, proporción que continuará su descenso llegando en la tercera década del próximo siglo a valores de una magnitud similar a los que actualmente se ven en Chile y Argentina. En la mayoría de los países de este grupo el crecimiento de los menores de 5 años se mantendrá bajo, con tasas negativas en su mayoría y con descensos en el número absoluto de niños en

GRÁFICO III. 1
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE 0 A 19 AÑOS
EN PAÍSES SELECCIONADOS QUE SE ENCUENTRAN EN
DISTINTAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA



Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

CUADRO III.4
AMÉRICA LATINA: PROPORCIÓN Y CRECIMIENTO DEL GRUPO DE 0-4 AÑOS ENTRE 1950 Y 2020

Países	Población de 0-4 años																						
	Proporción sobre población total						Crecimiento absoluto (en miles)						Tasa de crecimiento medio anual (por cien)										
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
América Latina	16.1	16.8	15.9	14.4	12.5	10.9	9.5	8.3	9 605	8 425	6 439	3 329	1 915	-108	-838	3.2	2.1	1.4	0.6	0.4	0.0	0.0	-0.2
Grupo I																							
Bolivia	16.9	17.2	17.0	16.2	15.5	14.5	12.5	10.6	117	142	149	152	193	69	16	2.3	2.2	1.9	1.6	1.7	0.6	0.1	
Haití	14.6	15.6	15.6	15.1	15.2	14.8	14.0	13.2	118	108	104	182	185	190	212	2.2	1.7	1.4	2.0	1.7	1.5	1.4	
Grupo II																							
El Salvador	16.8	19.1	18.3	17.4	15.2	14.1	11.7	10.0	164	165	134	-2	120	4	-3	4.1	2.9	1.9	0.0	1.4	0.0	0.0	
Guatemala	18.4	18.9	18.2	18.4	17.5	16.0	14.1	12.1	205	203	317	337	353	272	147	3.2	2.4	2.9	2.4	2.0	1.3	0.6	
Honduras	18.3	19.7	19.6	18.6	17.1	15.0	12.3	10.3	121	135	154	173	137	39	7	3.9	3.1	2.6	2.3	1.5	0.4	0.1	
Nicaragua	18.4	19.8	19.3	18.8	16.8	14.9	12.3	10.1	94	100	129	75	99	25	-7	3.8	2.9	2.8	1.3	1.5	0.4	-0.1	
Paraguay	14.4	17.5	16.7	15.8	16.1	14.1	12.8	11.2	107	71	99	187	95	117	71	4.0	2.0	2.2	3.2	1.3	1.4	0.8	
Grupo III																							
Brasil	16.9	17.3	15.2	13.8	11.8	10.2	8.9	7.7	3 528	1 942	2 194	876	320	-195	-648	3.3	1.4	1.4	0.5	0.2	-0.1	-0.4	
Colombia	17.9	18.5	17.5	14.0	11.9	10.2	8.9	7.9	802	798	-29	118	26	-33	-84	3.2	2.4	-0.1	0.3	0.1	-0.1	-0.2	
Costa Rica	18.1	19.7	16.5	14.3	13.3	11.3	10.1	9.0	88	41	42	78	24	27	19	4.5	1.6	1.4	2.1	0.6	0.6	0.4	
Ecuador	15.8	17.7	17.4	16.1	13.6	11.6	9.7	8.4	251	253	245	117	66	-16	-39	3.8	2.8	2.1	0.9	0.5	-0.1	-0.3	
México	17.0	18.5	18.6	16.2	13.2	11.3	9.4	8.2	2 119	2 570	1 536	50	180	-579	-369	3.7	3.2	1.5	0.0	0.2	-0.5	-0.4	
Panamá	16.2	17.2	17.0	13.9	12.6	10.5	8.9	7.8	55	62	16	29	0	-11	-9	3.3	2.8	0.6	1.0	0.0	-0.4	-0.3	
Perú	16.8	17.7	17.1	15.7	13.4	11.3	9.6	8.3	476	503	463	171	1	-32	-46	3.2	2.5	1.9	0.6	0.0	-0.1	-0.2	
Rep. Dominicana	18.6	19.4	18.1	14.8	13.3	11.1	9.4	8.2	188	176	43	104	-8	-32	-28	3.6	2.5	0.5	1.2	-0.1	-0.3	-0.3	
Venezuela	18.4	18.4	17.2	15.2	13.8	11.4	10.0	8.6	460	453	447	401	102	61	-37	4.0	2.8	2.2	1.6	0.4	0.2	-0.1	
Grupo IV																							
Argentina	11.4	11.0	10.3	11.8	10.3	9.3	8.6	7.6	314	200	869	12	62	98	-134	1.5	0.8	3.0	0.0	0.2	0.3	-0.4	
Chile	14.3	15.5	13.6	11.0	11.0	9.5	8.3	7.8	313	111	-64	208	6	-37	53	3.1	0.9	-0.5	1.6	0.0	-0.3	0.4	
Cuba	13.4	11.9	14.2	8.2	8.2	7.2	6.3	6.4	50	380	-420	78	-50	-74	42	0.6	3.8	-4.2	0.9	-0.6	-0.9	0.5	
Uruguay	9.8	10.1	9.5	9.5	8.4	8.1	7.7	7.2	36	10	11	-18	7	-1	-4	1.5	0.4	0.4	-0.7	0.3	0.0	-0.2	

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela, en los próximos años. No puede dejar de mencionarse que el número de niños involucrados -especialmente en Brasil y México- es muy significativo, dado el tamaño de sus respectivas poblaciones, constituyendo un reto importante y un amplio margen para el desarrollo de la educación preescolar.

Una situación muy distinta se observa en los países donde la fecundidad se mantiene aún relativamente elevada y la transición ha sido más tardía (grupos I y II). En estos países los menores de 5 años ocupan un lugar mucho más preponderante, representando todavía entre el 15 y el 17%, aproximadamente, de su población total. Pero no sólo el peso relativo de este grupo es superior al de los países con una transición más avanzada de la fecundidad, sino también las tasas de crecimiento previstas para el resto de la década son más altas que las de los demás países, siendo las de Haití, Guatemala y Nicaragua las más elevadas. La persistencia del crecimiento de su población infantil -aunque ya menor que el de la población total- seguirá siendo un gran desafío por un largo período, lo que hará mucho más difícil atender la creciente demanda educativa en el nivel preescolar.

Debido a que, en general, la educación preescolar sigue atendiendo a una proporción muy reducida del contingente respectivo, existe una elevada demanda potencial en todos los países. El desarrollo de este nivel puede tener un gran impacto, no sólo desde el punto de vista de su función propia en el proceso educativo, otorgando una base para el desarrollo futuro del niño, sino que, de llegar a difundirse masivamente, puede favorecer cambios en la población femenina, en la medida que facilita la participación de la mujer en la actividad económica.

Su incipiente desarrollo ya muestra un gran desequilibrio urbano-rural. En efecto, según Lavín (1994), en 1989 "la educación preescolar se atendía en un 80% en las zonas urbanas y en un 20% en las zonas rurales, en tanto que en países como Brasil esta desproporción favorecía a las ciudades en un 95% y sólo 5% estaba destinada al campo". La misma autora indica que, en general, esta oferta educativa "se dirige a los sectores medios y altos, pese a ciertos avances en la atención a áreas marginadas a través de programas no formales de bajo costo" (Lavín, 1994).

3.2. DEMANDA POTENCIAL POR EDUCACIÓN BÁSICA

A pesar de las constantes crisis económicas y financieras por las que atraviesan los países de la región y que se reflejan, en muchos casos, en el descenso del gasto público asignado al sector educación, se ha constatado una generalización de la enseñanza primaria, que ha implicado una mayor atención de la demanda proveniente de los sectores sociales menos favorecidos. En algunos países se ha hecho un esfuerzo especial para llegar con la educación básica hasta los lugares más alejados, tanto social como geográficamente, y se han obtenido grandes logros, como en los casos de Cuba y Nicaragua.

Los avances educativos más importantes tuvieron lugar en el nivel de la educación básica. Esto se refleja en el hecho de que, en conjunto, a fines de la década del 90, aparece matriculada en este nivel el 88% de la población de 6 a 11 años de la región, frente al 58% en 1960. Como ya se vio, todos los países han aumentado la cobertura en el nivel primario desde 1960, aunque todavía existían en 1990 algunos que registraban rezagos de importancia, como Guatemala y Haití. Por cierto que cifras más detalladas podrían revelar también deficiencias agudas de matrícula en las áreas rurales, urbanas marginales, y en comunidades indígenas.

En el conjunto de la región, la población de entre 5 y 14 años representaba en 1990 el 23% de la población total, y se espera que continúe disminuyendo lentamente hasta alcanzar un 17% en el año 2020. El porcentaje de niños entre 5 y 14 años va, en 1995, de un 15-20% en los países de transición avanzada, a un 25-30% en los de transición incipiente y moderada. Al igual que en las edades más jóvenes, el crecimiento hasta el fin de la década muestra también diferencias entre grupos de países, siendo superior al 2% anual en los de transición incipiente, frente a tasas más bajas (cercasas al 1% o menos) en la mayoría de los restantes países. La situación de los diferentes grupos de países, de acuerdo con la información del cuadro III.5, es:

En los países de transición avanzada y con fecundidad baja (grupo IV), la población de 5-14 años representa en 1995 entre el 14 y el 20% de la población total, proporción que se encuentra por debajo de la observada en los dos grupos de países que se tratarán más adelante. Estas proporciones descenderán lentamente en las próximas décadas.

En cuanto a las tasas de crecimiento, éstas se mantendrán bajas, excepto en Cuba y Chile que tendrán un aumento de la demanda escolar en estas edades en la década de 1990 y deberán tomar los recaudos necesarios para incorporar los nuevos contingentes al sistema formal. El incremento disminuirá sustancialmente a partir del próximo siglo, y será muy bajo o negativo en las primeras décadas del mismo.

Dada la favorable trayectoria de estos países en cuanto a la expansión de la matrícula escolar desde 1960, no parece que la absorción del crecimiento prevista en algunos de ellos constituya una sobrecarga para el sistema educativo. Aun cuando no vaya a darse una liberación de recursos destinados a este nivel, en estos países podrán fortalecerse las tendencias que abogan por una efectiva asignación de recursos para el mejoramiento de la calidad de la educación que complemente los avances efectuados en la expansión cuantitativa del sistema.

En los países del grupo III, que se encuentran en plena transición, los niños de entre 5 y 14 años representaban en 1990 alrededor del 22-25% de la población total, porcentajes superiores a los observados en los países de transición avanzada. En cuanto a su crecimiento, si bien la mayoría de estos países tendrá en esta década tasas anuales todavía cercanas al 1%, a partir del año 2000 éstas serán más bien cercanas a cero, e incluso negativas en la primera década del próximo siglo, lo que tenderá a acentuarse entre el año 2010 y el 2020. Además de atender al crecimiento demográfico, estos países deberán hacer un esfuerzo por cubrir una cierta demanda preexistente no satisfecha debido a la falta de universalidad de la matrícula.

En el caso de Colombia, por ejemplo, si bien entre 1950 y 1970 la cobertura del sistema escolar se expandió con gran velocidad, desde fines de los años 70 los avances fueron cada vez más lentos, pues no se logró ampliar la cobertura hacia las zonas rurales y de pobreza urbana. Aun en Costa Rica, que es el país que presenta los mejores indicadores del sector y en el que la preocupación por parte del Estado ha sido constante, se mantienen las desigualdades regionales, estando las zonas urbanas privilegiadas en cuanto a disponibilidad de recursos.

En los países de los grupos I y II, de transición demográfica más reciente o tardía, nuevamente la situación se agudiza con el crecimiento de la población demandante de educación básica. En principio se observa que en 1990 el peso de este grupo de edades era ya bastante más elevado que en los otros grupos, oscilando entre el 25% y el 30% de la población total. En cuanto a las perspectivas para fines de este siglo, en estos países el crecimiento será mayor que el observado para la población menor de 5 años, ya que proviene de cohortes de mayor fecundidad. Con la excepción de El Salvador y

CUADRO III.5
AMÉRICA LATINA: PROPORCIÓN Y CRECIMIENTO DEL GRUPO DE 5-14 AÑOS ENTRE 1950 Y 2020

Países	Población de 5-14 años																					
	Proporción sobre población total						Crecimiento absoluto (en miles)						Tasa de crecimiento medio anual (por cien)									
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	1950	1960	1970	1980	1990	2000	1950	1960	1970	1980	1950	1960	1970	1980	1990	2000
América Latina	24.0	25.5	26.5	25.2	23.4	21.0	18.7	16.6	15.064	19.327	15.098	12.019	6.447	2.863	-3.28	3.3	3.1	1.9	1.3	0.6	0.3	0.0
Grupo I																						
Bolivia	24.5	25.5	25.9	26.4	25.7	25.1	23.5	20.7	19.1	23.6	32.2	27.7	398	314	126	2.5	2.4	2.4	2.6	1.8	2.1	1.4
Haití	22.2	23.8	25.4	25.6	25.0	25.1	24.3	23.3	18.0	24.4	22.4	24.8	379	378	402	2.2	2.4	1.8	1.7	2.1	1.7	1.6
Grupo II																						
El Salvador	26.0	26.4	28.3	28.5	28.3	24.8	23.0	19.7	17.5	33.5	27.7	17.2	129	192	5	3.0	4.0	2.4	2.4	1.3	0.8	1.1
Guatemala	25.7	27.1	27.7	27.5	28.0	26.9	25.2	22.7	31.1	38.0	44.9	66.8	715	701	496	3.4	3.0	2.7	3.0	2.5	1.9	1.2
Honduras	26.8	26.8	28.5	28.6	28.1	26.6	23.7	20.4	13.7	23.3	28.2	34.8	358	219	62	3.2	3.8	3.2	2.9	2.3	1.2	0.3
Nicaragua	26.1	28.1	29.1	28.9	29.3	25.9	23.7	20.2	13.2	17.8	20.9	23.8	174	181	28	3.8	3.5	3.0	2.6	1.5	1.4	0.2
Paraguay	24.5	26.7	27.9	26.4	25.9	25.5	22.8	21.2	12.6	16.5	16.5	27.1	307	195	220	3.0	2.9	2.2	2.9	2.5	1.3	1.3
Grupo III																						
Brasil	25.1	26.3	27.1	23.9	22.6	19.9	17.7	15.7	5.662	6.900	3.061	4.461	1.266	504	-567	3.5	3.1	1.1	1.4	0.4	0.1	-0.2
Colombia	24.7	27.9	28.5	26.0	23.4	20.2	17.8	15.9	1.493	1.632	825	662	64	17	-87	4.1	3.1	1.3	0.9	0.1	0.0	-0.1
Costa Rica	25.2	27.6	29.6	24.6	23.1	21.8	19.1	17.5	1.24	1.71	49	140	126	41	55	4.5	4.1	0.9	2.2	1.7	0.5	0.6
Ecuador	23.7	25.7	27.0	26.7	25.3	22.2	19.4	16.9	3.39	4.67	5.15	4.72	215	86	-44	3.5	3.4	2.8	2.0	0.8	0.3	-0.2
México	25.0	26.5	27.9	28.9	25.4	21.9	19.1	16.4	2.866	4.321	5.439	1.543	508	-91	-1015	3.5	3.7	3.3	0.8	0.2	0.0	-0.5
Panamá	24.1	25.8	27.0	26.6	22.7	20.7	17.9	15.6	83	116	112	27	47	-8	-20	3.4	3.4	2.4	0.5	0.8	-0.1	-0.3
Perú	24.8	25.6	26.9	26.2	24.9	22.1	19.0	16.7	6.54	10.00	9.95	8.22	310	12	-44	3.0	3.3	2.5	1.7	0.6	0.0	-0.1
Rep. Dominicana	25.9	27.3	29.2	27.4	23.7	22.0	18.8	16.5	2.71	4.10	2.71	1.23	182	-40	-52	3.7	3.8	1.9	0.8	1.0	-0.2	-0.3
Venezuela	25.1	27.3	28.4	25.5	24.3	22.2	19.5	17.3	7.90	9.75	8.01	9.00	684	178	86	4.8	4.8	3.9	2.3	2.1	1.3	0.3
Grupo IV																						
Argentina	19.2	19.8	19.1	18.6	20.3	18.1	16.9	15.6	7.96	4.92	6.67	1.376	27	223	60	2.2	1.1	1.4	2.3	0.0	0.3	0.1
Chile	22.5	23.7	25.6	22.5	19.1	19.0	16.6	15.1	4.38	6.30	7.5	-6	384	-56	3	2.8	3.0	0.3	0.0	1.4	-0.2	0.0
Cuba	22.4	22.3	22.7	23.8	14.6	15.3	13.0	12.2	2.49	3.76	3.71	-7.58	1.98	-1.96	-36	1.7	2.2	1.8	-4.0	1.2	-1.2	-0.2
Uruguay	18.0	17.8	18.4	17.4	17.4	15.8	15.3	14.5	4.8	6.6	-1.0	3.0	-2.2	1.3	-5	1.1	1.4	-0.2	0.6	-0.4	0.2	-0.1

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

Nicaragua, en los demás países las tasas de crecimiento se mantendrán en esta década entre el 2% y el 2.5% medio anual. En estos países, un mayor crecimiento de la población que debe ser incorporada a la enseñanza primaria coincide con una mayor precariedad del sistema educativo, lo que se refleja en tasas más bajas de matrícula que en el grupo anterior. Con una insuficiente cobertura educativa y altas tasas de crecimiento de su población, estos países continuarán enfrentándose a una situación difícil en lo que queda de esta década, ya que, de no mediar políticas paliativas específicas, se estará reproduciendo una población con bajos niveles de calificación.

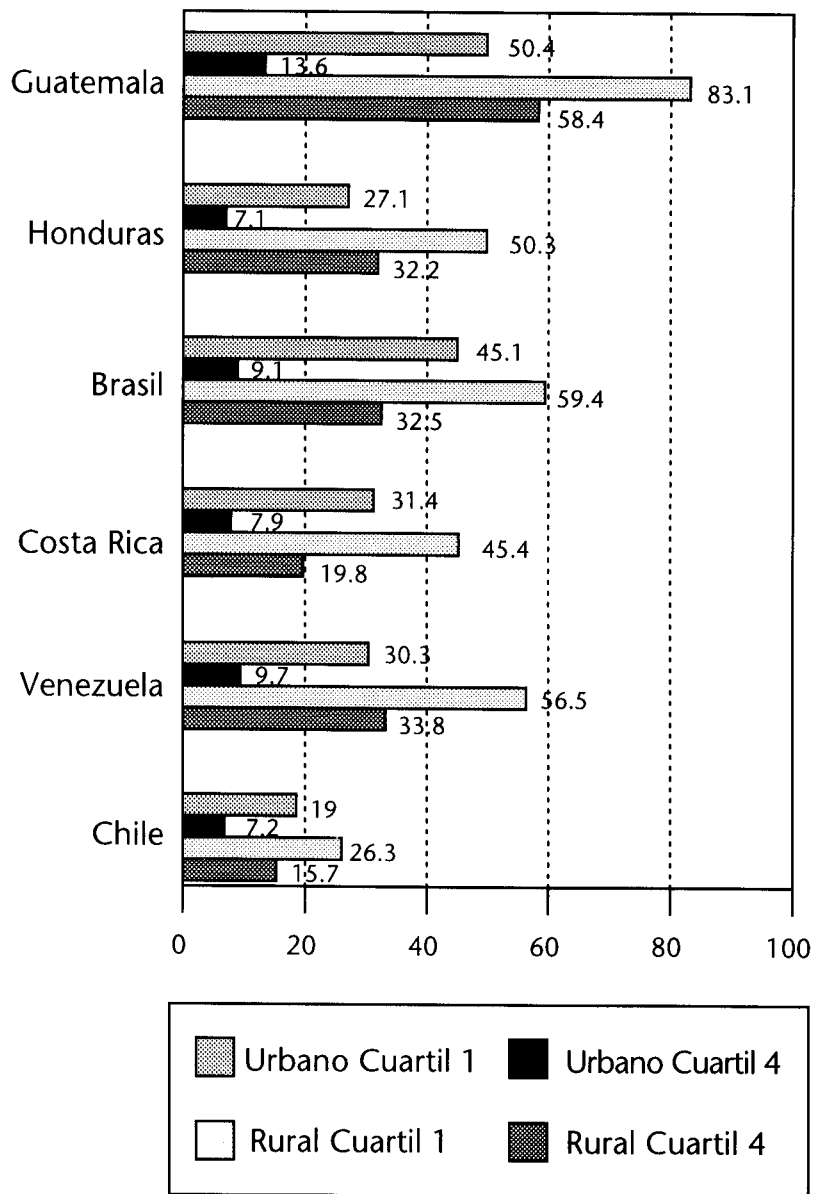
De todos los países de este grupo, Haití es el que presenta la situación más deteriorada en materia de educación, con una tasa de analfabetismo cercana al 50% entre la población mayor de 15 años, y con una baja matrícula escolar. Si la tasa bruta de matrícula se mantuviera constante entre 1990 y el año 2000, el número de matrículas debería aumentar en un 24%, debido al crecimiento demográfico. Si, además, se deseara incrementar aquella hasta el 100%, el país debería hacer un esfuerzo del 31% en la expansión del número de matrículas. En Nicaragua, en contraste, donde las tasas de matrícula estaban ya en 1990 en el nivel del 100%, sólo para mantenerlas se requeriría un aumento del 36%. Esto se debería a que el crecimiento del grupo de edades correspondiente al nivel primario -estimado en este caso a partir del crecimiento del grupo de 5-14 años- es superior al que presenta Haití (CELADE/BID, 1994).

Las desigualdades económicas y sociales que se derivan de diferencias en el nivel de ingreso promedio de los hogares, se manifiestan abiertamente en los logros educacionales de los niños. De esta manera "el mundo de los niños ofrece un ámbito privilegiado para juzgar el carácter más o menos equitativo de las sociedades" (CEPAL, 1993). Un indicador de esto lo constituye el porcentaje de rezagados (desertores más repetidores) entre los niños de 7 a 14 años, provenientes de hogares de ingresos altos (cuartil 4) o bajos (cuartil 1), y según lugares de residencia rural o urbana (gráfico III.2).

Analizar la situación de los niños en estas edades proporciona un panorama inequívoco, y obviamente no inesperado, del efecto de las condiciones de vida sobre el rendimiento escolar: en forma sistemática, en los países seleccionados, los menores niveles de ingreso dentro de cada una de las zonas de residencia presentan los más elevados porcentajes de niños rezagados en sus estudios. En consecuencia, los datos acusan que las deterioradas condiciones de vida en estratos pobres, independientemente de la zona de residencia, sumadas en la mayoría de los casos a un clima educacional desfavorable en los hogares, hacinamiento en las viviendas, y muchas veces inestabilidad en la constitución de las familias, no sólo afectan los resultados en la esfera educativa sino que contribuyen a crear las condiciones para la reproducción de la pobreza (CEPAL, 1993).

Sin embargo, el problema no parece residir solamente en la condición de pobreza de los hogares. Sorprende, en efecto, observar que dentro de las zonas rurales el porcentaje de niños rezagados en sus estudios que pertenece a los hogares de ingresos más elevados es, en algunos países, superior (Guatemala, Honduras) o similar (Venezuela, Chile) al de los niños urbanos de bajos ingresos. En los otros dos países observados el porcentaje es menor, pero aún se puede ver que duplica (Costa Rica) o triplica (Brasil) el porcentaje de niños rezagados urbanos del mismo tramo de ingresos. Esto podría estar indicando que no sólo las características del hogar, sino también factores externos, como una insuficiente cobertura del sistema educativo y su incapacidad para atraer a la población infantil -tanto de bajos como de altos ingresos- en las zonas rurales, están actuando en perjuicio de resultados educativos que conduzcan a mayores niveles de equidad y desarrollo.

GRÁFICO III. 2
PORCENTAJES DE NIÑOS DE 7 A 14 AÑOS REZAGADOS
EN SUS ESTUDIOS POR RESIDENCIA Y CUARTILES DE
INGRESO, EN PAÍSES SELECCIONADOS, 1990



Fuente: CEPAL, 1993.

3.3. DEMANDA POTENCIAL POR EDUCACIÓN MEDIA

La educación media también ha experimentado una expansión de su matrícula en los últimos años, aunque ésta no ha tenido la importancia y magnitud de la observada en la educación básica. La cobertura en el segundo nivel ha aumentado significativamente desde la década de 1960, cuando las tasas brutas de matrícula en la mayoría de los países eran inferiores al 20%. A pesar de esto, las tasas brutas de matrícula en la enseñanza media en la mitad de los países de la región todavía eran, alrededor de 1990, inferiores al 50%.

En el conjunto de América Latina, la población de 15 a 19 años representaba en 1990 el 10.5% de la población total, y se espera que vaya descendiendo hasta llegar a un 8.3% en el año 2020. El porcentaje de estos mismos adolescentes en 1990 fluctuaba desde alrededor de 9% en los países de transición avanzada hasta cerca de 10% a 12% en los de transición incipiente. Al igual que en las edades más jóvenes, la tasa media anual de crecimiento de los menores de entre 15 y 19 años ha descendido, aunque no deben esperarse cambios muy drásticos a corto plazo. Recién a partir de comienzos del próximo siglo las tasas de crecimiento de este grupo de edades se reducirán a niveles cercanos a cero (0.2% entre 2010 y 2020). La situación en los diferentes grupos de países se analizará a continuación, a partir de los datos presentados en el cuadro III.6.

En los países del grupo IV, de transición avanzada, la población de 15-19 años, principal demandante de enseñanza media, representaba en 1990 del 8% al 10% de la población total, con una tendencia a disminuir su peso relativo, aunque muy levemente. En este tramo de edades se encuentran importantes diferencias en las tasas de crecimiento de esta década dentro del grupo: el crecimiento es positivo y cercano al 1% en Argentina, y es negativo o cercano a cero en Cuba, Chile y Uruguay. Estas diferencias, que expresan cambios pasados en las variables demográficas, tienden sin embargo a hacerse menos importantes en el futuro.

En estos países la tasa bruta de matrícula del nivel secundario también se ha expandido en forma importante desde 1960, aunque es, según datos cercanos a 1990, más reducida que la del primer nivel. Cuba es el caso más espectacular en cuanto al incremento de la matrícula en la educación secundaria, ya que la cobertura ha aumentado de 14 a 91%, siguiéndole Chile con un incremento de 23 a 75%. Uruguay y Argentina tienen, en la actualidad, una cobertura superior al 70%, con un aumento cercano al 40% en dicho período.

En este grupo de edades, el aumento de la cobertura educativa debería considerar no sólo el crecimiento futuro sino también los déficit preexistentes, que afectan fundamentalmente a los sectores de extrema pobreza. Pese a que en estos países hay una mayor cobertura y equidad en el acceso al sistema educativo que en la mayoría de los países de los otros grupos, aparentemente sigue pendiente la consideración de los mejoramientos en la calidad de la educación y en los contenidos de la enseñanza. Esto es especialmente válido en este nivel en relación con la creación de alternativas académicas y técnicas para los jóvenes que no necesariamente van a alcanzar el nivel de la enseñanza superior. En estos países de alta cobertura puede estar dándose, además de un aumento del número de matrículas, una cierta redistribución entre áreas de residencia urbanas y rurales, fenómeno que también podría estar presente en el nivel primario.

En los países del grupo III los jóvenes de 15-19 años representan alrededor del 10-12%, proporción no mucho mayor que la de los países de transición avanzada, y que se mantendrá sin grandes cambios en el año 2000. El crecimiento entre 1990 y 2000 en este

CUADRO III.6
AMÉRICA LATINA: PROPORCIÓN Y CRECIMIENTO DEL GRUPO DE 15-19 AÑOS ENTRE 1950 Y 2020

Países	Población de 15-19 años																						
	Proporción sobre población total						Crecimiento absoluto (en miles)						Tasa de crecimiento medio anual (por cien)										
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
América Latina	9.9	9.5	10.4	11.0	10.5	9.9	9.1	8.3	4183	8603	9741	6420	5416	3067	885	2.4	3.6	2.9	2.9	1.5	1.1	0.6	0.2
Grupo I																							
Bolivia	10.2	9.8	10.3	10.4	10.9	10.3	10.6	9.9	51	106	122	163	143	223	128	1.7	2.8	2.5	2.6	1.8	2.3	1.1	1.1
Haití	9.2	9.3	10.1	10.8	10.7	10.4	10.5	10.2	54	101	121	115	137	194	190	1.7	2.5	2.4	1.8	1.8	2.1	1.7	1.7
Grupo II																							
El Salvador	10.4	10.1	10.5	11.0	12.0	11.0	10.5	9.8	59	117	121	123	84	109	73	2.6	3.7	2.8	2.2	1.3	1.4	0.9	0.9
Guatemala	10.8	9.8	10.8	10.7	10.7	11.0	10.8	10.4	65	180	173	245	356	373	343	1.8	3.8	2.7	2.9	3.1	2.5	1.8	1.8
Honduras	10.9	10.0	10.5	11.0	10.9	11.1	11.0	9.9	38	83	120	140	190	183	76	2.2	3.6	3.7	3.1	3.1	2.3	0.8	0.8
Nicaragua	10.5	9.7	11.0	10.9	11.3	11.8	10.6	10.0	30	81	79	98	150	75	79	2.3	4.4	3.0	2.8	3.2	1.3	1.2	1.2
Paraguay	9.6	9.4	11.9	11.2	10.1	10.9	10.4	9.6	31	105	70	79	172	124	100	2.0	4.7	2.2	2.0	3.4	1.9	1.3	1.3
Grupo III																							
Brasil	10.3	9.6	10.7	11.3	10.0	9.8	8.7	8.0	1453	3340	3460	1094	2211	356	142	2.3	3.9	2.9	0.8	1.4	0.2	0.1	0.1
Colombia	9.9	9.6	11.1	12.0	10.0	10.2	8.8	8.0	350	835	825	43	610	-50	-11	2.6	4.4	3.0	0.1	1.7	-0.1	0.0	0.0
Costa Rica	10.2	9.4	11.0	12.1	9.4	9.8	9.2	8.3	28	74	87	8	86	48	20	2.8	4.9	3.8	0.3	2.6	1.2	0.5	0.5
Ecuador	9.5	9.3	10.6	10.7	10.9	10.5	9.5	8.5	90	222	219	262	218	88	19	2.5	4.3	3.0	2.7	1.8	0.6	0.1	0.1
México	9.8	9.8	10.4	10.9	12.2	10.2	9.4	8.3	910	1620	2086	2796	-23	493	-271	2.9	3.7	3.3	3.2	0.0	0.5	-0.3	-0.3
Panamá	9.4	9.9	10.2	11.1	10.8	9.5	8.9	7.8	30	42	63	42	14	19	-9	3.2	3.2	3.4	1.8	0.5	0.7	-0.3	-0.3
Perú	10.2	9.7	10.3	10.9	10.9	10.5	9.5	8.4	184	394	532	455	349	134	-7	2.1	3.4	3.3	2.2	1.4	0.5	0.0	0.0
Rep. Dominicana	10.1	9.9	10.5	12.0	10.8	9.8	9.4	8.2	81	144	221	87	65	75	-35	2.9	3.7	3.9	1.2	0.8	0.9	-0.4	-0.4
Venezuela	9.8	9.6	10.6	11.5	10.0	10.1	9.5	8.5	227	407	598	226	502	278	75	3.7	4.4	4.2	1.2	2.3	1.1	0.3	0.3
Grupo IV																							
Argentina	9.1	8.4	9.0	8.2	8.6	8.9	8.1	7.8	170	415	163	487	465	41	161	1.0	2.1	0.7	1.9	1.5	0.1	0.5	0.5
Chile	9.5	9.6	10.1	11.3	9.4	8.4	8.5	7.4	152	227	310	-33	47	169	-51	2.3	2.7	2.8	-0.3	0.4	1.2	-0.4	-0.4
Cuba	8.7	9.8	9.1	11.6	10.4	6.6	7.3	5.9	175	89	352	-18	-360	129	-142	3.0	1.2	3.8	-0.2	-3.9	1.6	-1.8	-1.8
Uruguay	8.9	8.0	8.1	8.4	8.4	7.8	7.5	7.3	4	23	19	14	-4	2	6	0.2	1.1	0.8	0.6	-0.2	0.1	0.2	0.2

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

grupo será bastante heterogéneo; en el próximo quinquenio oscilará, según los países, entre el 2.6% (Costa Rica) y el 0% (México). Si bien el crecimiento de la población en edad de acceder a la enseñanza básica no parecía imponer restricciones serias a los países de este grupo, el probable aumento de la demanda de la población de 15 a 19 años puede plantear mayores problemas, dado que la tasa bruta de matrícula se encuentra todavía por debajo de la demanda demográfica, dejando fuera del sistema, aun en los países más avanzados en este campo, a una elevada proporción de la población en estas edades. La mayoría de los países de este grupo registran tasas brutas de matrícula del 50 al 60%, con la excepción de Brasil y Costa Rica, donde éstas bordean el 40%, y de Perú y República Dominicana donde superan el 60%. Si bien todos estos países han aumentado su cobertura en las últimas décadas, es mucho lo que queda por hacer, y la demanda generada por el crecimiento demográfico excede en gran medida la oferta educativa.

Si en Costa Rica, por ejemplo, uno de los países de menor cobertura de los de su grupo en el nivel medio, se pensara en mantener la de 1990 hasta el año 2000, sólo por crecimiento demográfico se debería aumentar las matrículas en un 25%. Si, además, se considerara un aumento del 10% en la cobertura, se necesitaría aumentar las matrículas cerca de un 36%. Frente a esto, en Colombia, con una menor presión del grupo de edades y una mayor cobertura, mantener ésta sólo implicaría aumentar las matrículas en un 10% (CELADE/BID, 1994).

En los países de los grupos I y II, el peso de estas edades sobre la población total también fluctúa entre el 10% y el 12%, y permanecerá prácticamente estable hasta el año 2000, e incluso hasta el 2010. Las correspondientes tasas de crecimiento en esta década para este grupo de edades son elevadas, del orden del 2% y 3%, con un máximo de 3.4% en Paraguay y Nicaragua. En consecuencia, para estos países la cobertura de la educación secundaria es un problema verdaderamente crítico, dado que se combina un alto crecimiento demográfico del grupo de edades con una muy baja matrícula bruta, que va del 19% en Haití al 43% en Nicaragua. Los problemas son, pues, de gran magnitud. En Nicaragua, por ejemplo, mantener constante la cobertura entre 1990 y el año 2000 implicaría un aumento del 42% de las matrículas. Pero si se deseara aumentar la cobertura en un 25%, por ejemplo, esto demandaría un aumento del 75% de los cupos en el nivel secundario. Un escenario similar se presenta en Honduras, donde el crecimiento demográfico entre 1990 y el año 2000 obligaría a una expansión del 35% en el número de matrículas, con cobertura constante. Si, además, se deseara expandir la cobertura en un 15%, el porcentaje de matrículas adicionales requeridas sería de aproximadamente un 54%.

3.4. DEMANDA POTENCIAL POR EDUCACIÓN SUPERIOR

Como se ha visto, en los últimos treinta años la educación superior ha experimentado un notable crecimiento de su matrícula, con tasas de 11% anual entre 1960 y 1970, las que bajaron al 5% anual en los años 80, coincidiendo con la disminución del ritmo de expansión en todos los niveles educativos, luego de la crisis ocurrida en los primeros años de la década pasada. Este crecimiento elevó el número de alumnos en doce veces la matrícula observada en 1960, llegándose a una cifra de 7 millones de alumnos en la región, en 1990. Análisis realizados a fines de los años 80 indican que "a mediados de la década la región alcanzó el 'modelo de acceso de masas', en la medida que más del 15% de los jóvenes del grupo de edad correspondiente a este nivel educativo, estaban inscritos en instituciones de educación superior. La situación, sin embargo, difiere por

países, por cuanto se consideraba que sólo dos de ellos habían llegado al modelo de 'acceso universal', once estaban en el modelo de 'acceso de masas', y el resto se encontraba en el modelo de 'acceso de elites'" (García-Guadilla, 1991, citada por Lavín, 1994).

En las edades que corresponden a la enseñanza superior¹, los factores demográficos ya no son los más importantes para estimar la magnitud de la demanda potencial por educación, dentro del sistema educativo formal o en sus alternativas de instrucción o capacitación. De hecho, como puede inferirse de las tasas de escolarización de este nivel educativo, la mayor parte de los jóvenes ingresa, más bien, al mercado de trabajo.

En los últimos años, sin embargo, se ha notado una disminución de las tasas de participación laboral de los jóvenes, lo que es coincidente con la ampliación de la matrícula y con un proceso de descentralización y diversificación de la enseñanza superior. En efecto, se puede encontrar un creciente número de establecimientos que tienen una mayor cobertura al interior de los países y también una mayor diferenciación interna, lo que ha dado lugar a la existencia de una amplia variedad de instituciones educacionales de nivel superior que brindan diversos tipos de formación académica y que se dirigen, por lo tanto, a diferentes estratos sociales (Rodríguez y Dabezies, 1990). No obstante la falta de planificación con que este proceso se ha dado en muchos países, esta situación ha aumentado las oportunidades de educación para los jóvenes, si se las compara con las que prevalecían en la década de los años 70, permitiendo un mayor acceso de la población que sale de la educación media y que no desea o no puede seguir una carrera universitaria tradicional.

En América Latina en su conjunto, el número de eventuales aspirantes a la educación superior ha aumentado en forma decidida desde 1950. Los jóvenes entre 20 y 24 años han pasado de 14 millones en 1950 a 40 millones en 1990, esperándose un total de 53 millones en el año 2020. No obstante, esto muestra que, de tasas de crecimiento promedio del 3% anual en los años 60 y 70, se ha pasado a 2.2% en los años 80, y a 1.6% en los años 90. Este descenso se acentuará aún más en las primeras décadas del próximo siglo (cuadro III.7), de tal modo que, si bien en 1990 había 8.1 millones más de jóvenes que en 1980, la diferencia entre el 2010 y el 2020 será sólo de 2.3 millones.

En 1990 este grupo de edades representaba, en promedio, el 9.5% de la población total, sin oscilaciones importantes en los diferentes grupos de países. En el año 2010, ya se perfilan los cambios debidos a las tendencias decrecientes de la fecundidad: el peso relativo del grupo es menor cuanto más avanzada es la etapa de la transición demográfica en que los países se encuentran. En efecto, mientras que en los países de transición más tardía (grupos I y II) la proporción de personas en estas edades se mantendrá por encima del 9% en los próximos veinte o veinticinco años, este porcentaje será de 7 u 8% en los países de transición más avanzada (grupos III y IV), respondiendo al hecho de que en los primeros las tasas de crecimiento todavía en los años 2010-2020 serán cercanas al 2%, mientras que en los últimos dos grupos, en general, serán cercanas a cero o incluso negativas.

En el nivel de la enseñanza superior, la demanda educativa no está en relación directa con el potencial demográfico del grupo de edades correspondiente, como en el

¹ Si bien en el campo de la educación se trabaja habitualmente con el grupo de 18 a 23 años para este nivel, en este trabajo se utilizará el grupo de 20 a 24 años, como una aproximación al mismo.

CUADRO III.7
AMÉRICA LATINA: PROPORCIÓN Y CRECIMIENTO DEL GRUPO DE 20-24 AÑOS ENTRE 1950 Y 2020

Países	Población de 20-24 años																							
	Proporción sobre población total						Crecimiento absoluto (en miles)						Tasa de crecimiento medio anual (por cien)											
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
América Latina	8.9	8.3	8.5	9.3	9.5	9.3	8.7	8.1	3150	5978	9021	8107	6842	3678	2264	2.0	3.0	3.0	3.3	2.2	1.6	0.7	0.4	
Grupo I																								
Bolivia	9.1	8.5	8.7	8.9	8.9	9.2	9.2	9.4	39	79	111	108	180	179	209	1.5	2.4	2.7	2.0	2.7	2.1	2.0	2.0	
Haití	8.0	8.1	8.3	8.9	9.2	8.9	9.2	9.1	46	67	100	120	112	187	193	1.6	2.0	2.4	2.3	1.7	2.3	2.0	2.0	
Grupo II																								
El Salvador	9.0	8.4	8.1	8.7	9.4	10.5	9.2	9.4	42	73	103	93	189	43	136	2.2	2.9	3.0	2.1	3.3	0.6	1.7	1.7	
Guatemala	9.4	8.4	8.4	8.7	8.8	9.3	9.5	9.5	56	107	163	201	334	364	377	1.8	2.8	3.1	2.9	3.5	2.8	2.2	2.2	
Honduras	8.8	8.8	8.0	8.9	9.3	9.5	9.8	9.6	46	41	110	137	162	188	144	3.2	2.2	4.2	3.6	3.0	2.7	1.6	1.6	
Nicaragua	9.2	8.3	8.3	9.0	9.1	9.9	9.7	9.6	23	46	81	75	140	107	107	2.1	3.2	3.9	2.6	3.6	2.1	1.7	1.7	
Paraguay	7.9	7.8	7.6	9.8	9.2	8.8	9.5	8.9	25	35	127	83	93	185	95	1.9	2.2	5.4	2.4	2.1	3.3	1.3	1.3	
Grupo III																								
Brasil	9.4	8.5	8.8	9.7	9.3	9.2	8.5	7.9	1188	2193	3419	2010	2261	961	414	2.1	3.0	3.4	1.6	1.5	0.6	0.2	0.2	
Colombia	8.6	7.9	8.7	10.0	10.8	9.4	8.6	7.9	228	597	804	835	65	131	43	2.0	3.9	3.6	2.7	0.2	0.4	0.1	0.1	
Costa Rica	8.8	7.9	8.5	10.5	9.7	8.9	9.0	8.1	22	50	91	54	44	69	20	2.5	4.1	4.8	2.0	1.4	1.9	0.5	0.5	
Ecuador	8.2	8.1	8.0	9.1	9.6	9.8	9.2	8.5	82	120	246	255	256	129	68	2.6	2.9	4.1	3.0	2.3	1.0	0.5	0.5	
México	8.2	8.1	8.2	8.9	9.9	9.9	8.8	8.2	698	1178	1868	2179	1624	100	264	2.7	3.3	3.7	3.1	1.8	0.1	0.3	0.3	
Panamá	8.4	8.0	8.4	9.2	9.9	8.9	8.7	7.8	18	37	53	58	17	28	1	2.2	3.4	3.5	2.8	0.7	1.0	0.0	0.0	
Perú	8.6	8.5	8.4	9.1	9.6	9.9	9.3	8.3	194	259	470	490	481	238	30	2.6	2.7	3.5	2.7	2.1	0.9	0.1	0.1	
Rep. Dominicana	9.1	8.4	8.4	9.7	10.3	9.2	9.1	8.1	55	102	181	180	49	98	-10	2.3	3.2	4.0	2.8	0.6	1.2	-0.1	-0.1	
Venezuela	9.0	7.9	8.6	9.5	9.5	9.2	9.3	8.4	144	318	518	420	394	407	108	2.7	4.3	4.5	2.6	1.9	1.7	0.4	0.4	
Grupo IV																								
Argentina	9.2	7.9	8.2	7.9	7.6	9.1	8.1	7.6	53	334	248	254	850	-9	67	0.3	1.9	1.2	1.1	3.0	0.0	0.2	0.2	
Chile	8.7	7.8	8.5	9.9	9.5	7.9	8.3	7.6	67	211	300	132	-41	207	20	1.2	3.0	3.2	1.1	-0.3	1.6	0.1	0.1	
Cuba	8.3	8.6	8.5	7.6	10.9	6.6	7.0	6.4	121	118	19	417	-411	84	-33	2.2	1.8	0.3	4.5	-4.4	1.1	-0.4	-0.4	
Uruguay	8.7	7.9	7.5	7.6	7.3	8.3	7.3	7.2	6	11	10	5	45	-19	9	0.3	0.5	0.5	0.2	1.8	-0.7	0.3	0.3	

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

caso de la educación primaria, sino que depende de otros factores, tales como la amplitud de la enseñanza media que otorga los requisitos de entrada al nivel superior, y del desarrollo social y económico del país, en tanto éste promueva la adquisición de conocimientos en este nivel tanto por la valoración social que les atribuya como por la efectiva y adecuada incorporación de los egresados al mercado de trabajo.

Los datos mencionados más arriba ponen en evidencia que los países en los que la demanda potencial de educación superior crecerá con mayor fuerza a partir de 1990, también son aquellos con menores tasas de escolarización, tanto en el nivel superior como en los niveles anteriores. Esto muestra la precariedad del esfuerzo por promover a las nuevas generaciones a través del sistema educativo, como lo muestran, con mayor dramatismo, los casos de Haití, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

Esto no quiere decir, sin embargo, que los países que muestran la mayor cobertura educativa a nivel superior (Argentina, Ecuador, Panamá, Venezuela y Uruguay) hayan resuelto el problema de la inserción productiva de esos nuevos profesionales. De hecho, esta inserción es muchas veces problemática y marcada por la exclusión y marginación, tanto en materia de empleos como en cuanto a otros aspectos de su participación social y política (Rodríguez y Dabezies, 1990).

3.5. DEMANDA EDUCATIVA DE LA POBLACIÓN EN EDADES ACTIVAS

Por otra parte, está la población en edades activas que, en su mayoría, ya no se encuentra en condiciones de acceder al sistema educativo formal, aunque hay dentro de este grupo numerosos sectores que podrían ser objeto de programas educativos específicos, tanto dentro como fuera de los lugares de trabajo. Es más, el desarrollo de un país no debería prescindir de la incorporación de sus recursos humanos a algún tipo de perfeccionamiento educativo, ya que la adopción de nuevas tecnologías es un proceso complejo que involucra un gran número de innovaciones de diferente nivel, muchas veces dependientes de los conocimientos y capacidades de los técnicos y trabajadores locales.

En las edades activas, el factor demográfico tiene un peso muy restringido como elemento para definir la demanda educativa tanto del nivel terciario como de otras posibilidades no formales. En todo caso, cabe señalar que es un grupo de edades que en la mayoría de los países de la región está aún en etapa de expansión, creciendo a tasas más aceleradas cuanto menos avanzados se encuentran los países en el proceso de transición de su fecundidad.

Lo importante en estas edades es identificar grupos que pueden ser objeto de políticas educativas, en diferentes ámbitos y también con diferentes contenidos. Al respecto se han distinguido, al menos dos grandes campos de acción (Lavín, 1994): uno, que tiene que ver con las necesidades de aprendizaje de jóvenes y adultos generadas como consecuencia de las condiciones de pobreza, y otro, que se refiere a los requerimientos de capacitación técnica que surgen de la incorporación de innovaciones tecnológicas y de los cambios en los procesos productivos en las empresas.

Ambos son problemas de gran magnitud en América Latina. En el primer caso, se trata de incorporar a la ciudadanía a sectores pobres y marginales y por ello especialmente expuestos a continuar en la pobreza así como a transmitirla a las generaciones siguientes: se encuentran en este grupo los pobres rurales, población indígena, desempleados y trabajadores informales urbanos. En este sentido, el desafío para la equidad lo constituye la creación y puesta en práctica de programas educativos y de capacitación que, luego de identificar las necesidades de estos grupos, permitan

“fomentar su activa participación, con el propósito de que eventualmente puedan organizarse para lograr una representación efectiva en la sociedad” (CEPAL/UNESCO, 1992). En el segundo caso, se trata de generar una capacidad de los recursos humanos acorde con los procesos de transformación productiva que se aspira a poner en marcha, lo que requiere necesariamente un proceso educativo; ello es fundamental para “alcanzar una dinámica sustentable de crecimiento a largo plazo” (CEPAL/UNESCO, 1992), con una maximización del bienestar individual y colectivo. La forma y la intensidad de los procesos tecnológicos que se incorporen, determinará las estrategias educativas que se adopten.

Con fines ilustrativos, se ha considerado que una estimación aproximada de lo que podría ser la demanda por educación en la población en edades activas, la puede proporcionar la distribución de la población que participa en la actividad económica según el número de años de estudio aprobados en la educación formal que se muestra en el cuadro III.8. Si bien estos datos pueden tener problemas de comparabilidad por el hecho de referirse algunas fuentes a la población total y otras a la población urbana, en todos los casos expresan una relación ya constatada entre la educación y el proceso de transición de la fecundidad, poniendo de manifiesto una vez más que, en general, es menor el número de analfabetos y mayor el nivel de educación de la población activa cuanto más avanzado se encuentra un país en dicho proceso. Ellos muestran, asimismo, cual es el tipo y magnitud del esfuerzo que deberían hacer los países para elevar el nivel educativo de su mano de obra.

Por ejemplo, si bien como se vio al comienzo de este capítulo los países del grupo IV tienen una muy baja proporción de analfabetos entre su población mayor de 15 años (entre 4 y 7%, cuadro III.2) se ha observado que registraban, alrededor de 1990, entre un 2% en Argentina y un 11% en Chile de su población activa con menos de cuatro años de estudio, contingente de los denominados analfabetos funcionales. Como son países que tienen una amplia cobertura en la educación básica y media, posiblemente tengan mayores posibilidades de incentivar a la población en edades activas para que se incorpore a programas de readiestramiento, actualización y formación técnica y profesional.

Los países del grupo III, por su parte, se caracterizan por una mayor proporción de analfabetos entre la población mayor de 15 años, de 7 a 19%, y obviamente por una población activa menos calificada, con porcentajes que oscilan entre el 12 y el 17% en Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Venezuela. En este grupo, Brasil constituye un caso extremo, con un 36% de su población económicamente activa con menos de cuatro años de estudio. En consecuencia, estos países tendrán que dedicar esfuerzos a capacitar y actualizar su mano de obra, elaborar programas especiales en áreas donde el cambio tecnológico es estratégico para el desarrollo, e incorporar social y laboralmente a los sectores más marginados.

Como éstos son a la vez países con menor cobertura en los distintos ciclos de la educación formal, la población en edades activas tiene también un menor nivel de instrucción, pues estuvo expuesta a la acción del sistema educativo en épocas en que la cobertura era más restringida. En consecuencia, es muy probable que los sectores productivos más avanzados tecnológicamente concentren el segmento de la población activa con mayor nivel educacional. Para el grueso de la población activa, el enfoque que debe orientar los programas educativos probablemente apuntará a elevar su nivel general, para hacerlo congruente con los cambios que se desea implementar en la esfera productiva. Posiblemente deban encararse programas que permitan llenar los vacíos

CUADRO III.8
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA SEGÚN AÑOS DE ESTUDIO
APROBADOS, POR PAÍSES CLASIFICADOS SEGÚN LAS ETAPAS
DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, 1990

Países	Años de estudio aprobados								
	Total	Ninguno	1-3	4-6	7-9	10-12	13-15	16 y +	Ignorado
Grupo I									
Bolivia (Pobl. urbana)	100.0	5.9	12.5	21.0	13.9	25.7	5.6	14.8	0.7
Grupo II									
El Salvador (Pobl. urbana)	100.0	14.8	15.1	26.0	16.1	17.5	6.4	4.1	-
Guatemala (Pobl. urbana)	100.0	8.2	11.9	30.3	14.2	23.4	3.9	8.1	-
Honduras (Pobl. total)	100.0	25.5	23.6	33.3	5.7	8.9	1.1	2.0	-
Paraguay (Pobl. urbana)	100.0	1.1	6.6	33.0	16.6	28.1	5.5	9.0	-
Grupo III									
Brasil (Pobl. total)	100.0	16.5	19.2	29.0	13.6	13.9	5.6	2.0	0.1
Colombia (Pobl. urbana)	100.0	2.2	9.8	26.6	18.9	25.3	6.3	10.6	0.4
Costa Rica (Pobl. total)	100.0	4.8	12.3	41.2	12.9	16.9	6.0	5.0	1.0
México (Pobl. urbana)	100.0	3.9	8.2	25.7	23.8	20.9	5.6	11.9	0.0
Panamá (Pobl. total)	100.0	5.4	8.7	32.2	16.8	20.7	6.4	9.8	-
Venezuela (Pobl. total)	100.0	7.1	8.2	32.7	20.5	17.4	2.4	10.1	1.6
Grupo IV									
Argentina (Pobl. urbana)	100.0	1.9	-	41.9 ^a	-	35.2 ^b	-	21.0 ^c	-
Chile (Pobl. total)	100.0	4.4	6.5	20.0	20.3	35.6	2.9	8.2	2.1
Uruguay (Pobl. urbana)	100.0	1.1	6.7	31.9	20.8	25.9	8.7	5.0	0.1

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones, sobre la base de encuestas de hogares.

^a Primaria

^b Media

^c Superior y universitaria.

debidos a la falta de educación básica completa o media, antes de acceder a niveles de capacitación más sofisticados. Dada la gran heterogeneidad económica y social de estos países -que se reproduce internamente-, los programas a desarrollar deberán basarse en estudios específicos que identifiquen las necesidades más urgentes en cada uno de ellos.

Los países del grupo II se encuentran, en general, en mayor desventaja en cuanto al nivel educativo de su población, y en particular de su población activa. En este último grupo los niveles de analfabetismo o analfabetismo funcional son del 20% en Guatemala, del 30% en El Salvador, y de casi el 50% en Honduras. Paraguay, en cambio, se encuentra en una situación similar a la del grupo de países más avanzados, mientras que Bolivia, del grupo I, muestra un nivel más parecido a los países del grupo III. En estos países, en que la situación educativa de la mano de obra se encuentra en desventaja en relación con los demás -con la excepción de Brasil-, las tareas a desarrollar para la actualización educativa de la población parecen ser de mayor envergadura. El hecho de que se trate de países que, en general, tienen una población más reducida, podría indicar que será igualmente menor el monto de recursos necesarios. Sin embargo, considerando que son también los de menor desarrollo económico, mayor población rural y mayor atraso en el nivel de instrucción de su población, el desafío de un rápido desarrollo educativo es posiblemente más difícil de encarar.

4. LAS MUJERES Y LA EDUCACIÓN

El proceso expansivo de la educación que ha tenido lugar en la región en las tres últimas décadas tuvo, como uno de sus correlatos, la mayor incorporación de las mujeres al sistema educativo, produciendo una situación de mayor equidad social que en el pasado. Las desigualdades, no obstante, aún se reflejan en las cifras de analfabetismo por sexo en los países de la región. Como puede verse en el cuadro III.9, los países de menor cobertura educativa y que corresponden a los menos avanzados en el proceso de transición demográfica, son los que tienen mayores proporciones de analfabetos entre las mujeres que entre los hombres, tal como lo muestran en mayor grado los casos de Bolivia, Haití, El Salvador y Guatemala. En menor medida esta situación también se presenta, en 1990, en Honduras, Brasil, Ecuador, México y Perú.

En la expansión de la matrícula escolar, tanto primaria como media y superior, se ha constatado una creciente incorporación de las mujeres jóvenes, aunque a diferente ritmo según los países. De hecho, hacia 1990, en la educación primaria, la matrícula femenina representaba en casi todos los países de la región, entre el 48% y el 50% de la matrícula total, poniendo de manifiesto que "la condición de 'niña', aparentemente, no constituye una barrera para el acceso de la población femenina a la educación primaria" (Lavín, 1994).

En la educación media se ha observado este mismo fenómeno, y las cifras registradas por la UNESCO (1992) incluso muestran que en algunos países (Honduras, Nicaragua, Brasil, Colombia, Venezuela, Chile y Uruguay) la matrícula femenina es superior a la de los varones en este nivel educativo (cuadro III.9). También ha sido muy notable la creciente incorporación de las mujeres a la enseñanza superior y universitaria. Como señalan Rodríguez y Dabezies (1990), el proceso de crecimiento de la matrícula universitaria se caracterizó por su creciente feminización: mientras que en 1950 el porcentaje de mujeres matriculadas en la universidad era en casi todos los

CUADRO III.9
AMÉRICA LATINA: INDICADORES DE NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACIÓN ALREDEDOR
DE 1990, POR SEXO, AGRUPADOS DE ACUERDO CON LAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN
DEMOGRÁFICA

Países	Tasa de analfabetismo en la población de 15 años y más			Porcentaje de matrículas femeninas por nivel educativo	
	Total	Hombres	Mujeres	Primer nivel	Segundo nivel
Grupo I					
Bolivia	22.5	15.3	29.3	47	46
Haití	47.0	40.9	52.6	48	-
Grupo II					
El Salvador	27.0	23.8	30.0	50	50
Guatemala	44.9	36.9	52.9	45	45 ^b
Honduras	26.9	24.5	29.4	50	54
Nicaragua	13.0 ^a	-	-	51	58
Paraguay	9.9	7.9	11.9	48	50
Grupo III					
Brasil	18.9	17.5		49 ^b	54 ^b
Colombia	13.3	12.5	14.1	50	54
Costa Rica	7.2	7.4	6.9	49	50
Ecuador	14.2	12.2	16.2	49	50
México	12.4	9.6	15.0	49	50
Panamá	11.9	11.9	11.8	48	51
Perú	14.9	8.5	21.3	48 ^a	47 ^a
Rep. Dominicana	16.7	15.2	18.2	49	-
Venezuela	11.9	13.3	10.4	50	57
Grupo IV					
Argentina	4.7	4.5	4.9	51	51
Chile	6.6	6.5	6.8	49	51
Cuba	6.0	5.0	7.0	48	52
Uruguay	3.8	3.4	4.1	49	53 ^b

Fuente: UNESCO, 1992.

^a 1985.^b 1980.

países inferior al 30% -con la excepción de Costa Rica, Cuba, Chile y Panamá-en 1980 sólo en Colombia y Guatemala las mujeres estaban por debajo de ese nivel.

El hecho de que la matrícula femenina casi se haya equiparado con la masculina y que las diferencias entre los sexos en el acceso a la educación tiendan a disminuir, apoya la hipótesis de que son mayores las diferencias en materia educativa entre las mujeres de distintos estratos sociales que entre mujeres y hombres de un mismo estrato (Rodríguez y Dabezies, 1990). Esto permite visualizar que, en las condiciones sociales actuales, el sistema educativo tiende a marginar a ciertos sectores de niñas y mujeres jóvenes; principalmente en los estratos populares urbanos y en las zonas rurales pobres, en algunas de las cuales hay predominio de población indígena.

En efecto, en el primer caso se trata de jóvenes provenientes de familias de bajos ingresos que por lo general desarrollan una relación temprana con el mundo del trabajo, y en cuyos hogares el nivel educativo es bajo y el estímulo para continuar los estudios más allá de la educación básica, es también escaso. En las zonas rurales, por su parte, a las condiciones de pobreza que debilitan la relación de los individuos con el

sistema educativo, se suma en la mayoría de los casos la insuficiente cobertura o el difícil acceso de los niños y niñas a los sitios donde están emplazadas las escuelas. En estos grupos suelen concentrarse además los mayores índices de deserción y repitencia así como bajos índices de promoción, que muestran la poca eficiencia del sistema educativo (Rodríguez y Dabezies, 1990).

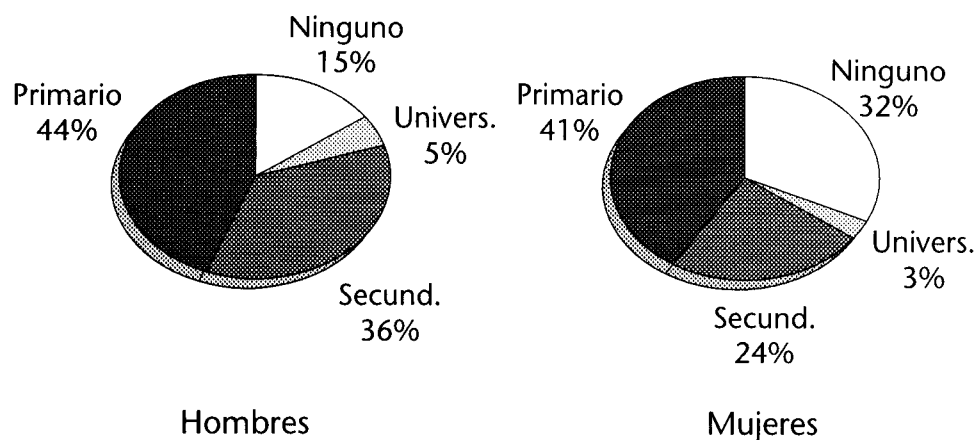
Entre la población indígena la situación es todavía más grave, pues a la pobreza debe agregarse la falta de adecuación de la enseñanza a la gran diversidad etnolingüística que presentan algunos de los países de la región, tales como Bolivia, Guatemala y Perú en primer término, con los mayores porcentajes de población indígena, y en menor grado Panamá, México, Honduras, Paraguay, Colombia y Venezuela (Peyser, 1994).

Un estudio realizado sobre la educación de las niñas en Guatemala muestra la marginación educativa en que éstas se encuentran, principalmente en las áreas rurales del país. En el sexto grado de las escuelas urbanas hay 90 niñas por cada 100 niños, mientras que en las áreas rurales la relación es de apenas un 66 por ciento. Los factores que explican esta desigualdad de oportunidades parecen ser tanto de orden económico como cultural. En el primero están los costos inherentes a las dificultades de traslado, los gastos de matrícula y útiles, a los que se suma el costo de oportunidad que conlleva la ausencia de la niña del hogar, ya que ésta asume desde muy pequeña la realización de las tareas domésticas, lo que limita su posibilidad de acceso a la escuela. En el orden cultural, se apunta que la cultura indígena pareciera otorgar poco valor a la educación formal, asociando el papel de la mujer principalmente con las funciones de madre y ama de casa, desconociendo el significado de la educación como factor que puede contribuir al desarrollo de la mujer en otros campos (FNUAP, 1992). A esto se suma la todavía escasa importancia que se da en la práctica a los programas de educación bilingüe, como "modalidad educativa que mantiene y valoriza el idioma materno conjuntamente con el castellano y que apunta a una formación intercultural del educando" (D'Emilio, 1989).

Otro ejemplo lo constituye el caso de Bolivia donde, desde el punto de vista educativo, la población indígena ha alcanzado mejores niveles que en otros países de la región y ha avanzado notablemente en el tiempo. Si bien el censo de 1976 revelaba que, para ambos sexos, el porcentaje de los que no habían siquiera entrado al sistema educativo se elevaba al 91%, en 1988 este porcentaje era de 24%. Con todo, esta situación muestra todavía un rezago de la población indígena respecto de la no indígena y también de las mujeres con respecto a los hombres en ambos grupos, pero con mayor intensidad entre los indígenas. En efecto, en este grupo el porcentaje de mujeres que no han recibido instrucción duplica al de los hombres (32% frente a 15%), y también éstas alcanzan en mucho menor proporción que los hombres un nivel de educación secundaria (24% frente a 36%) (gráficos III.3 y III.4).

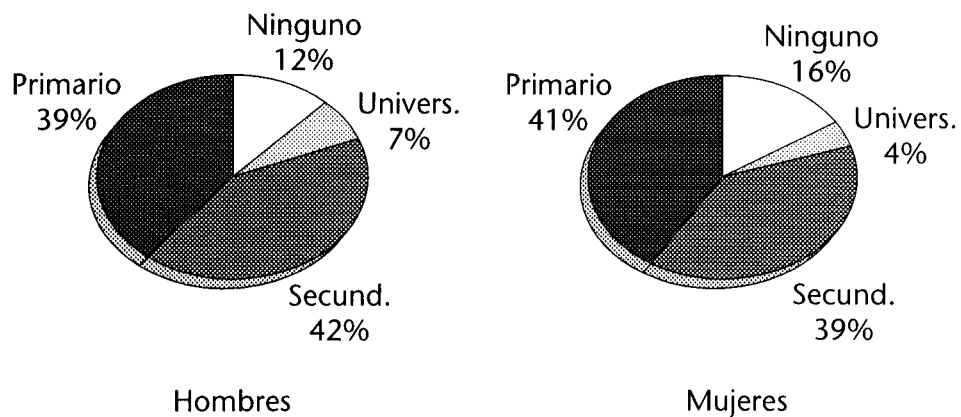
En suma, queda aún un gran camino que recorrer en la incorporación de las mujeres de los sectores menos privilegiados al sistema educativo, como una condición necesaria para su participación plena en los procesos de desarrollo. Es importante recordar, además, que el papel preponderante de las mujeres en la socialización de las nuevas generaciones las convierte en agentes del cambio social, por su importante efecto multiplicador con respecto a todas las acciones y programas de desarrollo que van dirigidos hacia ellas.

GRÁFICO III.3
BOLIVIA 1988: NIVEL EDUCACIONAL DE LA POBLACIÓN
INDÍGENA POR SEXO



Fuente: Peyser, 1994.

GRÁFICO III.4
BOLIVIA 1988: NIVEL EDUCACIONAL DE LA POBLACIÓN
NO INDÍGENA POR SEXO



Fuente: Peyser, 1994.

5. LA INFLUENCIA DE LA EDUCACIÓN SOBRE EL COMPORTAMIENTO DEMOGRÁFICO

5.1. FECUNDIDAD, MORTALIDAD INFANTIL Y EDUCACIÓN DE LAS MADRES

Si bien en este documento se examina la demanda poblacional potencial y sus cambios respecto del sector educativo, está suficientemente documentado el hecho de que la educación ejerce a su vez una influencia muy importante sobre las tendencias demográficas, afectando las variables que producen sus cambios. La elevación del nivel educacional, posiblemente asociada al mejoramiento de las condiciones de vida y de la atención médica, ha tenido históricamente un efecto decisivo en el descenso de la mortalidad (especialmente de la mortalidad infantil) y de la fecundidad, tanto en forma directa como a través de su influencia en los determinantes próximos de estas variables. En el caso de las migraciones internas e internacionales, la educación también influye, dependiendo del tipo de movimiento, de la distancia, de la duración de la residencia, y de las diferencias de oportunidades entre el lugar de origen y de destino, siendo muchos y muy complejos los factores involucrados.

Tanto en relación con la mortalidad infantil como con la fecundidad se han realizado numerosos estudios tratando de determinar la incidencia de la educación –generalmente a través del nivel de instrucción de las madres– en el comportamiento de estas variables, a lo largo del tiempo y en diferentes contextos geográficos y sociales. En ambos casos se ha encontrado una relación inversa: a mayor educación de la madre menor mortalidad infantil y menor fecundidad, aunque los niveles y patrones de la relación presentan diferencias entre y dentro de los países.

En el caso de la mortalidad infantil, la educación mantiene sus efectos diferenciales incluso cuando otras variables están controladas, lo que estaría indicando la estrecha relación de la educación de la madre con aspectos vinculados con el bienestar del niño (CEPAL/CELADE, 1990). Si bien en muchos de estos estudios no ha podido tomarse en cuenta el aspecto fundamental de la atención médica, algunos trabajos específicos han identificado a la educación materna incluso como un factor importante para una mayor utilización de los servicios de salud, independientemente de la disponibilidad de éstos. Aun cuando hay numerosas interacciones entre la educación y otras variables, y a pesar de las dificultades propias de obtener la información requerida, es claro que para fines de políticas de salud el incremento de la escolaridad materna es muy importante, aunque “los mecanismos por medio de los cuales actúa (sobre el descenso de la mortalidad infantil) sean múltiples y aún no del todo precisados” (Behm, 1990).

También se ha señalado la educación de las madres como un factor que explica importantes diferencias en los niveles de fecundidad entre grupos –especialmente durante el período en que comienza su descenso–, y esto ha llevado a asignar importancia a esta variable en cuanto a su eventual efecto en la disminución del número medio de hijos. Algunos autores –especialmente a partir de los trabajos de Cochrane (1979) y Caldwell (1980)– han señalado las diversas vías por las cuales la educación puede afectar el comportamiento reproductivo de la mujer, principalmente a través de la formación y difusión de actitudes, valores y creencias asociados con un tamaño de familia relativamente pequeño (el modelo occidental urbano), con la reducción del valor económico de los hijos, y con el trabajo de la mujer fuera del ámbito familiar, directamente vinculado con sus crecientes aspiraciones de realización personal y económica (Weinberger, 1987).

A partir de la información proveniente de la encuesta mundial de fecundidad, de fines de 1970, y de las encuestas demográficas y de salud de fines de los años 80 y comienzos de los 90, se ha podido investigar, además, la relación de la educación con algunos de los determinantes próximos de la fecundidad, tales como la edad a la primera unión, la lactancia, y el uso de anticonceptivos. Esto ha permitido verificar que "las mujeres más instruidas se casan más tarde, tienen menos hijos y son mucho más propensas a usar anticonceptivos modernos" (Weinberger, Lloyd y Blanc, 1989). Aunque la existencia de estos diferenciales es innegable (gráfico III.5), se ha observado que la distancia que los separa puede ser muy variable según la etapa en que se encuentre el país en el proceso de transición demográfica. En principio las diferencias entre los grupos tienden a aumentar a partir del momento en que se inicia el descenso de la fecundidad, dado que éste comienza en los sectores sociales más instruidos, pero luego van disminuyendo con el transcurso del tiempo.

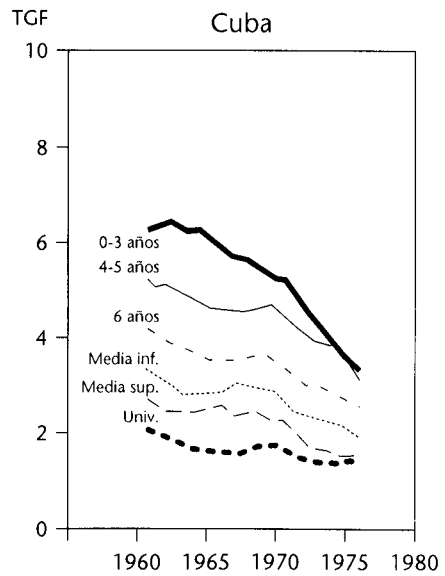
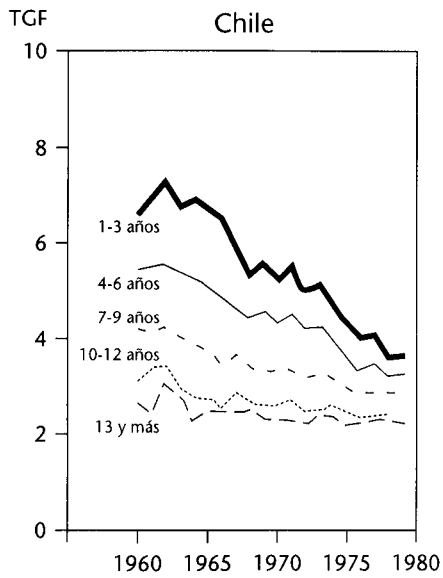
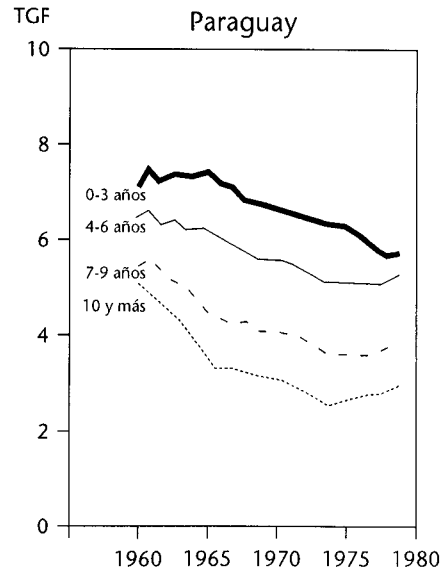
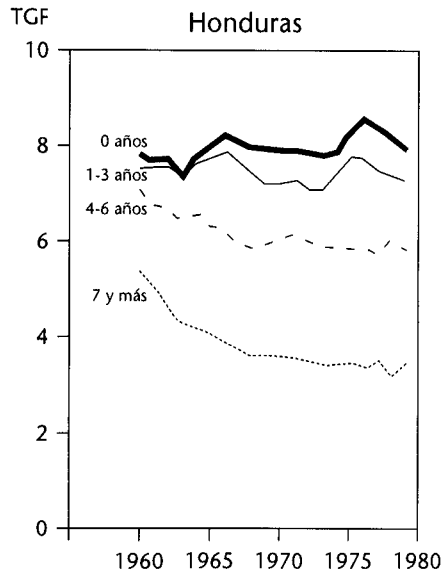
En cuanto al valor de los diferenciales por nivel de instrucción, prácticamente en todos los países de los que se tiene información éste ha disminuido (salvo en los casos de Paraguay, Perú y Honduras). Pero pueden anotarse algunas diferencias tentativas según el avance que cada país ha experimentado en su propia transición demográfica. En los países de transición avanzada, como Chile y Cuba alrededor de 1980, por ejemplo, el diferencial de fecundidad entre las mujeres más y menos instruidas era respectivamente de sólo 1.1 y 1.6 hijos. Esto es producto del descenso de la fecundidad en todos los grupos de instrucción, pero con mayor intensidad entre las mujeres de menor instrucción, que eran las que todavía conservaban una fecundidad relativamente elevada alrededor de 1970. En los países de transición moderada y en los de transición incipiente que se han estudiado, hay una diferencia de 3 a 4 hijos entre las mujeres más y menos educadas. Esto, sin embargo, parece responder a situaciones diferentes. Hay algunos países -Colombia, Ecuador, República Dominicana- en los que la fecundidad de las mujeres sin instrucción ha disminuido en más de un hijo, mientras que entre las más educadas ésta se ha mantenido constante o incluso ha aumentado en el período. En otros, como México, Perú y Paraguay, en cambio, la disminución de la fecundidad entre las mujeres -con o sin instrucción- es muy pequeña, y posiblemente éste sea también el caso de Brasil. Finalmente, los casos de Guatemala y Honduras ejemplifican una situación en la que si bien no se han observado cambios en los niveles de fecundidad dentro de cada uno de los grupos entre, aproximadamente, 1970 y 1980, también hay, como ya se mencionó, importantes diferenciales entre los grupos educativos extremos.

Si bien los datos ponen de manifiesto que existe una vinculación importante entre el nivel educativo de las mujeres y el número de hijos tenidos, esta relación parece ser más fuerte al comienzo de la transición de la fecundidad que cuando este proceso ya se encuentra más avanzado, circunstancia en que ésta descende incluso en los grupos que no poseen tal atributo, como se puede observar en los casos de Cuba, Chile y Colombia, debido seguramente a la influencia de otros factores igualmente asociados con el desarrollo educativo y social a nivel de la sociedad global, tales como el mayor acceso a la información y la mayor difusión de los anticonceptivos modernos.

5.2. EDUCACIÓN Y MIGRACIONES

La educación, como un determinante importante del comportamiento de los individuos, también está muy vinculada con las decisiones de migrar, tanto interna como internacionalmente. En el estudio de las migraciones, en general, se ha considerado que éstas son producto de la interrelación de fuerzas de atracción y

GRÁFICO III.5
TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD SEGÚN AÑOS
DE ESTUDIO DE LAS MADRES, EN PAÍSES
SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA



Fuente: Chackiel y Schkolnik, 1992.

expulsión, tanto en los lugares de origen como de destino. Esto ha conducido a tratar de identificar los factores que determinan un cambio de residencia, ya se trate de las motivaciones personales o de las circunstancias que hacen que ciertas zonas atraigan a los migrantes y que otras sean fuentes de emigración.

Dado que existen diferentes tipos de migración, es difícil encontrar generalizaciones universalmente válidas acerca de los factores determinantes de estos procesos. Aun cuando una explicación completa del fenómeno no puede darse en términos de un solo tipo de factores, existe bastante consenso sobre el papel predominante que tienen en esta materia los factores económicos, que interpretan principalmente los movimientos migratorios como un mecanismo de ajuste de la mano de obra y de la población a los cambios en la distribución de los recursos productivos (Elizaga, 1979). Dentro de este marco, incluso los aspectos educativos como parte de la explicación del fenómeno de la migración son importantes, por cuanto permiten identificar las circunstancias que hacen que ciertas zonas atraigan o expulsen migrantes, así como los motivos que los individuos tienen para migrar.

En el caso de las migraciones internas esta relación se puede apreciar desde varios puntos de vista, según se consideren aspectos macro o microsociales. Por ejemplo, las grandes ciudades ofrecen mayores oportunidades educacionales que las zonas rurales y que las ciudades pequeñas o intermedias en todos los niveles educativos, y especialmente en el secundario y superior. Además de ser mayores, estas oportunidades son también más variadas y, sobre todo en el período 1950-1980, coincidentes con una mayor movilidad social y ocupacional en función de los logros educativos. Conectado con lo anterior, y desde el punto de vista individual –principalmente entre los jóvenes–, la amplia oferta de carreras técnicas y profesionales puede ser considerada como un medio para el logro de mejores oportunidades de vida. Constituye también una fuerte motivación para mujeres con hijos pequeños, especialmente en los hogares con jefatura femenina; en general, dicha oferta brinda una mejor perspectiva para el futuro que el horizonte limitado, educacional y ocupacionalmente, característico de las zonas rurales latinoamericanas, especialmente para jóvenes y mujeres.

Por otra parte, también el nivel educativo de las personas puede ser un indicador de su propensión a migrar, en la medida en que las personas más educadas tienen un conocimiento más amplio sobre las condiciones de vida en las ciudades, por un mayor acceso a las redes de información disponibles, y mayor iniciativa en la toma de decisiones (Ebanks, 1993).

Respecto a las migraciones internacionales, un tema que ha sido de gran importancia para América Latina y que vincula educación y migración es el de la “fuga de cerebros”. En efecto, a partir de la Segunda Guerra Mundial se acentuó en la región el carácter selectivo de las migraciones entre países en desarrollo y países desarrollados, produciéndose un verdadero drenaje de profesionales de alta capacitación desde los primeros hacia estos últimos. Oteiza (1979) señala que en los primeros veinte años de la posguerra, los Estados Unidos recibieron casi 400 mil profesionales y técnicos provenientes del exterior; Canadá, cerca de 150 mil, y Australia, alrededor de 90 mil, habiendo América Latina contribuido de manera sostenida a este tipo de migración selectiva a dichos países. De esta manera, se efectuó una importante transferencia de recursos humanos a los países desarrollados, con la subsecuente pérdida para los países de origen de científicos y técnicos altamente capacitados, y del esfuerzo que estos países realizaron para expandir su educación superior.

CUADRO III.10
AMÉRICA LATINA: PROFESIONALES, TÉCNICOS Y AFINES EMIGRANTES DENTRO DE LA
REGIÓN Y HACIA ESTADOS UNIDOS, PRESENTES ALREDEDOR DE 1970 Y 1980

Región de presencia	Alrededor de 1970 ^a		Alrededor de 1980 ^b	
	Profesionales, técnicos y afines		Profesionales, técnicos y afines	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
América Latina	39 404	35.6	73 646	34.8
Estados Unidos	71 195	64.4	138 002	65.2
Total	110 599	100.0	211 648	100.0
América Latina	39 404	54.9	73 646	54.7
Estados Unidos (sin cubanos ni mexicanos)	32 401	45.1	60 999	45.3
Total (sin cubanos ni mexicanos a Estados Unidos)	71 805	100.0	134 645	100.0

Fuente: Extraído de Martínez, 1992.

^a Se incluyen once países que realizaron censos (Argentina, Chile, Costa Rica, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela), para el total de extranjeros presentes con relación a los veinte países considerados en el Proyecto de Investigación sobre la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA-CELADE).

^b Se incluyen once países que realizaron censos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela), para el total de extranjeros presentes con relación a los veinte países considerados en el Proyecto de Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA-CELADE).

No toda la emigración calificada se ha dirigido, sin embargo, hacia los países desarrollados. Ha existido también en las dos últimas décadas una migración intrarregional de personal calificado, la que ha sido vinculada entre otros factores a la coexistencia de un elevado desarrollo del sistema educativo y una incapacidad por parte del aparato productivo de los países para absorber los recursos de alto nivel y ofrecerles un remuneración adecuada (Pellegrino, 1992), frente a una demanda proveniente de otros países que no sólo se ahorran la inversión educativa correspondiente sino también la tardanza en preparar los recursos humanos que el desarrollo de su estructura productiva requiere.

Con el propósito de ilustrar la magnitud que ha adquirido este fenómeno, Martínez (1992) ha hecho una estimación del número y porcentaje de profesionales y técnicos emigrantes dentro de la región y hacia Estados Unidos, alrededor de los años 1970 y 1980, procedentes de once países de América Latina (cuadro III.10). Puede verse allí que el número de profesionales y técnicos emigrados de sus países de origen y que sumaban un total de 110 mil en 1970, prácticamente se ha duplicado una década más tarde, llegando a 212 mil en 1980, y que la emigración hacia Estados Unidos en ambas fechas representaba alrededor del 65%, frente al 35% de la misma hacia los demás países de América Latina. Como muestra Martínez (1992), los países que reciben la mayor cantidad de migrantes de este tipo son Argentina, Brasil y Venezuela, y las corrientes de emigrantes calificados de mayor concentración en la región son las de colombianos, paraguayos, uruguayos y chilenos, seguidos de argentinos, bolivianos y peruanos, constatándose que existe una correspondencia entre la distancia al país receptor y el peso de la migración calificada sobre el total de la población activa

migrante, ya que, a mayor distancia, mayor es la proporción de profesionales y técnicos en relación con los migrantes activos.

6. CONCLUSIONES

Los países de América Latina comenzaron la transición de su mortalidad y fecundidad en diferentes períodos y con diferentes ritmos de descenso. Esto tiene como consecuencia una gran variedad de escenarios actuales y futuros respecto a la demanda demográfica para el sector educativo, pero donde se pueden observar grandes tendencias.

Los países que se encuentran ya en etapas avanzadas de la transición demográfica tienen una proporción menor de población en edad escolar, que coincide con una mayor cobertura y equidad en el acceso al sistema educativo. En general y con algunos altibajos, el porcentaje de población joven de este grupo se reduce y las tasas de crecimiento continuarán disminuyendo con el tiempo, llegando incluso a tasas negativas.

Esto implicará una menor presión sobre el sistema educativo y estos países podrían, en consecuencia, concentrar sus esfuerzos en el mejoramiento de la calidad de la educación básica, el desarrollo y universalización de la educación media, superior y de carácter técnico o profesional, y en el desarrollo de alternativas y mecanismos (becas, créditos, subsidios) para la incorporación de los sectores sociales tradicionalmente excluidos.

En los países que se encuentran en plena transición y que tenían una fecundidad muy elevada todavía en la década de 1960, el crecimiento de la población menor de 20 años también está en descenso, pero en general las tasas observadas se mantienen por encima de las del grupo IV hasta fines de este siglo. A partir del año 2000 se observa un descenso muy pronunciado de las tasas, incluso con signo negativo, en la gran mayoría de estos países.

Si bien la mayor parte de ellos tiene una amplia cobertura educativa a nivel primario, tendrán que enfrentar una demanda potencial creciente hasta fines de siglo en los niveles donde aún tienen una cobertura insuficiente. En el próximo siglo, aunque la demanda disminuya todavía tendrán que cubrir los déficit preexistentes. De acuerdo con los niveles de matrícula observados, ésta debería ampliarse, especialmente en la enseñanza básica y media. Pese a que la situación general es mejor que en otros países, se sabe que en éstos hay grandes "bolsones" de analfabetismo y baja cobertura educativa, similares a los de los países más atrasados en esta materia.

Finalmente, los países de transición incipiente y moderada, que han tenido durante mucho tiempo y todavía tienen una fecundidad relativamente alta, son los que posiblemente se encuentren ante los desafíos más difíciles de encarar. El crecimiento de la población joven y en edades activas es muy elevado, sumándose a esto un alto potencial de crecimiento de la estructura por edades debido al gran número de mujeres en edades fértiles provenientes de cohortes de mayor fecundidad.

A diferencia de los anteriores estos países tienen en común una alta ruralidad, un elevado porcentaje de analfabetismo entre la población mayor de 14 años, y una mucho más baja cobertura educativa. El desafío máximo será el de ampliar la cobertura de la educación primaria y media, implementar la educación técnica de nivel medio, y crear alternativas educacionales para incorporar a los grupos sociales más pobres y marginales así como a vastos sectores de población indígena. En estos países el desafío

de la equidad parece ser mayor que en otros, y deberá llevar a la implementación de modelos educativos alternativos para incorporar a la población que se encuentra al margen del desarrollo.

En suma, se puede ver que según sea la etapa de la transición demográfica y la forma en que sus componentes van a variar en el futuro, unido a las características diferenciales de los países, éstos enfrentarán distintos tipos de desafíos. La severidad de éstos, sin embargo, no va a depender exclusivamente de la situación demográfica, sino del contexto social y económico dentro del cual enfrenten su dinámica poblacional, así como de su capacidad para ampliar la cobertura del sistema educativo, adecuar la calidad de la enseñanza y generar nuevas alternativas de capacitación, tanto para los jóvenes como para los adultos; lo que a su vez tendrá un impacto importante sobre las variables demográficas.

Pero el problema no es sólo de carácter cuantitativo, y su complejidad está muy vinculada a las diferentes realidades nacionales. La población demandante de educación no es homogénea. Dentro de cada grupo de edad hay una gran heterogeneidad en cuanto a su condición social, económica y cultural, su distribución espacial, su status migratorio y sus necesidades, intereses y aspiraciones.

En las zonas rurales pobres, por ejemplo, los menores están integrados al trabajo familiar desde pequeños y dejan temporariamente la escuela para participar en las cosechas, o la dejan en forma permanente porque sus padres no ven allí un futuro para ellos. Una situación similar podría describirse respecto de los menores en las poblaciones marginales urbanas, y esto indica que la oferta educativa, aunque sólo fuera desde el punto de vista de su función social, debe adaptarse a diferentes realidades, y a partir de ellas incorporar a los sectores más discriminados redistribuyendo conocimientos y capacidades básicas que le den mayor equidad al sistema social en su conjunto.

También el sistema educativo debería estar integrado con el mundo del trabajo. Un aspecto clave de la educación para la transformación productiva tiene que ver con la adquisición de conocimientos ligados a la incorporación, adaptación y creación de innovaciones tecnológicas y al desarrollo de una tecnología de avanzada. En relación con esto se ha constatado que es necesario todavía un gran esfuerzo por elevar el nivel educativo de la población adulta, ya que una parte importante de la fuerza de trabajo en América Latina sigue siendo analfabeta, con menos de cuatro años de estudio, o poco más. En consecuencia, para aquellas personas que no han recibido educación o que la han tenido, pero incompleta, debería existir una amplia oferta de posibilidades educativas dentro o fuera del mercado de trabajo, desde programas de alfabetización hasta programas de formación profesional en los niveles medio y superior.

Se requiere también tomar especiales recaudos para asegurar el acceso de las mujeres al sistema educativo en sus diferentes niveles, dado que éste ha sido históricamente menor que el del hombre, aunque esta situación ha tendido a ser más igualitaria en los últimos años. Además de constituir la educación un derecho básico para todas las personas, el papel de las mujeres en la socialización de los hijos requiere que su nivel educativo esté acorde con esta tarea, que comprende la incorporación de las futuras generaciones a una sociedad cambiante, con el desafío del desarrollo y la equidad. La formación de la mujer influye también, en forma determinante, en las condiciones de salud de la familia y en el comportamiento reproductivo de la pareja. Un acceso igualitario a la educación estimulará asimismo la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, y esto a su vez revertirá sobre las variables demográficas, profundizando el proceso de transición.

BIBLIOGRAFÍA

- Behm, H. (1990), "Los determinantes de la sobrevivencia en la infancia: un marco de referencia para su análisis", en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), *Factores sociales de riesgo de muerte en la infancia: los casos de Costa Rica, Honduras y Paraguay*, CELADE, serie OI, N° 41, Santiago de Chile.
- Caldwell, J. (1980), "Mass education as a determinant of the timing of fertility decline", en *Population and Development Review*, 6:2, junio.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía), Proyectos IFHIPAL, estudios realizados en CELADE en el marco de un programa de Investigación de la Fecundidad por el Método de los Hijos Propios para América Latina.
- CELADE/BID (Centro Latinoamericano de Demografía/Banco Interamericano de Desarrollo) (1994), *Caracterización demográfica y su impacto sobre los sectores sociales*. Informes nacionales, Santiago de Chile, inédito.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1993), *Panorama social de América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano de Demografía) (1990), *Factores sociales de riesgo de muerte en la infancia: los casos de Costa Rica, Honduras y Paraguay*, CELADE, Santiago de Chile, serie OI, N° 41.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cochrane, S.H. (1979), *Fertility and education: what do we know?*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Chackiel, J. y S. Schkolnik (1992), "La transición de la fecundidad en América Latina", en *Notas de Población*, año 20, N°55, Santiago de Chile.
- D'Emilio, A.L. (1989), "La mujer indígena y su educación", en D'Emilio, A.L. (comp.), *Mujer indígena y educación en América Latina*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO/III), Santiago de Chile.
- Ebanks, E.G. (1993), *Determinantes socioeconómicos de la migración interna*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)/Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Santiago de Chile, serie E, N° 38.

- Elizaga, J.C. (1979), *Dinámica y Economía de la Población*, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), Santiago de Chile, serie E, N° 27.
- FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas)(1992), *Misión de revisión de programa y formulación de estrategias, Guatemala*, Informe de misión, FNUAP, inédito.
- García-Guadilla, C. (1991), "Modelos de acceso y políticas de ingreso a la educación superior: el caso de América Latina y el Caribe", en *Revista Educación Superior y Sociedad*, vol. 2, N° 2, julio-diciembre, citada por Lavín, 1994.
- Latorre, C.L. (1988), "El desarrollo educativo en América Latina: una explicación complementaria a su terciarización", en Cerri, M. y otros (comp.), *Modernización: un desafío para la educación*, Programa Cooperativo del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE)/Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE)/Instituto de Estudios de Educación de Ontario (OISE)/Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC), Santiago de Chile.
- Lavín, S. (1994), "Principales tendencias, temas relevantes y estrategias en el desarrollo educacional de América Latina y el Caribe en la perspectiva de desarrollo humano", trabajo elaborado para el documento de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre Estrategias de desarrollo humano en América Latina: la perspectiva educativa, Santiago de Chile, inédito.
- Martínez, J. (1992), *La migración de mano de obra calificada dentro de América Latina*, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), Santiago de Chile, serie A, N° 275.
- Oteiza, E. (1979), "Los recursos humanos en la América Latina. Enfoque histórico de las relaciones entre población, educación y empleo", en *El Trimestre Económico*, vol. 56(4), N° 224, México.
- Pellegrino, A. (1992), *La movilidad de profesionales y técnicos latinoamericanos y del Caribe*, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), Santiago de Chile, serie A, N° 270.
- Peyser, A. (1994), *Diagnóstico socio-demográfico de los pueblos indígenas en América Latina: un análisis censal*, memoria, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, inédito.
- Rodríguez, E. y B. Dabezies, (1990), *Primer informe sobre la juventud de América Latina*, Conferencia Iberoamericana de Juventud, Quito.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1992), *Anuario Estadístico 1992*, París.

- Weinberger, Mary B. (1987), "The relationship between women's education and fertility: selected findings from the World Fertility Surveys", en *Perspectivas internacionales en planificación familiar*, 13:2, junio, Nueva York.
- Weinberger, M.B., C. Lloyd, y A. Blanc, (1989), "Educación de la mujer y fecundidad: un decenio de cambios en cuatro países latinoamericanos", en *Perspectivas internacionales en planificación familiar*, número especial, The Alan Guttmacher Institute, Nueva York.

ANEXO

ANEXO III.1
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN DE 0-19 AÑOS ENTRE 1950 Y 2020

Países	Población 0-19 (en miles)							
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
América Latina	79 809	108 662	145 016	176 294	198 061	211 840	217 662	217 380
Grupo I								
Bolivia	1 400	1 760	2 244	2 836	3 428	4 162	4 768	5 038
Haití	1 502	1 855	2 307	2 756	3 301	4 002	4 764	5 568
Grupo II								
El Salvador	1 030	1 428	2 046	2 578	2 871	3 203	3 509	3 584
Guatemala	1 631	2 212	2 975	3 914	5 163	6 588	7 935	8 920
Honduras	773	1 071	1 520	2 076	2 738	3 423	3 864	4 010
Nicaragua	605	860	1 218	1 636	2 047	2 470	2 750	2 851
Paraguay	723	987	1 328	1 661	2 199	2 773	3 209	3 600
Grupo III								
Brasil	27 960	38 603	50 785	59 501	65 926	69 727	70 393	69 319
Colombia	6 278	8 923	12 188	13 809	14 632	15 331	15 266	15 083
Costa Rica	462	702	987	1 165	1 391	1 627	1 743	1 838
Ecuador	1 662	2 341	3 284	4 262	5 113	5 612	5 769	5 706
México	14 365	20 261	28 772	37 833	42 223	42 887	42 709	41 055
Panamá	427	595	815	1 005	1 104	1 165	1 165	1 127
Perú	3 952	5 265	7 163	9 114	10 600	11 261	11 375	11 278
Rep. Dominicana	1 286	1 827	2 556	3 091	3 404	3 644	3 647	3 532
Venezuela	2 714	4 191	6 026	7 871	9 399	10 687	11 204	11 328
Grupo IV								
Argentina	6 803	8 083	9 190	10 889	12 764	13 317	13 681	13 767
Chile	2 809	3 712	4 680	5 000	5 171	5 607	5 683	5 688
Cuba	2 603	3 077	3 922	4 226	3 527	3 315	3 175	3 038
Uruguay	824	912	1 010	1 031	1 058	1 038	1 052	1 049

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

ANEXO III.2
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN DE 0-4 AÑOS ENTRE 1950 Y 2020

Países	Población 0-4 (en miles)							
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
América Latina	25 691	35 296	43 721	50 160	53 489	55 404	55 296	54 458
Grupo I								
Bolivia	458	575	717	866	1 018	1 211	1 280	1 296
Haití	477	595	703	807	989	1 174	1 364	1 576
Grupo II								
El Salvador	326	490	655	789	787	907	911	908
Guatemala	546	751	954	1 271	1 608	1 961	2 233	2 380
Honduras	253	374	509	663	836	973	1 012	1 019
Nicaragua	202	296	396	525	600	699	724	717
Paraguay	215	322	393	492	679	774	891	962
Grupo III								
Brasil	9 053	12 581	14 523	16 717	17 593	17 913	17 718	17 070
Colombia	2 144	2 946	3 744	3 715	3 833	3 859	3 826	3 742
Costa Rica	156	244	285	327	405	429	456	475
Ecuador	535	786	1 039	1 284	1 401	1 467	1 451	1 412
México	4 715	6 834	9 404	10 940	10 990	11 170	10 591	10 222
Panamá	139	194	256	272	301	301	290	281
Perú	1 282	1 758	2 261	2 724	2 895	2 896	2 864	2 818
Rep. Dominicana	438	626	802	845	949	941	909	881
Venezuela	935	1 395	1 848	2 295	2 696	2 798	2 859	2 822
Grupo IV								
Argentina	1 947	2 261	2 461	3 330	3 342	3 404	3 502	3 368
Chile	867	1 180	1 291	1 227	1 435	1 441	1 404	1 457
Cuba	784	834	1 214	794	872	822	748	790
Uruguay	220	256	266	277	259	266	265	261

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

ANEXO III.3
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN DE 5-14 AÑOS ENTRE 1950 Y 2020

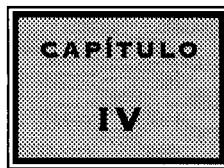
Países	Población 5-14 (en miles)							
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
América Latina	38 344	53 408	72 735	87 833	99 852	106 299	109 162	108 834
Grupo I								
Bolivia	665	856	1 092	1 414	1 691	2 089	2 403	2 529
Haití	724	904	1 148	1 372	1 620	1 999	2 377	2 779
Grupo II								
El Salvador	504	679	1 014	1 291	1 463	1 592	1 784	1 789
Guatemala	763	1 074	1 454	1 903	2 571	3 286	3 987	4 483
Honduras	370	507	740	1 022	1 370	1 728	1 947	2 009
Nicaragua	287	419	597	806	1 044	1 218	1 399	1 427
Paraguay	365	491	656	821	1 092	1 399	1 594	1 814
Grupo III								
Brasil	13 407	19 069	25 969	29 030	33 491	34 757	35 261	34 694
Colombia	2 954	4 447	6 079	6 904	7 566	7 630	7 647	7 560
Costa Rica	217	341	512	561	701	827	868	923
Ecuador	803	1 142	1 609	2 124	2 596	2 811	2 897	2 853
México	6 929	9 795	14 116	19 555	21 098	21 606	21 515	20 500
Panamá	207	290	406	518	545	592	584	564
Perú	1 890	2 544	3 544	4 539	5 361	5 671	5 683	5 639
Rep. Dominicana	610	881	1 291	1 562	1 685	1 867	1 827	1 775
Venezuela	1 279	2 069	3 044	3 845	4 745	5 429	5 607	5 693
Grupo IV								
Argentina	3 288	4 084	4 576	5 243	6 619	6 646	6 869	6 929
Chile	1 366	1 804	2 434	2 509	2 503	2 887	2 831	2 834
Cuba	1 311	1 560	1 936	2 307	1 549	1 747	1 551	1 515
Uruguay	404	452	518	508	538	516	529	524

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

ANEXO III.4
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN DE 15-19 AÑOS ENTRE 1950 Y 2020

Países	Población 15-19 (en miles)							
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
América Latina	15 774	19 957	28 560	38 301	44 721	50 137	53 204	54 089
Grupo I								
Bolivia	277	328	434	556	719	862	1 085	1 213
Haití	301	355	456	577	692	829	1 023	1 213
Grupo II								
El Salvador	201	260	377	498	621	705	814	887
Guatemala	322	387	567	740	985	1 341	1 714	2 057
Honduras	151	189	272	392	532	722	905	981
Nicaragua	115	145	226	305	403	553	628	707
Paraguay	143	174	279	349	428	600	724	824
Grupo III								
Brasil	5 500	6 953	10 293	13 753	14 847	17 058	17 414	17 556
Colombia	1 180	1 530	2 365	3 190	3 233	3 843	3 793	3 782
Costa Rica	88	116	190	277	285	371	419	439
Ecuador	323	413	635	854	1 116	1 334	1 422	1 441
México	2 722	3 632	5 252	7 338	10 134	10 111	10 04	10 333
Panamá	81	111	153	216	258	272	291	282
Perú	779	963	1 357	1 889	2 344	2 693	2 827	2 820
Rep. Dominicana	238	319	463	684	771	836	911	876
Venezuela	500	727	1 134	1 732	1 958	2 460	2 738	2 813
Grupo IV								
Argentina	1 568	1 738	2 153	2 316	2 803	3 268	3 309	3 470
Chile	576	728	955	1 265	1 232	1 279	1 448	1 397
Cuba	508	683	772	1 124	1 106	746	875	733
Uruguay	200	204	227	246	260	256	258	264

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes



POBLACIÓN Y SALUD

1. INTRODUCCIÓN

Población y salud son conceptos que aluden a realidades muy íntimamente interconectadas. Tanto es así que, incluso, ambos campos comparten indicadores que dan cuenta de sus respectivas áreas de interés: la tasa de mortalidad, por ejemplo, que representa una de las variables demográficas básicas del comportamiento de la población, es utilizada a la vez como uno de los principales indicadores del estado de salud de la población. Los puntos de contacto entre ambos son múltiples ya que las variables demográficas -en especial la mortalidad y la fecundidad- se han visto muy afectadas por los cambios en el estado sanitario y nutricional de la población, y por la difusión del progreso de la medicina a través de los sistemas públicos y privados de atención de salud.

El control de ciertas enfermedades ha eliminado algunas causas de muerte (diarreas en los menores de un año, mediante el suministro de sales de rehidratación oral), y el descubrimiento y aplicación de vacunas, antibióticos o insecticidas ha permitido erradicar, de vastas zonas geográficas, la presencia de insectos o parásitos dañinos para la salud (causantes de malaria, dengue y otras enfermedades tropicales). Esto ha dado lugar a que se acuñara la expresión "transición epidemiológica", para dar cuenta de los cambios en la prevalencia de ciertas enfermedades y causas de muerte. La expresión se refiere fundamentalmente al cambio de una situación de alta mortalidad en la cual prevalecen las enfermedades transmisibles (infecciosas y parasitarias), a otra, propia de más baja mortalidad, donde el mayor peso relativo lo tienen las enfermedades de tipo degenerativo, tumores y muertes por causas violentas. En este proceso están implícitos, asimismo, los cambios derivados de la disminución de la población joven y del aumento del número de personas de edad avanzada, como consecuencia del proceso de transición demográfica, lo que implica un cambio cuantitativo y cualitativo importante en la estructura de la demanda en el sector salud.

Si bien en un primer momento el mejoramiento de las condiciones de salud de la población en general, y de las mujeres en particular, ha contribuido a un incremento de la fecundidad -como se ha observado en diversos países de América Latina al comienzo de la transición demográfica-, su posterior descenso tiene entre sus factores determinantes la disminución de la mortalidad infantil y la expansión de los servicios de atención de salud. Estos difunden, a través de su cada vez más amplia cobertura de atención materno-infantil, normas relacionadas con la procreación que favorecen tanto

la salud de la madre como la del hijo: el mayor espaciamiento entre los nacimientos, la lactancia materna, y el conocimiento y uso de métodos de planificación familiar.

Los cambios en las variables demográficas -fecundidad, mortalidad y migraciones- y sus consecuencias en la estructura por edades de la población, además de incidir en el peso relativo de los diferentes tipos de enfermedades y causas de muerte, son insumos para la planificación del sector salud y sus diferentes instancias de programación. La información demográfica permite identificar, a partir de ciertos criterios, la magnitud de las poblaciones expuestas a diferentes riesgos de salud y proporciona datos sobre algunas características de estos grupos. Esto facilita el establecimiento de metas cuantificables, la selección de los instrumentos más adecuados, y la evaluación de los resultados de programas y acciones médicas en general. Dada su importancia, se ha desarrollado una propuesta que tiene por objeto plantear el tema de la salud en relación con los procesos de transformación productiva con equidad, tomando en cuenta tanto el mejoramiento de las condiciones de salud y una mayor equidad en el acceso a los bienes y servicios de salud como el aporte que el propio sistema de salud puede hacer "a la formación de recursos humanos, a la productividad sistémica y a una distribución más justa de los logros del desarrollo" (CEPAL/OPS, 1994).

En el presente capítulo, tomando en consideración las diferencias que los países exhiben según la fase de la transición demográfica en que se encuentran, se examinarán aspectos de los cambios demográficos que tienen incidencia en el sector salud, tales como la transición epidemiológica, el descenso de la fecundidad, las tendencias de la fecundidad adolescente, los embarazos no deseados, y la mortalidad materna. Se señalarán asimismo algunas inequidades que se observan entre sectores de la población en relación con la fecundidad y la mortalidad infantil.

2. TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA Y TRANSICIÓN EPIDEMIOLÓGICA

2.1. LOS CAMBIOS EN LOS PERFILES EPIDEMIOLÓGICOS

El conocimiento de la estructura de la población por grupos de edades es muy importante para la formulación de políticas y programas de salud, dado que a distintas edades se asocian distintos riesgos de muerte, y es diferente también la incidencia de las enfermedades.

La transición demográfica y en particular el descenso de la mortalidad, han sido acompañados por un conjunto de procesos a los que se ha dado el nombre de transición epidemiológica, y cuyas principales características son los cambios en la estructura por edades de la mortalidad y los cambios en las causas de muerte predominantes. También hay diferencias en cuanto a la temporalidad de los cambios, la distribución social de los patrones de la salud, y al hecho de que no hay secuencias fijas o etapas definitivamente superadas en la transición epidemiológica, pues pueden aparecer nuevas enfermedades o bien resurgir algunas que se creían definitivamente derrotadas (Frenk et al., 1991).

El hecho más característico de la transición epidemiológica es el cambio en la estructura de las causas de muerte. Este implica un desplazamiento del predominio de las enfermedades infecciosas y parasitarias a los tumores y enfermedades de tipo degenerativo (especialmente las del aparato circulatorio), y también a las causas externas (accidentes, homicidios, suicidios y otras).

Existe una relación importante entre las etapas de la transición demográfica y los diferentes perfiles epidemiológicos (cuadro IV.1). Las enfermedades transmisibles, por ejemplo, afectan principalmente a los menores de 5 años. En países como Argentina,

CUADRO IV.1
AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA DE LA MORTALIDAD SEGÚN GRANDES GRUPOS DE CAUSAS Y DE EDADES EN PAÍSES SELECCIONADOS Y EN DISTINTAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, ALREDEDOR DE 1985

Causas de muerte	Grupos de edades y países					Grupos de edades y países				
	0-4	5-14	15-39	40-64	65+	0-4	5-14	15-39	40-64	65+
	Grupo II: Guatemala					Grupo IV: Chile				
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
a. Enfermedades transmisibles	61.7	68.6	22.3	31.8	33.1	26.1	14.0	7.8	8.1	12.6
b. Tumores	0.1	1.5	2.6	10.0	10.6	1.5	15.2	13.0	27.6	20.6
c. Enfermedades del aparato circulatorio	0.1	1.0	4.4	13.0	26.0	0.6	3.5	6.9	23.1	42.6
d. Afecciones del período perinatal	25.2	0.0	0.0	0.0	0.0	30.4	0.0	0.0	0.0	0.0
e. Traumatismos y envenenamientos	0.9	9.9	54.8	17.8	4.0	16.8	48.6	55.0	14.7	3.8
f. Resto de causas	12.0	19.1	15.9	27.4	26.3	24.5	18.8	17.3	26.5	20.5
	Grupo III: México					Grupo IV: Cuba				
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
a. Enfermedades transmisibles	48.5	24.8	9.0	9.3	12.1	23.6	9.7	3.7	3.9	9.4
b. Tumores	0.7	8.4	5.9	14.8	12.0	1.9	13.4	10.0	27.0	19.3
c. Enfermedades del aparato circulatorio	2.1	4.9	7.5	19.6	34.2	2.4	4.9	12.0	40.6	53.3
d. Afecciones del período perinatal	24.0	0.0	0.0	0.0	0.0	36.4	0.0	0.0	0.0	0.0
e. Traumatismos y envenenamientos	4.8	42.4	53.9	16.4	4.7	7.9	47.8	56.9	12.6	4.1
f. Resto de causas	19.9	19.6	23.7	39.9	37.0	27.8	24.3	17.4	16.0	13.8
	Grupo III: Costa Rica					Grupo IV: Uruguay				
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
a. Enfermedades transmisibles	21.2	8.4	3.3	3.6	5.8	20.9	7.0	5.7	3.6	4.6
b. Tumores	1.8	15.6	17.3	32.6	24.0	1.4	18.2	17.7	37.0	22.7
c. Enfermedades del aparato circulatorio	1.2	4.8	9.5	26.6	42.6	2.0	5.0	13.7	34.6	53.0
d. Afecciones del período perinatal	39.4	0.2	0.0	0.0	0.0	41.3	0.0	0.0	0.0	0.0
e. Traumatismos y envenenamientos	4.1	39.6	48.4	12.6	3.9	6.7	43.9	43.4	8.1	2.6
f. Resto de causas	32.3	31.4	21.4	24.5	23.7	27.7	26.1	19.5	16.7	17.2

Fuente: OPS, 1990.

Cuba, Chile, Uruguay (grupo IV) y Costa Rica (grupo III), corresponde a estas enfermedades aproximadamente un 20% de las muertes de menores de 5 años, mientras que en países como México (grupo III) y Guatemala (grupo II), los porcentajes son mucho más elevados, de 49% y 62%, respectivamente. En el caso de Guatemala, con un bajo desarrollo socioeconómico y una elevadísima proporción de la población en situación de pobreza, las enfermedades transmisibles tienen un peso importante en todas las edades, especialmente en los grupos de 5 a 14 años y por encima de los 40.

En los países de más baja mortalidad y fecundidad adquieren mayor peso las enfermedades del período perinatal, que tienen que ver fundamentalmente con malformaciones y enfermedades congénitas, y son más independientes de las condiciones externas de vida.

Los tumores y enfermedades del aparato circulatorio, por su parte, son enfermedades que afectan a las personas en edades más avanzadas, y van adquiriendo mayor importancia relativa a medida que disminuye el nivel de mortalidad de un país. En consecuencia, pueden encontrarse muy elevados porcentajes atribuibles a estas causas de muerte (superiores al 60%) en los países de transición avanzada y también en Costa Rica, pero no así en los países de mortalidad más elevada como México y Guatemala, donde estos porcentajes son todavía relativamente bajos. Las causas externas, por su parte, también aumentan su peso relativo con la disminución de la mortalidad y afectan principalmente a los grupos de entre 5 y 39 años, siendo bastante más importantes en países del grupo IV -como Cuba y Chile- que en Costa Rica.

Estos cambios en la estructura de las causas de muerte asociadas al descenso de la mortalidad y la fecundidad se dan, por lo tanto, conjuntamente con los cambios en la estructura por edades, lo que contribuye aún más a variar el perfil de las demandas en el sector salud.

En efecto, en el cuadro IV.2, con datos estimados para el quinquenio 1990-1995, puede observarse que, según el nivel de la mortalidad (indicado por la esperanza de vida al nacer) y la etapa de la transición demográfica a que corresponden, los países muestran una estructura bien diferenciada de las defunciones por grandes grupos de edades. En los países del grupo IV, las defunciones de menores de 15 años representan una porción muy reducida del total de defunciones: menos del 10% del total de las defunciones. Esto contrasta fuertemente con los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua (grupo II), con más del 40% de las muertes en este grupo. Contrariamente, en los países de menor mortalidad las defunciones de la población en edad avanzada ya representan alrededor del 60%, mientras que en los del grupo II esta proporción se encuentra entre el 20 y el 30%.

En términos de demanda, es evidente que los países que ya están en una fase avanzada de la transición demográfica tienen una demanda prioritaria entre la población adulta y de edad avanzada. Son países con un alto grado de envejecimiento de su estructura por edades, con una muy elevada proporción de mayores de 65 años que obliga a los sistemas y servicios de salud a enfrentarse a problemas de muy diversa índole, principalmente enfermedades de carácter crónico y que requieren de técnicas de diagnóstico, tratamiento y rehabilitación complejas y costosas. A medida que se acentúan los cambios demográficos y epidemiológicos, se produce un incremento en la magnitud y severidad de las enfermedades crónicas no transmisibles (OPS, 1990).

En general, en estos países se han implementado servicios de salud de amplia cobertura para la población de la tercera edad. Sin embargo, se requiere que esto se mantenga, que se consoliden y amplíen los avances, orientándose hacia la

CUADRO IV.2
AMÉRICA LATINA: ESPERANZA DE VIDA AL NACER Y PORCENTAJE DE DEFUNCIONES
ESTIMADAS POR GRANDES GRUPOS DE EDADES, SEGUN PAÍSES AGRUPADOS DE
ACUERDO CON LAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, 1990-1995

Países	Esperanza de vida al nacer 1990-1995	Porcentaje de defunciones por grupos de edades			
		Total	0-14	15-64	65+
América Latina	68.7	100.0	26.1	34.6	39.3
Grupo I					
Bolivia	59.3	100.0	40.4	33.6	26.0
Haití	56.6	100.0	38.3	34.8	26.9
Grupo II					
El Salvador	66.3	100.0	38.3	31.9	29.8
Guatemala	64.8	100.0	45.5	31.1	23.4
Honduras	67.7	100.0	40.5	34.9	24.6
Nicaragua	66.1	100.0	48.6	29.4	22.0
Paraguay	68.5	100.0	35.6	27.1	37.3
Grupo III					
Brasil	66.3	100.0	29.5	35.9	34.6
Colombia	69.2	100.0	20.4	38.4	41.2
Costa Rica	76.3	100.0	13.2	31.5	55.3
Ecuador	68.8	100.0	32.7	31.9	35.4
México	71.5	100.0	23.9	36.3	39.8
Panamá	72.9	100.0	18.0	32.0	50.0
Perú	66.7	100.0	35.0	31.6	33.4
Rep. Dominicana	69.6	100.0	30.5	33.2	36.3
Venezuela	71.8	100.0	18.5	39.2	42.3
Grupo IV					
Argentina	72.1	100.0	8.0	28.7	63.3
Chile	74.4	100.0	7.6	33.0	59.4
Cuba	75.3	100.0	4.5	29.7	65.8
Uruguay	72.4	100.0	4.5	26.4	69.1

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

“diferenciación de necesidades”; es decir, que los servicios puedan diferenciarse entre aquellos que se dirigen a los ancianos relativamente sanos, aquellos que brindan alternativas para prevenir la internación de largo plazo, y los que puedan satisfacer necesidades de internación de largo plazo, o permanente (OPS, 1990). A modo de ejemplo, en Uruguay los cambios demográficos podrían inducir a una estabilización o a una caída de los requerimientos de atención de salud orientados a los menores de 15 años, a una estabilización o leve aumento en el caso de los adultos jóvenes, y a un pronunciado aumento (entre 22% y 34%) en los servicios orientados a los adultos mayores de 60 años.

Los países del grupo III, por su parte, se encuentran en una situación intermedia, que corresponde a lo que Chackiel y Plaut (1993) han identificado como una situación típica de “coexistencia de demandas”. Si bien la distribución de las muertes por edad todavía tiende a mostrar la importancia de los grupos de edades más jóvenes en cuanto a las prestaciones de salud, también se observa que la población mayor de 65 años está teniendo una representatividad significativa y en algunos casos similar, o aun superior,

a la de los jóvenes, como parece ocurrir en México, Venezuela y Panamá. Esta situación implica que junto con implementar estrategias de salud orientadas a la población materno-infantil y a la prevención y curación de enfermedades transmisibles, los servicios y profesionales de la salud de estos países se están viendo enfrentados a un conjunto más amplio y variado de demandas que en el pasado. Si bien las proporciones de población en las edades avanzadas no tienen todavía en éstos la importancia relativa que muestran en los del grupo IV, sí tienen, como en el caso de Brasil o México, una magnitud absoluta de gran significación.

Finalmente, en los países que corresponden a los grupos I y II la desnutrición, la prevalencia de enfermedades infecciosas y la baja cobertura de atención básica de salud, son una realidad ineludible. En este contexto, la salud de los niños parece ser todavía uno de los problemas más críticos, si se considera que los menores de 15 años constituyen cerca del 50% del total de las muertes, y que las enfermedades diarreicas y respiratorias agudas son uno de los problemas que más afectan a este grupo. Sin embargo, el hecho de que las enfermedades infecciosas se propaguen también en otros grupos de edades, incluso en las edades avanzadas, indica que si bien las acciones de salud deberán concentrarse todavía en el binomio madre-niño, deben también abrirse en general a la prevención y control de enfermedades infecciosas y parasitarias en otras edades. Dado que se trata de países con estructuras por edades todavía muy jóvenes, las personas de edad avanzada o con padecimientos crónicos han quedado tradicionalmente al cuidado de sus familias. Pero estos países deberían tener en cuenta en el diseño de sus políticas los cambios que sobrevendrán como consecuencia de la baja de la fecundidad y del envejecimiento de la población.

No obstante los cambios que han tenido lugar en la fecundidad y en la mortalidad, en gran parte vinculados a los adelantos del sector salud, se observa en la región que aún quedan problemas pendientes, visualizados como dramáticas inequidades que por lo general afectan a los grupos sociales más desfavorecidos de la sociedad. En este marco, se intentará identificar algunas vinculaciones de lo demográfico con el campo de la salud que continuarán presentando desafíos importantes en los próximos años.

2.2. INEQUIDADES RESPECTO A LA MORTALIDAD INFANTIL

El descenso de las tasas de mortalidad infantil, así como la estabilización y ocasional disminución de los nacimientos y en consecuencia del tamaño de los grupos de niños menores de un año, han contribuido a disminuir la importancia del problema de la mortalidad infantil respecto a lo que era, por ejemplo, hace treinta o cuarenta años. Como se ha visto en el capítulo II, en América Latina, la tasa de mortalidad infantil bajó de 128 a 45 por mil en los últimos cuarenta años, y hay países que han alcanzado niveles realmente bajos, como Costa Rica, Cuba y Chile, con tasas de 13.7, 11.8 y 14 por mil, respectivamente. Un estudio realizado sobre estos tres países ha identificado un conjunto de factores comunes asociados al descenso de la mortalidad infantil, de cuya acción concertada habrían resultado los actuales niveles. Estos son: la existencia de políticas y programas de salud, tanto generales como focalizados, dirigidos a los sectores más vulnerables de la población, y el énfasis en la atención primaria con gran cobertura nacional, en los programas de salud materno-infantil y en la práctica de la medicina preventiva. Las medidas mencionadas se dieron, además, en el marco de un descenso acentuado de la fecundidad, de una ampliación del nivel educacional de la población, y de avances significativos en la cobertura del saneamiento ambiental (CELADE, 1991a).

Aún existen, sin embargo, tasas de mortalidad infantil que se consideran muy elevadas. Las mayores se observan en Bolivia y Haití, países del grupo I (75.1 y 86.2 por mil, respectivamente); pero también hay todavía tasas elevadas en países de los grupos II o III, como Guatemala (48.5 por mil), Nicaragua (52.3 por mil), Brasil (57.7 por mil), Ecuador (49.7 por mil) y Perú (55.5 por mil). Estos países deben ser tenidos especialmente en la mira para la lucha contra las principales causas de muerte en estas edades, porque sus altos promedios dan cuenta de mayores diferencias internas, y la elevada mortalidad infantil no sólo es reflejo de la prevalencia de bajas condiciones de vida y de salud, sino que puede ser considerada por sí misma como un factor que incide en una mayor acentuación de la pobreza (Reher, 1992).

Estos niveles de mortalidad infantil a escala nacional ponen de manifiesto que se tendrán que implementar, en el próximo decenio, acciones concertadas desde diversos sectores en relación con la atención materno-infantil, y programas específicos que permitan ampliar el acceso de la población a la atención de salud, a la atención prenatal, a la atención profesional en el parto, a la nutrición y alimentación complementaria, al control del niño sano, así como a programas de educación para la salud. Estas medidas deberían ir dirigidas especialmente hacia los grupos de más elevada mortalidad: sectores urbanos marginales, familias de baja educación e inserción ocupacional, comunidades indígenas y rurales apartadas.

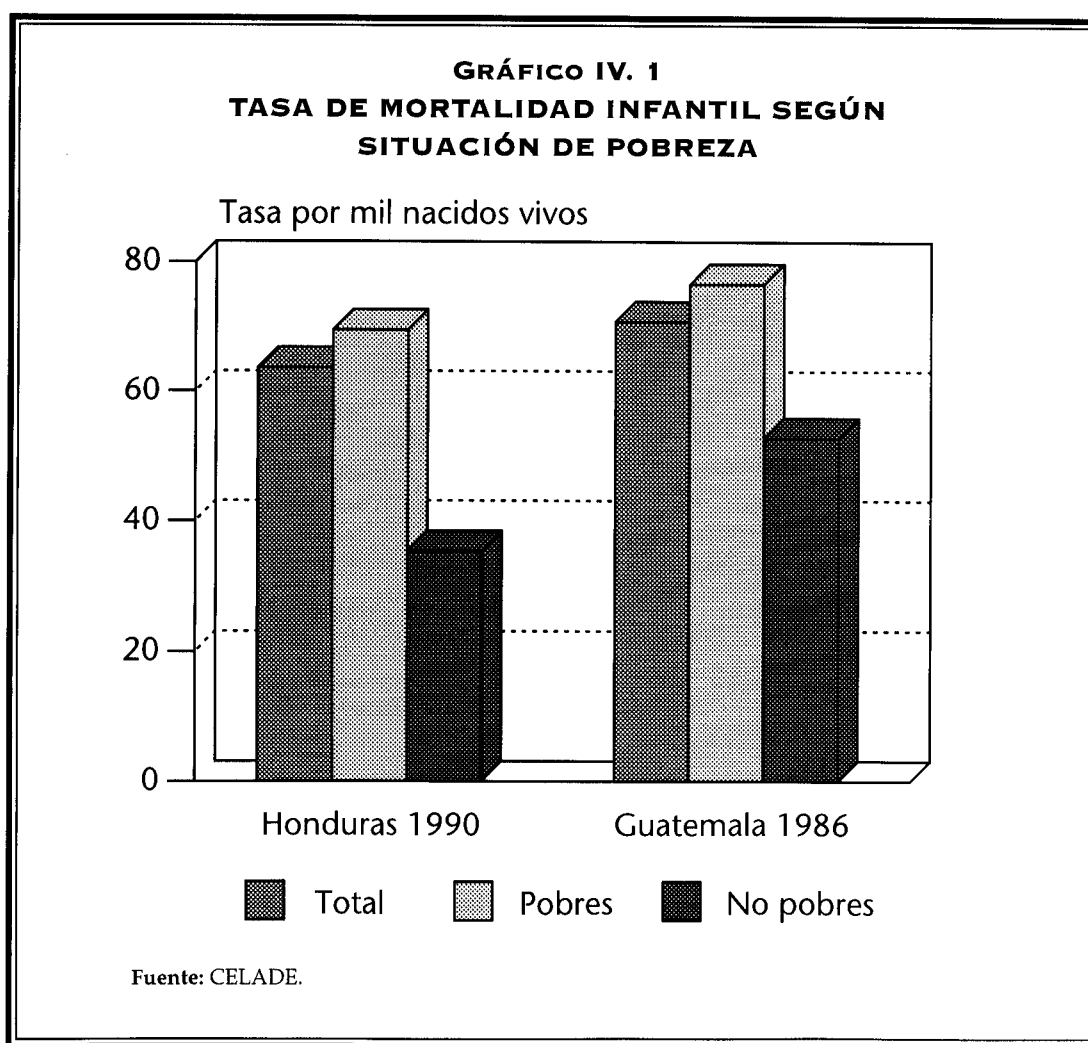
En efecto, más allá de los grandes promedios nacionales numerosos estudios¹ han mostrado, a partir de los censos de las décadas de los años 70 y 80 y más recientemente a partir de encuestas nacionales², que lo que más debe llamar la atención no son los promedios nacionales sino las diferencias internas entre grupos sociales rezagados en la satisfacción de sus necesidades básicas, las que reflejan grandes inequidades en el acceso a los beneficios del desarrollo. En estos estudios se ha identificado a los grupos vulnerables a través de variables o indicadores socioeconómicos. Así, se ha encontrado una correspondencia sistemática entre los mayores niveles de mortalidad infantil y la residencia en zonas rurales, el menor nivel de educación de las madres y los padres, los más bajos estratos ocupacionales, condiciones más deficientes en la calidad de las viviendas, y la pertenencia a comunidades indígenas. Todos estos factores constituyen características importantes de las familias cuyos niños están sometidos a mayores riesgos en relación con su salud.

En los estudios de pobreza, a partir del nivel de ingreso o de las necesidades básicas insatisfechas se ha llegado a conclusiones similares, mostrando grandes diferencias entre los niveles de mortalidad infantil de familias pobres y no pobres, como lo muestran los casos de Honduras y Guatemala (gráfico IV.1).

Las diferencias de mortalidad infantil entre grupos sociales se pueden observar en todos los países, aun cuando éstos tengan diferentes niveles promedios de mortalidad. Lo característico de este proceso es, sin embargo, que si bien cuando la mortalidad es elevada los progresos se concentran en los grupos de mejor posición económica y social, cuando otros grupos sociales comienzan a bajar también su mortalidad los contrastes entre ellos son menores que al comienzo del proceso de cambio (Behm, 1992).

¹ Estudios realizados en el marco del Proyecto IMIAL (Investigación de la Mortalidad Infantil en América Latina), del CELADE.

² Se hace referencia al Programa de Encuestas Demográficas y de Salud (DHS, 1994).



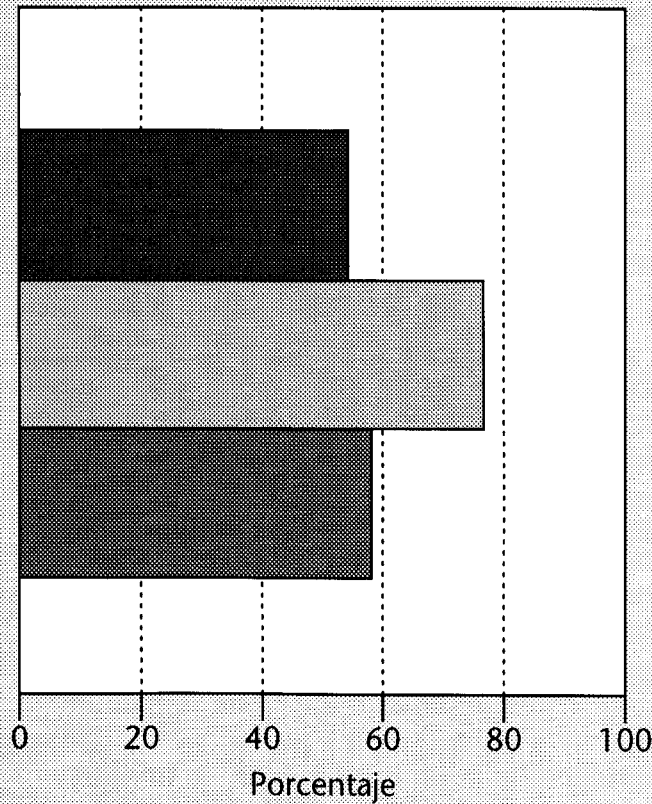
Las diferencias de mortalidad infantil según el lugar de residencia tienen una especial importancia para el sector salud, en la medida que los planes y programas requieren de una referencia geográfica. Se ha observado que en todos los países hay sobremortalidad en las zonas rurales aunque su importancia es variable (anexo IV.5). Por ejemplo, en algunos países de los grupos I, II y III, donde la mortalidad infantil es alta (Bolivia, Haití, Guatemala, Brasil y Perú), la diferencia entre las tasas urbanas y rurales es grande. La mortalidad rural está todavía por encima de 100 por mil, aunque históricamente se ha observado un descenso en ambas zonas.

En los países más avanzados en el descenso de la mortalidad infantil, como Costa Rica, Panamá y Colombia en el grupo III, y Cuba en el grupo IV, los contrastes entre zonas urbanas y rurales son de una magnitud mucho más reducida o casi no existen. También, dentro de las ciudades se han encontrado diferencias asociadas a variables socioeconómicas. En Paraguay, por ejemplo, si bien la ciudad de Asunción presentaba según el censo de 1982 la menor tasa de mortalidad infantil del país, se detectó que entre las mujeres analfabetas o que residían en hogares de nivel socioeconómico bajo se encontraban las tasas más elevadas (Schkolnik y Yegros, 1986).

**RECUADRO IV.1
LA DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS A LA VIVIENDA EN LOS HOGARES
POBRES EN GUATEMALA**

La disponibilidad de servicios básicos a la vivienda constituye un aspecto clave del desarrollo social y del mejoramiento de los indicadores demográficos y de salud en los sectores pobres. En el caso de Guatemala, a partir de la Encuesta Nacional Socio-Demográfica de 1989, se ha hecho un esfuerzo por identificar los hogares de mayor vulnerabilidad y carencia de servicios básicos.

**GUATEMALA: DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS
BÁSICOS DE LOS HOGARES POBRES**



- Sin abastecimiento de agua en el hogar
- Sin servicios sanitarios adecuados
- Sin energía eléctrica

Fuente: Guatemala, INE/FNUAP (1992)

Se ha observado que el 55.3% de los hogares calificados como pobres no disponían de agua (exclusiva o compartida) en la vivienda, teniendo como fuente de abastecimiento los ríos, pozos y chorros públicos. Un 77.8% de los hogares tampoco disponían de servicios sanitarios adecuados, los que se consideran imprescindibles para evitar los riesgos de contraer enfermedades infecto-contagiosas y, en un 58.5% carecían de energía eléctrica, especialmente en las áreas rurales, donde se presentan los mayores déficits de electrificación.

CUADRO IV.3
AMÉRICA LATINA: TASA MEDIA ANUAL DE CRECIMIENTO DE LOS NACIMIENTOS
EN PAÍSES AGRUPADOS SEGÚN ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA
(POR CIENTO)

Países	Períodos decenales					
	1960 1970	1970 1980	1980 1990	1990 2000	2000 2010	2010 2020
América Latina	1.1	0.8	0.4	0.0	-0.2	-0.2
Grupo I						
Bolivia	2.2	0.6	1.5	0.7	0.1	-0.3
Haití	0.9	1.2	1.6	1.3	1.3	1.2
Grupo II						
El Salvador	2.1	0.4	0.7	0.5	-0.3	-0.1
Guatemala	2.1	2.4	1.9	1.5	0.8	0.4
Honduras	2.3	2.2	1.7	0.6	0.1	-0.1
Nicaragua	2.6	2.5	1.9	1.2	0.4	0.1
Paraguay	1.3	2.9	2.2	0.6	0.7	0.0
Grupo III						
Brasil	0.4	1.1	0.0	-0.1	-0.4	-0.2
Colombia	-0.4	1.2	-0.2	-0.1	-0.2	-0.3
Costa Rica	-0.7	2.4	1.4	0.5	0.7	0.1
Ecuador	2.1	1.3	0.3	0.0	-0.3	-0.4
México	2.8	-0.4	0.3	-0.4	-0.5	-0.4
Panamá	1.5	0.3	0.7	-0.5	-0.3	-0.4
Perú	1.5	0.9	-0.1	0.4	-0.3	-0.4
Rep. Dominicana	0.6	0.3	0.6	-0.5	-0.3	-0.6
Venezuela	0.9	2.3	0.9	0.2	0.0	-0.3
Grupo IV						
Argentina	1.6	1.4	0.1	0.4	-0.2	-0.1
Chile	-0.9	-0.2	1.1	-0.4	0.2	0.0
Cuba	-0.8	-4.1	1.5	-1.9	0.4	0.2
Uruguay	0.5	-1.1	0.0	0.0	-0.2	0.0

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

Otro factor digno de mencionarse lo constituye el nivel de educación de la madre, porque junto con informar de las mayores diferencias entre los grupos sociales conduce al reconocimiento de la importancia de la educación como variable que vincula los determinantes contextuales de la estructura social con las condiciones materiales de vida del hogar y el cuidado de la salud de los niños, lo que influye directamente en sus posibilidades de vida (CELADE/OPS, 1992). Como en el caso de las diferencias geográficas, también en el de la educación se pone de manifiesto que los países con tasas nacionales más elevadas son los que presentan las mayores desigualdades internas, y que a medida que baja el nivel de la mortalidad las diferencias entre grupos sociales, aunque persisten, van disminuyendo (anexo IV.6).

El conocimiento de las diferencias internas de mortalidad infantil en los países pone de manifiesto que, aun con los logros alcanzados en las últimas décadas en cuanto a reducción de las tasas de mortalidad infantil, no sólo los países de alta mortalidad deberían redoblar sus esfuerzos por acercarse lo más rápidamente posible a las metas establecidas en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia para el año 2000 (UNICEF, 1990), sino que también los que han logrado mayores éxitos en esta tarea deberán abocarse a reducir dichas diferencias. Éstas, además, permiten identificar a los grupos más vulnerables, aquellos hacia los cuales hay que dirigir prioritariamente las políticas sociales y a los que se debe llegar a través de una mayor cobertura del sistema de salud -tanto a nivel de atención primaria como secundaria-, que alcance a los sectores y zonas geográficas más alejados de los centros urbanos.

3. LA FECUNDIDAD Y LA SALUD REPRODUCTIVA

El descenso de la fecundidad en América Latina ha constituido uno de los acontecimientos sociodemográficos más significativos de los últimos años, tanto por sus implicaciones a corto o mediano plazo como por los cambios irreversibles que se producen en la estructura por edades de las poblaciones de la región (Chackiel y Schkolnik, 1992).

Desde el punto de vista de la salud las consecuencias del descenso de la fecundidad son de gran importancia, dado que la disminución en el número promedio de hijos que tendrán las mujeres al término de su período reproductivo constituye un cambio significativo en el ritmo de crecimiento de la demanda respecto a los servicios del sector. Esto significa que, si bien entre 1960 y 1970 el número de nacimientos tuvo una tasa de crecimiento de 1.1% medio anual, ya entre 1990 y 2000 el crecimiento será nulo y presentará valores negativos en el futuro (cuadro IV.3). Los cambios, sin embargo, pueden no ser tan manifiestos debido a que el descenso de la fecundidad es relativamente reciente y la estructura por edades de la población de muchos países sigue siendo joven. Por esta razón el número de nacimientos anuales continuó aumentando en términos absolutos en América Latina, de 9.3 a 11.6 millones, entre 1960-1965 y 1990-1995. A partir de este quinquenio, sin embargo, esta cifra comenzará a reducirse, manteniéndose en alrededor de los 11 millones en el quinquenio 2020-2025, como resultado de una estabilización o decrecimiento en el número absoluto de nacimientos en la mayoría de los países. A este descenso también ha contribuido la disminución del potencial de crecimiento de la estructura de edades, debido a que van llegando a la edad de procreación cohortes de mujeres que son producto de menores tasas de fecundidad que en el pasado.

La situación es diferente según grupos de países. En los países del grupo IV, de transición avanzada y donde la fecundidad se ha estabilizado en un nivel bajo, la tasa de crecimiento de los nacimientos en 1990-2000 será cero o negativa en Chile y Uruguay, con una caída en Cuba (-1.9%), y un valor de 0.4% en Argentina. En todos ellos ésta se mantendrá cercana a cero en las próximas dos décadas. En estos países, altamente urbanizados y donde la cobertura de atención de salud es relativamente amplia, si bien el sector deberá poner el acento en los grupos de alta fecundidad y menores ingresos, también estará en mejores condiciones que otros países de la región para invertir recursos en mejorar la calidad de la atención y en formar recursos humanos de un más alto nivel de calificación. Esto podría significar que la demanda de atención materno-infantil no se verá incrementada por aumentos en el número de nacimientos, y el sistema podrá dedicarse con mayores recursos humanos y financieros a la expansión de los servicios para cubrir la demanda históricamente insatisfecha y a mejorar la calidad de la atención.

En los países del grupo III, de transición más reciente y rápida, las tasas de crecimiento de los nacimientos continuarán en descenso y serán negativas o muy cercanas a cero, tanto en este decenio como en los dos siguientes, presentando una situación similar a la observada en los países del grupo IV. Con la reconocida excepción de Costa Rica, donde hay una amplia cobertura del sector salud, en la mayoría de los países de este grupo ésta requiere todavía de una expansión importante en la atención materno-infantil. Algunos datos de que se dispone sobre atención profesional del parto en la década de los años 80 indican que ésta era sólo de 49% en Perú, de 62% en Ecuador, de 71% en Colombia, de 81% en Brasil y de 90% en República Dominicana (Marckwardt y Ochoa, 1993).

El ritmo de aumento de los nacimientos sigue siendo más elevado en los países que corresponden a los grupos I y II, de transición más tardía y que aún presentan tasas de fecundidad relativamente altas. En estos países las tasas de crecimiento varían entre 1.2% y 1.5% en Haití, Guatemala, Nicaragua y Paraguay, aunque con tendencia al descenso. Esto implica, no obstante, que todavía se observarán en las próximas dos décadas aumentos en el número absoluto de nacimientos anuales. Ambos grupos están constituidos por países cuyos sistemas de atención de salud presentan las mayores dificultades para atender una demanda creciente. En estos países, por vía de ejemplo, la atención profesional en el parto es de 42% en Bolivia y de 29% en Guatemala; el grueso de los nacimientos en Guatemala (60%) son atendidos por parteras, y en Bolivia el 41% son atendidos por amigas o parientes (Marckwardt y Ochoa, 1993). Al mismo tiempo, la mayor proporción de población rural agrava la situación de grandes sectores, debido a que los servicios así como la mayor parte de los profesionales de la salud residen en áreas urbanas. Los diferenciales de atención profesional en el parto también indican que las madres con menor educación, con mayor número de hijos, y cuyos cónyuges tienen ocupaciones predominantemente agrícolas, reciben en menor proporción controles prenatales y atención profesional en el parto (Fernández, 1984).

3.1. LAS EDADES DE ALTO RIESGO PARA LA FECUNDIDAD Y LA FECUNDIDAD ADOLESCENTE

La edad de las mujeres puede constituir un factor de riesgo para la salud reproductiva cuando éstas son muy jóvenes -menores de 20 años- o cuando han sobrepasado los 35 años. Se ha observado que entre las madres jóvenes los riesgos son mayores por debajo de los 17 años. En especial, se producen más casos de hipertensión, anemias por

deficiencias de hierro y problemas de desproporción cefalopélvica (Population Reports, 1987). También hay mayor proporción de nacimientos prematuros y de bajo peso al nacer, causas importantes de morbilidad y mortalidad infantil. El embarazo en cualquier extremo de la edad reproductiva aumenta los riesgos de mortalidad materna. Las cifras sobre mortalidad son elevadas para las madres menores de 20 años, descienden al mínimo entre 20 y 30 años, y luego ascienden hacia el final de la vida reproductiva, pero la situación general respecto de la fecundidad ha mejorado, dado que se ha producido un desplazamiento desde las edades extremas hacia las edades centrales y también menos problemáticas, desde el punto de vista de los posibles riesgos para la salud (anexo IV.2).

Hay, sin embargo, una creciente preocupación tanto en los países como en los organismos internacionales por el alto número de embarazos y de nacimientos provenientes de madres menores de 20 años, en un contexto de cambio de actitudes y conductas respecto al sexo que favorece una mayor exposición a las enfermedades de transmisión sexual y un aumento de la edad a la primera unión.

Esta preocupación por el impacto de la fecundidad adolescente se basa en el hecho de que, si bien hay una tendencia general al descenso de las tasas en el grupo de 15-19 años desde mediados de siglo, el número absoluto de los nacimientos correspondientes ha aumentado en casi todos los países, por el incremento del número de adolescentes debido a las altas tasas de fecundidad en el pasado (cuadro IV.4). Por otra parte, su peso relativo también ha aumentado como efecto de la importante disminución de las tasas de fecundidad de las mujeres mayores de 34 años.

En América Latina, el rango de variación de la tasa de fecundidad del grupo de 15-19 años es muy amplio, y va de 54 en Haití a 149 en Nicaragua. En general, las tasas de los países de los grupos I, II y III son más elevadas que las del grupo IV, con la excepción de Haití y Cuba. Entre los que exhiben las tasas más altas, superiores a 100 por mil, se encuentran El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

En cuanto a la evolución de las tasas en ese grupo de edad entre 1960 y 1995, la información indica que la mayoría ha descendido en forma continua en ese período, en proporciones variables. Sin embargo, estos datos deben considerarse con reservas, pues la información sobre hijos tenidos por mujeres en edades jóvenes generalmente adolece de algunas deficiencias. Debido a esto se considera que ellos no reflejan la situación en el momento actual con el grado de precisión deseado, aun cuando dan una idea de las tendencias más recientes.

Entre los pocos países de América Latina de los que se conocen estudios sobre la fecundidad adolescente se encuentra el caso de Brasil, donde se ha observado que la tasa de fecundidad de mujeres de 15 a 19 años parece haber aumentado levemente entre 1970 y el período 1981-1986 (Henriquez *et al.*, 1989). Para otros países como Panamá y República Dominicana (Wulf, 1986), datos provenientes de encuestas realizadas en hospitales que indican un aumento en la proporción de nacimientos de madres adolescentes podrían estar señalando un fenómeno similar al de Brasil, si esta tendencia se confirmara. Datos comparativos de Perú indican, por su parte, que si bien la tasa específica de fecundidad de las jóvenes de 15-19 años permaneció casi igual en los últimos quince años, la tasa de fecundidad de las adolescentes urbanas declinó, mientras que aumentó entre las jóvenes rurales, de 115 a 137 por mil (Ferrando, Singh y Wulf, 1989). En el caso de Chile, la fecundidad de las adolescentes de entre 15-19 años ha mostrado una tendencia al descenso, de 84 por mil en 1960 a 61 por mil en 1985. En la segunda mitad de la década de los años 80, sin embargo, ésta aumentó en un 2.8%

CUADRO IV.4
AMÉRICA LATINA: INDICADORES DE FECUNDIDAD PARA LA POBLACIÓN FEMENINA DE
15 A 19 AÑOS POR PAÍSES AGRUPADOS DE ACUERDO CON LAS ETAPAS DE LA
TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA

Países	Población femenina de 15 a 19 años				
	Tasa de fecundidad			Nacimientos	
	Tasa (por mil)		% de disminución	Porcentaje del total	
	1960-1965	1990-1995		1960-65	1990-95
Grupo I					
Bolivia	97.2	82.4	15.2	10.4	12.4
Haití	76.8	53.9	29.8	9.0	7.9
Grupo II					
El Salvador	165.4	131.3	20.6	12.1	23.5
Guatemala	161.4	123.0	23.8	11.8	17.0
Honduras	158.7	126.5	20.3	15.2	18.5
Nicaragua	168.0	149.3	11.1	15.9	23.9
Paraguay	98.9	86.7	12.3	11.7	12.3
Grupo III					
Brasil	82.5	77.5	6.1	9.6	15.7
Colombia	128.0	70.9	44.6	14.4	14.9
Costa Rica	114.8	93.1	18.9	11.3	16.5
Ecuador	135.6	79.4	41.4	14.2	15.0
México	118.2	76.6	35.2	12.9	16.5
Panamá	144.8	90.7	37.4	18.4	19.0
Perú	129.9	62.8	51.7	13.5	12.4
Rep. Dominicana	164.2	91.2	44.5	16.7	17.3
Venezuela	133.0	101.4	23.8	14.4	18.6
Grupo IV					
Argentina	61.1	60.9	0.3	11.0	13.5
Chile	85.3	55.7	34.7	11.0	11.4
Cuba	119.7	92.4	22.8	16.7	23.0
Uruguay	63.2	60.4	4.4	12.3	14.8

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

anual (la tasa subió a 70 por mil), unido ello además a una alta prevalencia de la ilegitimidad: dos de cada tres adolescentes se encuentran solteras al nacer su hijo (Irrarázabal y Valenzuela, 1992).

Tanto por sus consecuencias sociales como por su impacto negativo sobre la salud de madres e hijos, se trata de un problema que requiere mayor investigación y la búsqueda de soluciones efectivas, en relación con la educación de los jóvenes y con el acceso al conocimiento y uso de métodos de planificación familiar. Por sus características, el embarazo adolescente conduce a un aumento de embarazos no deseados y a una mayor incidencia de abortos. Las madres adolescentes constituyen un grupo especialmente vulnerable. En los sectores más pobres, ellas suelen constituir hogares con jefatura femenina o bien continúan viviendo con sus familias de origen, y, en la mayoría de los casos, interrumpen sus estudios y no logran reunir las condiciones para aspirar a ocupaciones que les permitan mantenerse y completar su desarrollo en forma adecuada (Krawczyk, 1993).

3.2. INEQUIDADES RESPECTO A LA FECUNDIDAD Y LA SALUD REPRODUCTIVA

El hecho de que el descenso de la fecundidad no haya tenido la misma magnitud en todos los grupos sociales constituye una preocupación para los gobiernos de la región, y al igual que las diferencias en el descenso de la mortalidad infantil, es un indicador de grandes disparidades en las condiciones de vida, en el nivel educativo de la población, y en el acceso a los métodos de planificación familiar.

En todos los países se pueden identificar lo que se ha dado en llamar “bolsones de alta fecundidad”, pero en algunos éstos representan una proporción muy importante de su población y están principalmente ligados a las áreas rurales, a los bajos niveles educativos, a los estratos de menores ingresos, a la pobreza y a la población indígena (CEPAL/CELADE, 1993).

En efecto, se ha visto como regla general que las mujeres urbanas tienen menos hijos que sus contrapartes rurales. Esta diferencia puede ir desde sólo 1 hijo por mujer (Chile, 1980; Cuba, 1977), hasta 2.5 (Bolivia, 1984-1989; Guatemala, 1983-1987; Paraguay, 1987-1990) e, incluso, 3.2 hijos por mujer (Perú, 1984-1986). Esto indica que las diferencias de fecundidad entre los grupos dentro de un país son menores cuanto más avanzado se encuentre éste en el proceso de transición de la fecundidad. En Chile y Cuba, países donde el descenso ha sido más pronunciado y que tienen en la actualidad una fecundidad total baja, se observa claramente que ha habido una tendencia a la convergencia de la fecundidad urbana y rural (anexo IV.3).

Esto también se observa en otros aspectos, como que las mujeres más instruidas tienen claramente una fecundidad mucho menor que las mujeres sin instrucción; la cual en muchos casos, sobre todo en países de los grupos I, II y III, puede llegar a ser de hasta una tercera parte de la de ésta (anexo IV.4). También se ha observado en el caso de la educación que, a medida que avanza la transición demográfica, se produce una convergencia de las tasas de fecundidad de los distintos grupos, ya que en este proceso los grupos de menor nivel de instrucción también comienzan a bajar sus niveles (Chackiel y Schkolnik, 1992).

Estas diferencias geográficas o sociales de la fecundidad al interior de los países permiten no sólo conocer la situación de los sectores más atrasados en el proceso, sino obtener información para diseñar programas de atención materno-infantil en función de la demanda. Identificar y cuantificar los grupos más vulnerables puede contribuir a determinar las prioridades de atención y a redefinir los objetivos y necesidades de organización de los servicios de salud, con el propósito de concentrar las acciones o intervenciones en aquellos sectores con mayores riesgos de enfermedad o muerte.

3.3. EMBARAZOS NO DESEADOS Y PLANIFICACIÓN FAMILIAR

Como se ha visto, el descenso de la fecundidad no tuvo la misma intensidad en todos los grupos sociales. Los sectores más pobres, más desprotegidos, con menor educación y más marginados desde el punto de vista de la atención de salud, son los que presentan los niveles más elevados de fecundidad.

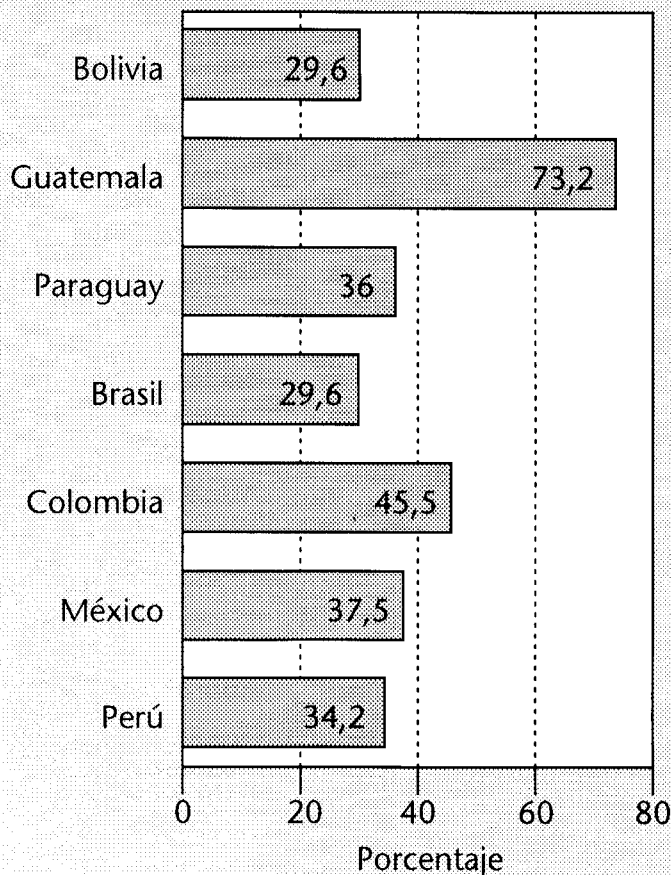
Por otra parte, se ha demostrado que es en estos mismos sectores donde las parejas regulan menos su fecundidad, donde los embarazos, además de ser más numerosos, son también menos espaciados y ocurren con más frecuencia en las edades extremas del ciclo reproductivo, situaciones que representan más altos riesgos para la salud. Esto se ve agravado por la prevalencia de mayores niveles de desnutrición, tanto en los adultos como en los niños, y por la falta de servicios de salud adecuados a sus necesidades.

**RECUADRO IV.2
MUJERES EN RIESGO**

Los datos abajo presentados muestran las proporciones de mujeres en edad fértil con bajo o ningún nivel de instrucción, en países que aun conservan niveles promedio de fecundidad alta y moderada (grupos I, II y III), estudiados en el Programa de Encuestas Demográficas y de Salud.

Esta información permite inferir que aun en un buen número de países de la región, la proporción de mujeres expuestas a situaciones de mayores riesgos, como producto de fecundidad y mortalidad infantil elevadas asociadas a bajos niveles de instrucción, puede ser abrumadoramente alto, tal como se ve en el caso de Guatemala. Pero también la situación de las mujeres en estratos socioeconómicos bajos es crítica en países como Paraguay, Bolivia, Brasil, Colombia, México y Perú, con más de un tercio de las mujeres en edad fértil en esta situación. La mayor parte de estas mujeres tiene también la característica de residir en áreas rurales o semi-rurales donde los servicios de salud son escasos o no existen, lo que incrementa los riesgos a que están expuestas durante su período reproductivo.

**PORCENTAJE DE MUJERES EN EDAD FÉRTIL
CON BAJO O NINGÚN NIVEL DE INSTRUCCIÓN
EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA**



Fuente: Encuestas Demográficas y de Salud.

En la actualidad existe consenso en señalar que el factor más fuertemente asociado con el descenso de la fecundidad es el uso de anticonceptivos. De hecho se ha observado que los países en los que la transición demográfica está más avanzada la proporción de uso de anticonceptivos es elevada y concentrada en los métodos más modernos, mientras que en los países de alta fecundidad la proporción de usuarios es más baja (United Nations, 1987).

La planificación familiar tiene efectos en la prevención de los embarazos en las edades de alto riesgo y en la limitación de los nacimientos en las familias muy numerosas, así como en el mayor espaciamiento entre los partos, factores todos que han sido repetidamente señalados como los que, unidos a una insuficiente atención de salud, ponen en peligro la vida de la madre y de los niños. Se trata de un componente de la atención primaria de salud que puede contribuir al mejoramiento de la salud materno-infantil, conjuntamente con la lactancia, el control y la vigilancia del crecimiento, la terapia de rehidratación oral, las inmunizaciones, los suplementos alimenticios y la educación para la salud (Population Reports, 1985).

Debido a la urbanización, a la expansión de la educación, a los cambios en la situación de la mujer y a los esfuerzos de los propios programas de planificación familiar, entre otros factores, la información sobre anticonceptivos se ha difundido por los países de la región. Entre los países con información, y que están en plena transición (grupo III), la proporción de mujeres que usan anticonceptivos es la más elevada y se concentra en los métodos más modernos, mientras que en los países de alta fecundidad (grupos I y II), la proporción de usuarias es más baja y con mayor énfasis en los métodos tradicionales. A este respecto, los últimos datos disponibles muestran que ya a comienzos de los años 90 en Brasil, Colombia y República Dominicana más de la mitad de las mujeres casadas o unidas, en edades fértiles, se encontraban usando anticonceptivos modernos (cuadro IV.5). Entre los países que no han llevado a cabo estos estudios están Argentina, Chile, Cuba y Uruguay, con una fecundidad actualmente baja. Aunque no se sabe de la prevalencia de anticonceptivos en estos países se supone, por sus reducidos niveles de fecundidad, que su uso debe ser elevado. En cuanto a las tendencias en el tiempo la mayoría de los países ha incrementado el uso de anticonceptivos. El caso de Haití es el único que muestra una disminución acentuada, del 15 al 7% entre 1977 y 1983, pero se trata de un caso de uso mayoritario de métodos tradicionales, cuyo impacto es también difícil de medir (United Nations, 1989).

Debido a las dificultades en el acceso a la planificación familiar, se estima que el aborto sigue siendo un recurso importante para eliminar los embarazos no deseados, aunque la falta de información confiable no permite una cuantificación adecuada de este gran problema de salud pública. Se ha calculado que cada año se practican alrededor de 33 millones de abortos legales, sin riesgos, mientras que los abortos clandestinos elevarían esta cifra a una que oscila entre 45 y 60 millones en el mundo (Population Briefing Committee, 1987), de los cuales más de la mitad se practicarían en los países subdesarrollados y pueden identificarse como la causa de una alta mortalidad y morbilidad femeninas.

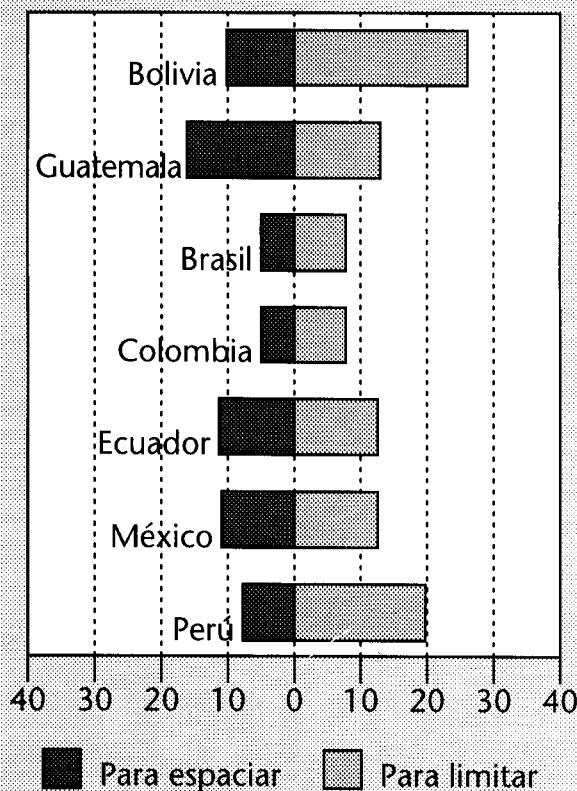
En América Latina el aborto está legalizado únicamente en Cuba, donde se ha estimado una tasa de 47 por cada mil mujeres en edad fértil (Juárez Tobar, 1985). Para el resto de los países de América Latina no hay información comparable, aun cuando se cree que el número de abortos ilegales que se practica anualmente es elevado. En el caso de Brasil, por ejemplo, se ha informado sobre la base de extrapolaciones derivadas

**RECUADRO IV.3
NECESIDAD INSATISFECHA DE ANTICONCEPCIÓN EN ALGUNOS PAÍSES
DE AMÉRICA LATINA**

Además de la demanda efectiva por anticoncepción, se ha observado a través de las Encuestas Demográficas y de Salud, que hay una demanda potencial de planificación familiar de parte de una cierta proporción de mujeres que, si bien no son usuarias de anticonceptivos manifestaron deseos de controlar sus embarazos, ya sea para espaciar o para limitar el número de sus nacimientos. Las mujeres que no usan anticonceptivos, que están en unión y que son fértiles, se clasifican con necesidad insatisfecha para limitar sus nacimientos si no desean más hijos, y con necesidad insatisfecha para espaciarlos, si no desean un (otro) hijo en los siguientes dos años. El total de la necesidad insatisfecha es la suma de estos dos componentes, expresado como un porcentaje de las mujeres en unión (Marckwardt y Ochoa, 1993).

En los datos presentados aquí se observa que países de los grupos I y II, como Bolivia y Guatemala, muestran la mayor necesidad insatisfecha de planificación familiar, con 36 y 29% respectivamente y, como era de esperar, se encuentran entre los países con menor prevalencia de anticonceptivos. En el caso de Bolivia, la mayor necesidad se manifiesta en relación con la limitación de los nacimientos mientras que en Guatemala es superior la relacionada con su espaciamiento. Entre los países del grupo III, se ven, a su vez, tres grupos. Por un lado Brasil y Colombia, los países con mayor prevalencia de anticonceptivos muestran la menor necesidad insatisfecha (13% ambos); por otro, Ecuador y México y Perú, mantienen niveles elevados de necesidad insatisfecha (24% ambos) y, finalmente Perú con un nivel similar al de Guatemala (28%) pero con mayor tendencia a la limitación de los nacimientos que a su espaciamiento.

**NECESIDAD INSATISFECHA DE ANTICONCEPCIÓN
EXPRESADA POR LAS MUJERES EN UNIÓN**



Fuente: Marckwardt y Ochoa (1993).

CUADRO IV.5
AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE MUJERES ACTUALMENTE UNIDAS DE 15-49 AÑOS,
POR USO DE MÉTODOS ANTICONCEPTIVOS Y TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD
OBSERVADA Y DESEADA

Países	Año de la Encuesta	Porcentaje que usa actualmente algún método	Porcentaje que usa actualmente un método moderno	Tasa global de fecundidad observada	Tasa global de fecundidad deseada
Grupo I					
Bolivia	1994	45	18	4.8	2.7
Grupo II					
El Salvador	1985	47	45	4.2	4.0
Guatemala ^a	1987	23	19	5.5	4.4
Paraguay	1990	48	35	4.7	3.5
Grupo III					
Brasil ^a	1991	59	54	3.7	2.1
Colombia	1990	66	55	2.9	2.2
Ecuador	1987	44	36	4.2	2.8
México	1987	53	45	4.0	2.8
Perú	1991-92	59	33	3.5	2.0
Rep. Dominicana	1991	56	52	3.3	2.6

Fuente: DHS, 1994.

^a Para mujeres entre 15-44 años.

de algunas experiencias hospitalarias, que el total de abortos por año a comienzos de la década de 1980 ascendía a aproximadamente 3 millones. La información también indica que la mayor incidencia del aborto se daba en mujeres urbanas, de nivel socioeconómico bajo y que no utilizaban métodos anticonceptivos (Merrick, 1983). En un estudio realizado en treinta y nueve hospitales de Chile, México, Colombia, Brasil, El Salvador y Guatemala, se encontró que la mayor proporción de mujeres que se habían realizado abortos era mujeres casadas, con edades de entre 25 y 34 años y con más de dos hijos (Juárez Tobar, 1985).

El aborto, cuando no se practica en las condiciones sanitarias requeridas o es muy frecuente, puede tener consecuencias para la salud de la mujer y el desarrollo del niño. Se cree que las tasas de hospitalización y mortalidad por complicaciones relacionadas con el aborto son elevadas, pero la documentación es incompleta. A título de ejemplo se puede ver que la proporción de las muertes maternas, que incluye muertes por complicaciones del aborto, respecto a las defunciones de mujeres de entre 15 y 44 años, es variable en los países de los cuales se dispone de información, y es menor en los países más avanzados en la transición demográfica: aproximadamente 26 por mil en Chile y Cuba; entre 63 y 74 por mil en Costa Rica, República Dominicana y Venezuela; entre 90 y 94 por mil en Colombia y Panamá, y entre 120 y 164 por mil en Perú, Honduras y Paraguay (CELADE, 1987).

Todo lo anterior indica que existe un amplio campo para la expansión de la planificación familiar, no sólo por los beneficios que el uso consciente e informado de los métodos de planificación familiar puede traer a la salud de la madre y del niño, sino

CUADRO IV.6
AMÉRICA LATINA: FECUNDIDAD NO DESEADA POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN, EN PAÍSES SELECCIONADOS EN DISTINTAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, 1985-1990

Países	Tasa global de fecundidad	Fecundidad no deseada (por cien)				
		Nivel de instrucción				
		Total	Ninguno	Bajo	Medio	Alto
Grupo I						
Bolivia	5.0	36.0	37.7	38.3	31.1	24.1
Grupo II						
El Salvador	4.2	27.0	25.7	32.3	n.d.	21.3
Guatemala	5.6	12.5	11.4	12.5	17.9	7.4
Paraguay	4.7	25.5	23.9	25.8	28.9	18.8
Grupo III						
Brasil	3.5	19.8	38.5	27.1	13.6	11.6
Colombia	3.3	15.9	24.5	25.0	16.7	12.5
Perú	4.1	42.9	47.9	51.0	35.5	15.8
Rep. Dominicana	3.3	21.2	36.5	32.6	20.0	17.5

Fuente: CEPAL/CELADE, 1993.

porque ella es también una necesidad sentida y expresada por las mujeres, en mayor o menor medida, en países que se encuentran en diferentes etapas de la transición, y que se ha manifestado a través de diversos estudios como un porcentaje importante de fecundidad no deseada.

Efectivamente, como puede verse en el cuadro IV.6, en países que se encuentran en diferentes fases de la transición demográfica, una importante proporción de mujeres declaran sistemáticamente que una parte de su fecundidad es no deseada, y esto es además inversamente proporcional al nivel de instrucción de las mujeres: a menor nivel de instrucción -que se corresponde con mayor nivel de fecundidad- mayor porcentaje de fecundidad no deseada. Esto indica, como se ha señalado recientemente, que la planificación familiar parece haber seguido una línea de inequidad, ya que por ser inaccesible para ciertos grupos "se vuelve para ellos casi imposible el ejercicio de un derecho reproductivo esencial y coarta la libertad de las parejas para decidir acerca del número de hijos que desean tener" (CEPAL/CELADE, 1993).

3.4. UN PROBLEMA DE SALUD ENTRE LAS MUJERES: LA MORTALIDAD MATERNA

El análisis de la condición de salud de las mujeres es un tema complejo, dado que no sólo tiene que ver con los aspectos estrictamente relacionados con la salud sino también con los que se derivan de su posición en la sociedad, lo que en la literatura reciente sobre el tema ha sido abordado como el "enfoque de género", y que tiene que ver con las oportunidades diferenciales entre hombres y mujeres en los distintos grupos sociales.

Desde el punto de vista demográfico, es un hecho muy conocido que las tasas de mortalidad de los hombres son más altas que las de las mujeres, y éstas tienen una esperanza de vida más larga. Las consideraciones acerca de que la esperanza de vida femenina se acercaría a la de los hombres cuando la mujer se incorporase a un estilo de

vida más similar al de aquellos, parecen no estarse cumpliendo. Por el contrario, la brecha entre ambos se acentúa a medida que aumenta la vida media (OPS, 1990). Pese a que por factores predominantemente biológicos la mortalidad de los hombres se encuentra siempre por encima de la de las mujeres, se ha identificado, por lo menos un grupo de edades, en el cual éstas han mostrado un balance negativo: las mujeres en edad reproductiva. En efecto, las mujeres en estas edades están expuestas a una mortalidad más elevada debido los mayores riesgos de la maternidad en ambientes físicos y sociales desfavorables.

La situación de salud de las mujeres durante su período reproductivo y especialmente la relacionada con el embarazo, parto o puerperio, ha sido un tema que ha ido adquiriendo creciente consideración, especialmente en cuanto al desarrollo de programas de atención materno-infantil. Pero hay que destacar que incluso el componente "materno" de los programas ha ocupado el segundo plano, posiblemente por tratarse de un evento relativamente poco frecuente, por no disponerse de mediciones adecuadas, o por la insuficiencia de los métodos existentes para obtener los mejores indicadores para identificar los grupos de riesgo específicos, como pueden ser las mujeres de los sectores más pobres, de las áreas rurales, o de menor educación.

Sin embargo, el hecho de que las muertes maternas son evitables prácticamente en su totalidad, como lo afirman los profesionales de la salud y lo demuestran las estadísticas de los países más desarrollados y de los que tienen una amplia cobertura en salud, ha puesto de manifiesto que el problema de la mortalidad materna puede considerarse como la expresión de un problema más amplio, que tiene que ver con la salud de las mujeres y, en general, con la salud de los adultos.

En relación con las estimaciones de la tasa de mortalidad materna, las estadísticas vitales por lo general subestiman la realidad y se obtienen tasas muy inferiores a las verdaderas. Estudios realizados en algunos países menos desarrollados han demostrado que los niveles reales de las tasas se encuentran muy por encima de los informados, lo que permite en algunos casos apreciar la magnitud del subregistro (OPS/OMS, 1986). Una de las razones para las diferencias es el error u omisión de la verdadera causa de muerte, siendo las complicaciones vinculadas al aborto ilegal una de las más importantes en América Latina. Un estudio realizado en varias ciudades de América Latina hace veinte años reveló que las muertes maternas eran a menudo declaradas como muertes debidas a otras causas, encubriendo particularmente la proporción de muertes causadas por aborto. En Santiago de Chile, por ejemplo, se encontró que en la década de los años 60 tal proporción sería de un 53%, o más (Puffer y Griffith, 1967). Estimaciones más recientes han detectado que esta situación se mantiene crítica, al menos en los países donde se han llevado a cabo estudios (Marconi, 1991; Rajs *et al.*, 1994). En todo caso, en general, las complicaciones vinculadas al embarazo, parto o puerperio están dentro de las principales causas de muerte de las mujeres en edad reproductiva.

No obstante las deficiencias anotadas, la información del cuadro IV.7 muestra que entre 1960 y 1980 puede haber habido una tendencia descendente de la tasa de mortalidad materna en los países de América Latina, aun cuando la brecha con los países desarrollados parece haber aumentado (Rajs *et al.*, 1994). También se observa que en estas tasas hay diferencias en los niveles de países según la etapa de la transición demográfica en que se encuentran, y que estas diferencias son abismales cuando se las compara con las prevalecientes en Canadá y los Estados Unidos. Las tasas más bajas y posiblemente más confiables, se encontrarían en Costa Rica (grupo III) y en Chile, Cuba

CUADRO IV.7
AMÉRICA LATINA: TASA DE MORTALIDAD MATERNA EN PAÍSES AGRUPADOS SEGÚN
LAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, 1960-1984

Países	Tasas de mortalidad materna (por cien mil nacidos vivos)				
	1960	1970	1980	1984	1985-88 ^a
Grupo I					
Bolivia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Haití	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Grupo II					
El Salvador	174	101	69	70	n.d.
Guatemala	232	157	91	79	97
Honduras	310	174	94	50	n.d.
Nicaragua	186	n.d.	47	47	n.d.
Paraguay	327	559	365	283	102
Grupo III					
Brasil	n.d.	n.d.	70	n.d.	45
Colombia	259	159	126	126	78
Costa Rica	126	95	23	23	28
Ecuador	270	230	191	189	106
México	193	143	87	91	69
Panamá	n.d.	135	72	60	49
Perú	n.d.	215	108	89	n.d.
Rep. Dominicana	101	102	72	74	50
Venezuela	104	92	65	59	51
Grupo IV					
Argentina	108	139	70	68	56
Chile	299	168	73	45	42
Cuba	116	70	60	46	45
Uruguay	117	77	50	38	32

Fuente: OPS/OMS, 1986.

^a Rajs *et al.*, 1994.

y Uruguay (grupo IV); en los demás países los niveles son elevados, aun con subregistro. Aunque no puede afirmarse con propiedad, es posible que los países de los grupos I y II sean los que todavía tengan las tasas más elevadas de mortalidad materna. En estudios recientes realizados en algunos países de estos grupos se han obtenido estimaciones mucho más elevadas que las provenientes de las estadísticas vitales por los métodos tradicionales. En Guatemala se logró una estimación de 270 muertes maternas por cien mil nacidos vivos para 1989 (Guatemala, 1991), y en Bolivia, de 373 por cien mil nacidos vivos para el total del país durante el período 1982-1988 (Rutenberg *et al.*, 1990).

Con métodos indirectos, a su vez, se obtuvieron estimaciones no tradicionales para grupos vulnerables en Chile, Bolivia y Perú. En el primer caso, se trató de comunidades indígenas mapuches de asentamiento rural, obteniéndose una tasa de mortalidad materna de 414 por cien mil; en el segundo, se obtuvo la información en villas rurales, de actividad minera y de precarias condiciones de vida, estimándose una tasa de mortalidad materna de 1 379 por cien mil, y, en el último, se estimó una tasa de mortalidad materna de 286 por cien mil nacidos vivos en barrios marginales urbanos de

la ciudad de Lima; niveles, en todos los casos, muy superiores a las estadísticas vitales con que se las ha podido comparar (Wong *et al.*, 1990).

Ante la magnitud del problema, es de gran interés observar que especialmente en el caso de la mortalidad materna, como lo muestran los estudios más recientes, además de los factores socioeconómicos se ha destacado la importancia y el efecto positivo que pueden tener los sistemas de atención de salud, ya que tanto las muertes por complicaciones del aborto como por causas obstétricas directas (toxemia, hemorragias y complicaciones del puerperio) son en su mayor parte evitables con tecnología sencilla y de bajo costo, con atención prenatal, atención en el parto, y vigilancia en el puerperio. Esto estaría indicando que, salvo en los casos de Cuba y Costa Rica que ya han alcanzado una alta cobertura, en los demás países la mayor parte del problema se centraría en una insuficiente cobertura y organización del sistema de salud (Rajs *et al.*, 1994).

4. CONCLUSIONES

El hecho de encontrarse en fases distintas de la transición demográfica y con una marcada diferenciación en sus respectivas estructuras por edades, especialmente entre los grupos extremos, coloca a los países en posiciones diversas respecto al tipo de situaciones que deben enfrentar en el campo de la salud.

El descenso de la mortalidad se vincula con el cambio en la estructura por edades y en las causas de muerte. Como ha señalado Behm (1992), "el predominio de la muerte al comienzo de la vida es reemplazado por la creciente importancia de la mortalidad del adulto. En el primer año de vida, la mortalidad de 1-11 meses cede el primer lugar a las muertes neonatales. A medida que la desnutrición y las enfermedades infecciosas son dominadas, las enfermedades cardiovasculares, los tumores malignos y las muertes violentas llegan a ser causas prioritarias de muerte". Estos cambios, que se pueden apreciar entre países, también ocurren dentro de cada país en los distintos grupos sociales, y son más acentuados cuanto mayores sean las diferencias en los niveles de vida de la población.

En los países más avanzados en cuanto a su transición demográfica, con estructuras de población ya relativamente envejecidas, los problemas de salud tienen que ver fundamentalmente con la población adulta y de edades avanzadas, debido a que aumenta la importancia relativa y absoluta de las personas en estas edades, en particular a partir de los 60 ó 65 años. Debido a la disminución del ritmo de crecimiento de los nacimientos se espera que la demanda de atención materno-infantil se estabilice y tienda a una especialización, dado que predominan las enfermedades congénitas y del período perinatal. El tratamiento de estas enfermedades, que ha avanzado notablemente en los últimos años, se relaciona con desarrollos innovadores y la aplicación de costosas tecnologías.

Si bien en estos países existe una amplia cobertura del sistema de atención de salud, éste enfrenta el desafío de mantener y mejorar sus niveles de atención, así como de incorporar la creciente demanda proveniente del aumento de personas de la tercera edad. Se espera que estos países consoliden y mantengan los logros alcanzados en la lucha contra las enfermedades infecciosas y parasitarias -muchas veces amenazados por la persistencia de bajas condiciones de vida en los barrios marginales y sectores más pobres de la población- a través de programas preventivos y de atención dirigidos específicamente a los grupos más vulnerables.

Tras las tendencias del envejecimiento que se observan en cada país subyace una gran diversidad interna entre los adultos mayores y los ancianos, producto de las diferentes condiciones de vida que configuran distintos cuadros de carencias y necesidades. De ahí que las consecuencias concretas del envejecimiento sobre el sistema de salud en cada país van a depender de su estructura social y económica, así como de los recursos con que el Estado decida enfrentar la situación creada por las condiciones demográficas.

En los países que se encuentran en plena transición, donde el descenso de la fecundidad es más reciente y ha tenido una trayectoria más rápida, los requerimientos en materia de salud serán afectados por la coexistencia de demandas provenientes de todos los grupos de edades. A pesar de que la demanda de atención materno-infantil puede ir estabilizándose debido a la disminución en el número de nacimientos, estos países deberán incrementar la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda insatisfecha proveniente de los sectores de menores ingresos, la que pudo verse agravada por procesos de rápida urbanización e insuficiente cobertura en las áreas rurales. Esto, como se ha visto, ha dado lugar a grandes disparidades geográficas y sociales tanto en el nivel de la fecundidad como de la mortalidad infantil. Simultáneamente, los patrones por edad y causa de muerte muestran que ha habido un incremento de los problemas de salud de las personas de edad avanzada, por lo que los sistemas deberán reorientar sus estrategias de atención para incluir, en proporciones crecientes, los problemas derivados del envejecimiento de la población.

En los países de transición incipiente y moderada, en los que la fecundidad es todavía elevada y también lo es el ritmo de crecimiento de la población, caracterizados por estructuras por edad con altos porcentajes de menores de 15 años, los mayores requerimientos parecen provenir aún del binomio madre-niño y de los adultos jóvenes. La estructura de las causas de muerte indica que estos países enfrentan todavía patrones de morbilidad y mortalidad característicos del subdesarrollo, en un marco de desnutrición aguda en elevadísimos porcentajes de la población que afecta principalmente a las mujeres y a los niños, y con enormes diferencias internas en los niveles de fecundidad, mortalidad infantil y mortalidad materna. Una característica de estos países es que las poblaciones de mayores riesgos no son grupos minoritarios, sino que constituyen una significativa proporción de la población nacional.

Debido a las insalubres condiciones ambientales que hacen muy difícil la lucha contra las enfermedades transmisibles, el problema de la atención de salud requiere de un enfoque integrado del que sean parte la expansión de las redes de agua potable, el saneamiento ambiental y la educación para la salud. En estos países, las mejoras en la atención de salud y en los indicadores de salud de la población deberán darse en el marco de una lucha más amplia contra la pobreza, y sobre todo contra la pobreza extrema. Y ello no sólo con una ampliación inicial de la cobertura de la atención primaria de salud, sino con una mayor participación de las comunidades y las familias en la prestación de servicios destinados principalmente a las mujeres y a los niños.

En cuanto a los cambios demográficos que tienen que ver con la salud reproductiva, se ha visto que el descenso de la fecundidad en América Latina ha sido el acontecimiento más notable de los últimos años. La disminución en el número medio de hijos tenidos por las mujeres y la consecuente disminución, que ya ha comenzado a observarse, en el número absoluto de nacimientos, tendrá una importante repercusión en la demanda de atención materno-infantil a los servicios de salud.

La situación es diferente, sin embargo, según que los países estén más o menos avanzados en el proceso de transición de su fecundidad, y según el grado de cobertura y calidad de sus servicios de atención de salud. Dado que aquellos países con fecundidad todavía elevada son también los que tienen menor cobertura en este tipo de atenciones, no podrán disminuir los recursos para el sector; por el contrario, deberán incluso incrementarlos para enfrentar la demanda históricamente insatisfecha y aumentar la equidad en materia de salud.

Se ha advertido, asimismo, que aun cuando el descenso de la fecundidad ha hecho disminuir los problemas de salud ligados a la reproducción, subsisten situaciones que deben encararse, tales como los "bolsones" de alta fecundidad, la fecundidad adolescente, la mortalidad materna, y la persistencia de embarazos no deseados como efecto de bajos niveles de uso de métodos anticonceptivos.

En general, se ha visto que la fecundidad ha descendido con diferente ritmo en todos los países, a la vez que con distinta intensidad en todos los grupos sociales. Los más pobres y con mayores carencias, en las zonas urbanas o rurales, son los que presentan los mayores niveles de fecundidad y tienen menos acceso a los servicios de salud. Son éstos también los grupos sociales que hacen menor uso de servicios o métodos de planificación familiar, y donde los embarazos son menos espaciados y tienen lugar, con mayor frecuencia, en las edades de mayor riesgo reproductivo.

BIBLIOGRAFÍA

- Behm, H. (1992), *Las desigualdades sociales ante la muerte en América Latina*, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)/Organización Holandesa para la Cooperación Internacional en Educación Superior (NUFFIC), Santiago de Chile, serie B, N°96.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1991a), *Análisis de los cambios en la mortalidad infantil en Costa Rica, Cuba y Chile, 1950-1990*, Programa de postgrado en población y desarrollo, inédito.
- _____(1991b), *Honduras. Diagnóstico sociodemográfico y proyecciones de la población pobre y no pobre, según distintas metas, 1990-2010*, Santiago de Chile, inédito.
- _____(1987), "América Latina: indicadores demográficos, sociales y económicos de la población femenina", *Boletín Demográfico*, año 20, N°39, enero, Santiago de Chile.
- CELADE/OPS (Centro Latinoamericano de Demografía/Organización Panamericana de la Salud) (1992), *La mortalidad en las Américas: progresos, problemas, perspectivas*, Santiago de Chile, inédito.
- CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano de Demografía) (1993), *Población, equidad y transformación productiva*, Santiago de Chile.
- CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud) (1994), *Salud, equidad y transformación productiva en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, inédito.

- Chackiel, J. y R. Plaut (1993), "América Latina: tendencias demográficas con énfasis en la mortalidad", documento presentado al Seminario sobre la mortalidad en México, México, 21 al 22 de marzo.
- Chackiel, J. y S. Schkolnik, (1992), "La transición de la fecundidad en América Latina", en *Notas de Población*, año 20, N° 55, Santiago de Chile.
- DHS (Demographic and Health Surveys) (1994), *Newsletter*, vol. 6, N°2, IRD/Macro International, MD, USA.
- DHS (Demographic and Health Surveys) (1991a), *Newsletter*, vol. 4, N°2, IRD/Macro International, MD, USA.
- Ferrando, D.; S. Singh, y D. Wulf, (1989), *Adolescentes de hoy, Padres del mañana: Perú*, Nueva York, The Alan Guttmacher Institute.
- Fernández, R. (1984), *Análisis de la información sobre atención materno-infantil en las encuestas de fecundidad en América Latina*, Instituto Internacional de Estadística, Encuesta Mundial de Fecundidad, inédito.
- Frenk, J., J.L. Bobadilla, C. Stern, T. Frejka y R. Lozano (1991), "Elements for a theory of the health transition", documento presentado al Seminario Causes and Prevention of Adult Mortality in Developing Countries, 7 al 11 octubre, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)/Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (IUSSP), Santiago de Chile.
- INE/FNUAP (Instituto Nacional de Estadística/Fondo de Población de las Naciones Unidas) (1992), *Aspectos socio-demográficos de la pobreza en Guatemala*, vol. 6, Guatemala, Instituto Nacional de Estadística, Informes estadísticos, 3.11.
- Henriques, M.E.; N. Silva,; S. Singh y D. Wulf (1989), *Adolescentes de hoje, pais do amanha: Brasil*, The Alan Guttmacher Institute, Nueva York.
- Irarrázabal, I. y J.P. Valenzuela (1992), *La ilegitimidad en Chile. Hacia un cambio en la formación de la familia*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.
- Juárez Tobar, C. (1985), "Epidemiología del aborto", en J. Martínez M. y J. Giner V. (ed.) *Planificación familiar y demografía médica. Un enfoque multidisciplinario*, México.
- Krawczyk, M. (1993), *Las mujeres en América Latina y el Caribe: Un protagonismo posible en el tema de población*, (DDR/6), documento presentado a la Reunión de expertos gubernamentales sobre población y desarrollo en América Latina y el Caribe, 6 al 9 de octubre, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)/Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), Santa Lucía.
- Marckwardt, A.M. y L.H. Ochoa (1993), *Población y salud en América Latina*, Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Demographic and Health

- Surveys (DHS)/Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), Washington, D.C.
- Marconi, E. (1991), "Uso de las estadísticas vitales en programas de prevención de las muertes maternas", documento presentado al Seminario "Causes and Prevention of Adult Mortality in Developing Countries", 7 al 11 de octubre, Santiago de Chile.
- Merrick, T.W. (1983), "La fecundidad y la planificación familiar en el Brasil", en *Perspectivas internacionales en planificación familiar*, Nueva York, número especial.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (1990), *Las condiciones de salud en las Américas*, vol. 1, Washington, D.C.
- OPS/OMS (Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud) (1986), *Elementos básicos para el estudio y para la prevención de la mortalidad materna*. Washington, D.C.
- Population Briefing Committee (1987), *Population Briefing Paper*, N°19, octubre.
- Population Reports (1987), "La juventud en la década de 1980: aspectos sociales y de salud", *Population Information Program*, The John Hopkins University, serie M, N°9, enero.
- _____ (1985), *Las madres y los niños más sanos mediante la planificación familiar*, Programa de planificación familiar, The John Hopkins University, serie J, N°27.
- Puffer, R.R. y W.G. Griffith (1967), *Patterns of urban mortality*, PAHO, Scientific Publication N°151, Washington, D.C.
- Rajs, D., S. Parada y A. Peyser (1994), *La mortalidad materna en América Latina y el Caribe latino*, (LC/DEM/R.218), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), serie A, N°295. También en *Notas de Población*, N°60.
- Reher, D. (1992), "Some thoughts on the implications for family economies of infant and child mortality patterns", Montreal, documento presentado al Seminario "Child and infant mortality in the past", Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (IUSSP).
- Rutenberg, N., T. Boerma, J. Sullivan y T. Croft (1990), "Direct and indirect estimates of maternal mortality with data on the survivorship of sisters: results from the Bolivian DHS", MD, USA, Demographic and Health Surveys (DHS).
- Schkolnik, S. y M.T. Yegros (1986), *Paraguay: la mortalidad infantil según variables socioeconómicas y geográficas, 1955-1980*, (LC/DEM/G.44), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (1990), *Declaración Mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño y Plan de acción para la*

aplicación de la declaración mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño en el decenio de 1990, Nueva York.

United Nations (1989), *Levels and trends of contraceptive use as assessed in 1988*, Nueva York, Population Studies, N° 110.

_____ (1987), *Fertility behaviour in the context of development. Evidence from the World Fertility Survey*, Nueva York.

Wong, L., H. Simons, W. Graham y S. Schkolnik (1990), "Estimaciones de mortalidad materna a partir del método de supervivencia de hermanas: experiencias de América Latina", en *Notas de Población*, año 18, N° 50, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

Wulf, D. (1986), "Embarazo y alumbramiento en la adolescencia en América Latina y el Caribe: una conferencia memorable", en *Perspectivas internacionales en planificación familiar*, número especial.

ANEXO

ANEXO IV.2
AMÉRICA LATINA: NACIMIENTOS TOTALES ANUALES Y PORCENTAJE DE NACIMIENTOS
POR GRUPOS DE EDAD DE LAS MUJERES EN QUINQUENIOS SELECCIONADOS, SEGÚN
PAÍSES AGRUPADOS DE ACUERDO CON LAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA

Países	Total nacimientos anuales (en miles)		Porcentaje de nacimientos según grupos de edad de las mujeres					
			Edades de bajo riesgo 20-34 años		Edades de alto riesgo 15-19 años		Edades de alto riesgo 35 años y más	
	1960-1965	1990-1995	1960-1965	1990-1995	1960-1965	1990-1995	1960-1965	1990-1995
América Latina	9 258	11 592	70.1	72.7	12.1	15.7	17.8	11.6
Grupo I								
Bolivia	163	249	69.3	71.5	10.4	12.4	20.2	16.1
Haití	166	241	64.5	71.4	9.0	7.9	26.5	20.7
Grupo II								
El Salvador	133	183	69.2	67.8	16.5	23.5	14.3	8.7
Guatemala	204	383	67.6	70.5	16.7	17.0	15.7	12.5
Honduras	105	195	68.6	68.7	15.2	18.5	16.2	12.8
Nicaragua	82	138	68.3	66.7	15.9	23.9	15.9	9.4
Paraguay	77	154	68.8	70.8	11.7	12.3	19.5	16.9
Grupo III								
Brasil	3 301	3 819	70.6	72.7	9.6	15.7	19.8	11.5
Colombia	762	808	67.7	73.9	14.4	14.9	17.8	11.3
Costa Rica	62	85	72.6	72.9	11.3	16.5	16.1	10.6
Ecuador	211	307	67.8	70.7	14.2	15.0	18.0	14.3
México	1 786	2 357	70.8	73.3	12.9	16.5	16.3	10.3
Panamá	49	63	69.4	73.0	18.4	19.0	12.2	7.9
Perú	495	622	68.1	72.3	13.5	12.4	18.4	15.3
Rep. Dominicana	174	202	69.0	74.3	16.7	17.3	14.4	8.4
Venezuela	375	566	70.7	70.8	14.4	18.6	14.9	10.6
Grupo IV								
Argentina	498	684	73.7	74.9	11.0	13.5	15.3	11.7
Chile	300	299	71.3	79.3	11.0	11.4	17.7	9.4
Cuba	258	183	72.1	72.7	16.7	23.0	11.2	4.4
Uruguay	57	54	73.7	74.1	12.3	14.8	14.0	11.1

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

ANEXO IV.3
AMÉRICA LATINA: TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD POR LUGAR DE RESIDENCIA EN PAÍSES AGRUPADOS SEGÚN LAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA

Países	Años	Lugar de residencia			Diferencia Rural-urbana
		Total	Urbano	Rural	
Grupo I					
Bolivia	1984-1989	4.9	4.0	6.4	2.4
Grupo II					
Guatemala	1983-1987	5.6	4.1	6.5	2.4
Paraguay	1987-1990	4.7	3.6	6.1	2.5
Grupo III					
Brasil	1983-1986	3.5	3.0	5.0	2.0
Colombia	1981-1986	3.3	2.8	4.9	2.1
México	1984-1986	3.8	3.1	5.2	2.1
Perú	1984-1986	4.1	3.1	6.3	3.2
Rep. Dominicana	1983-1986	3.7	3.1	4.8	1.7
Grupo IV					
Chile	1980	2.7	2.4	3.6	1.2
Cuba	1977	2.3	1.7	2.7	1.0

Fuente: CELADE Proyecto IFHIPAL; CEPAL/CELADE 1993.

ANEXO IV.4
AMÉRICA LATINA: TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN DE LAS MADRES EN PAÍSES AGRUPADOS SEGÚN LAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA

Países	Años	Nivel de Instrucción					Diferencia entre extremos
		Total	Ninguno	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria y más	
Grupo I							
Bolivia	1984-1989	4.9	6.1	5.9	4.5	2.9	3.2
Grupo II							
Guatemala	1983-1987	5.6	7.0	5.6	3.9	2.7	4.3
Paraguay	1987-1990	4.7	6.7	6.2	4.5	3.2	3.5
Grupo III							
Brasil	1983-1986	3.5	6.5	5.1	3.1	2.5	4.0
Colombia	1981-1986	3.3	5.4	4.2	2.5	1.5	3.9
México	1984-1986	3.8	6.1	5.7	3.7	2.5	3.6
Perú	1984-1986	4.1	6.6	5.0	3.1	1.9	4.7
Rep. Dominicana	1983-1986	3.7	5.3	4.3	2.9	2.1	3.2

Fuente: CELADE, Proyecto IFHIPAL; CEPAL/CELADE, 1993.

ANEXO IV.5
AMÉRICA LATINA: TASA DE MORTALIDAD INFANTIL POR LUGAR DE RESIDENCIA EN PAÍSES AGRUPADOS SEGÚN LAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA

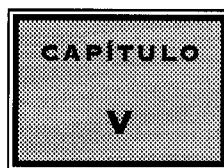
Países	Años	Lugar de residencia			
		Total	Urbano	Rural	Diferencia Rural-urbana
Grupo I					
Bolivia	1984-1989	96	79	112	33
Haití	1980	107	77	123	46
Grupo II					
Guatemala	1983-1987	79	65	84	19
Grupo III					
Brasil	1983-1986	86	76	107	31
Colombia	1981-1986	33	33	34	1
Costa Rica	1981	20	17	22	5
México	1984-1986	56	23	64	41
Panamá	1983-1985	26	22	29	7
Perú	1984-1986	76	54	101	47
Grupo IV					
Cuba	1973-1975	29	26	31	5
Uruguay	1975	47	41	51	10

Fuente: CELADE, Proyecto IMIAL; CEPAL/CELADE, 1993.

ANEXO IV.6
AMÉRICA LATINA: TASA DE MORTALIDAD INFANTIL POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN DE LAS MADRES EN PAÍSES AGRUPADOS SEGUN LAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA (POR MIL)

Países	Años	Nivel de Instrucción					
		Total	Ninguno	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria y más	Diferencia entre extremos
Grupo I							
Bolivia	1984-1989	96	124	108	65	46	78
Grupo II							
Guatemala	1983-1987	79	82	86	61	41	41
Grupo III							
Colombia	1981-1986	39	60	40	-	28	32
México	1984-1986	56	83	64	46	27	56
Perú	1984-1986	76	124	85	42	22	102
Rep. Dominicana	1983-1986	68	102	76	57	34	68

Fuente: CEPAL/CELADE, 1993.



POBLACIÓN Y FUERZA DE TRABAJO

1. INTRODUCCIÓN

Los cambios en la magnitud y crecimiento de la fuerza de trabajo constituyen otro de los temas que vinculan los campos de población y desarrollo, siendo la capacidad de crear empleos productivos y adecuadamente remunerados uno de los mayores desafíos para los países de la región. Generar un número suficiente de empleos es uno de los problemas más serios que enfrentan, especialmente después de una década caracterizada por una pérdida de dinamismo de las economías latinoamericanas, con un importante descenso de la inversión en numerosos países y con el agravante de altos niveles preexistentes de subempleo y desempleo crónicos.

Desde el punto de vista de las estrategias de transformación productiva con equidad, la capacidad de proveer empleo productivo a la población en edades activas, con niveles adecuados de remuneración, es una de las condiciones centrales del proceso de desarrollo, conjuntamente con la modernización tecnológica y la inversión en el desarrollo de los recursos humanos (CEPAL, 1992).

Como consecuencia de la crisis de los años 80 y de las subsecuentes políticas económicas de ajuste, se ha producido una estabilización de la desocupación abierta, pero esto ha tenido como correlato una acelerada ampliación del sector informal y el deterioro de los salarios reales. En efecto, si bien se crearon nuevos empleos durante la década pasada, de modo que la tasa de desempleo total en 1990 (4.2%) fue algo inferior a la de 1980 (5.2%), el nivel de desempleo de fines de la década pasada en los centros urbanos supera al del comienzo de la misma (8.5% frente a 6.7%) (PREALC, 1992). La estructura del empleo se caracterizó por un proceso de informalización al que se incorporaron los sectores más afectados por el desempleo, con predominio de ocupaciones tradicionalmente ligadas a menores niveles de productividad e ingresos donde destacan la alta participación femenina de baja calificación, el mayor porcentaje de trabajadores más jóvenes y más viejos, y la mano de obra con menor educación y proveniente de zonas rurales deprimidas o pequeñas ciudades (Souza y Tokman, 1989).

En el marco de estas tendencias económicas, el mercado de trabajo se ha caracterizado por ser escenario de importantes cambios, tales como la mayor incorporación de las mujeres a la población económicamente activa, la creciente urbanización de la mano de obra, y el aumento en magnitud absoluta de la población activa, aunque con una tendencia a la reducción de su ritmo de crecimiento.

En efecto, se ha producido una disminución de las tasas de actividad en los grupos de población más jóvenes, coincidente con la expansión de la matrícula escolar en los diversos sectores de la educación formal, y por otra parte se ha verificado una creciente incorporación de la población femenina a la actividad económica, que se refleja en un aumento sostenido de su tasa de participación. En este último caso el proceso es complejo, ya que si bien el aumento del nivel educativo de las mujeres, por un lado, y el descenso de la fecundidad, por otro, pueden haber propiciado en parte esta mayor participación de las mujeres, también es cierto que como consecuencia de la crisis la incorporación de las mujeres ha sido determinada en buena medida por la disminución de los ingresos familiares y el incremento de la pobreza en los sectores populares, enfrentados a actividades mal remuneradas y propias del mercado informal.

Por otra parte, aunque la población en edades activas continúa aumentando en números absolutos y con una tasa de crecimiento superior a la de la población total, este crecimiento ha estado desacelerándose y tendrá en promedio para la región una tasa de 2% anual entre 1995 y el año 2000, en comparación con el 2.7% que se observó entre 1950 y 1980 (Schkolnik, 1985). Esto significa que si bien el crecimiento de la población en edad de trabajar continuará ejerciendo presiones sobre el mercado de trabajo, éstas tenderán a ser cada vez menores. Al mismo tiempo, los cambios en las variables demográficas han repercutido favorablemente sobre las relaciones de dependencia (relación entre población inactiva y población activa) en la mayoría de los países de la región, registrándose un descenso de las mismas y, en consecuencia, una menor carga económica por trabajador, como producto de la disminución de la población menor de 15 años y del crecimiento todavía moderado de la población de la tercera edad. Esta situación, conjuntamente con las consecuencias del proceso de urbanización que ha dado como resultado una mucho mayor concentración geográfica de la mano de obra y cambios en la conformación de los mercados de trabajo, podría representar “una oportunidad para generar mayores niveles de ingreso y ahorro, siempre que se pueda absorber productivamente esta mano de obra” (Chackiel y Villa, 1993).

Frente a los procesos que se están dando en los mercados de trabajo, se destaca en este capítulo la importancia de conocer las tendencias y características del crecimiento de la fuerza de trabajo en los países de la región, uno de cuyos condicionamientos estructurales son las tendencias en las variables demográficas. Los cambios que se producen en éstas y su reflejo en la estructura por edades de la población, constituyen datos que permiten observar la evolución de la demanda potencial de empleos.

Al igual que en los capítulos precedentes, el análisis se basará en la clasificación de los países de acuerdo con la etapa en que se encuentran en el proceso de transición demográfica, lo que incide en forma importante en cuanto al tipo de desafío que los países tendrán que enfrentar en los próximos años.

2. TENDENCIAS EN LA OFERTA DE TRABAJO

2.1. POBLACIÓN EN EDADES ACTIVAS: LA DEMANDA POTENCIAL DE EMPLEOS

Como se ha visto en el capítulo II, los cambios en la estructura por edad de la población, a consecuencia de la transición demográfica, implican un aumento relativo de la población adulta y anciana y una disminución de los niños y jóvenes. A medida que descienden la fecundidad y la mortalidad, la población en edades de participar en la fuerza de trabajo va adquiriendo un mayor peso relativo. Este aumento no es, sin embargo, indefinido. A largo plazo, cuando las tasas de mortalidad y fecundidad se

estabilizan en niveles bajos, el peso relativo de las edades centrales muestra una tendencia descendente, e igualmente se estabiliza en alrededor del 50% del total de la población, con el restante 50% repartido en porciones parecidas de población joven y anciana.

No hay un consenso absoluto en cuanto a lo que se denomina “población en edad de trabajar”. En términos generales se puede considerar así a la población de jóvenes y adultos de, por ejemplo, entre 15 y 59 años, que representan a la gran masa de población activa (empleados y desempleados). No obstante, cada vez con más frecuencia se registra la población económicamente activa en los países a partir de los 10 años, aun cuando la tasa de actividad en los grupos extremos es más reducida que en las edades centrales, particularmente en el caso de los hombres. Se ha constatado también que la población por debajo y por encima de estas edades participa en la actividad económica en proporciones no despreciables, como producto de la pobreza, de la insuficiente cobertura del sistema educativo, y de la ineficacia o inexistencia de sistemas de seguridad social y de pensiones para la vejez.

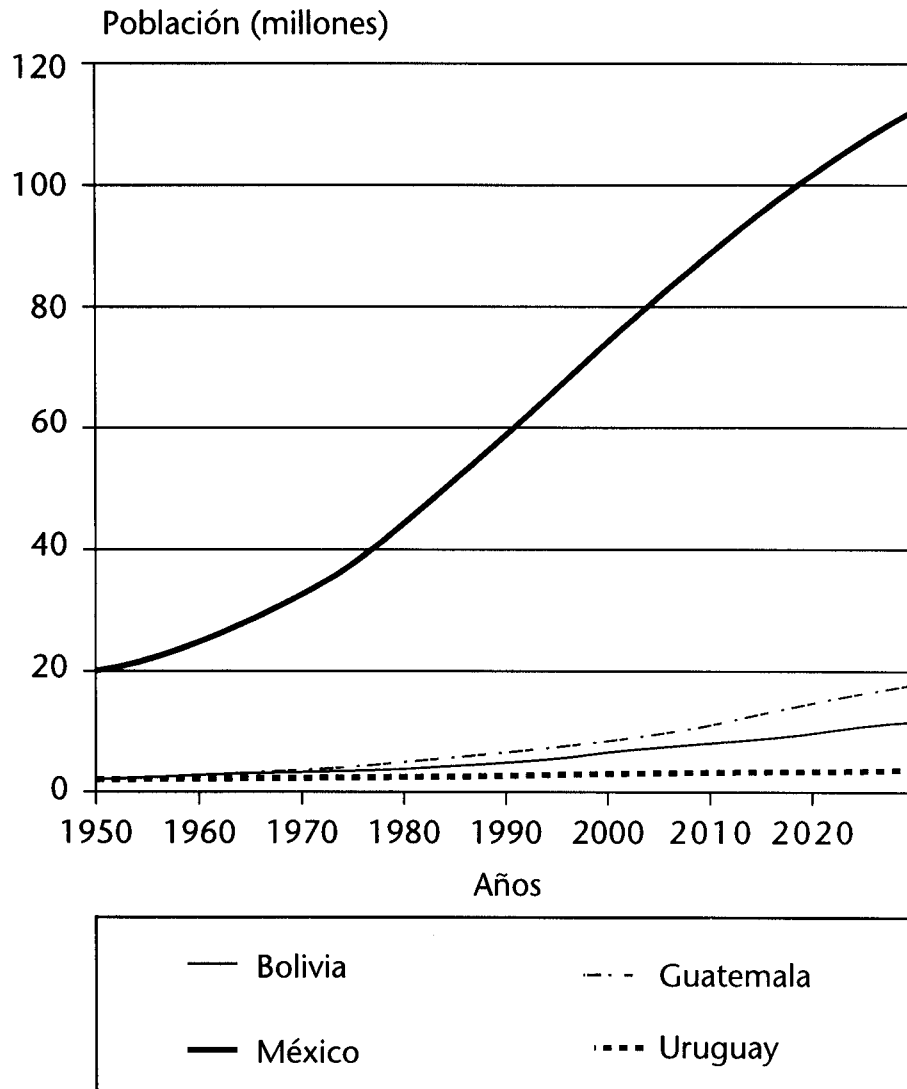
Hacia 1990 la población de 10 años y más representaba en América Latina el 75% de la población total, y esto refleja la situación de los países que se encuentran en plena transición (grupo III), dentro de los cuales Brasil y México tienen un peso determinante debido al tamaño de sus poblaciones. Aun cuando las diferencias entre los grupos de países no es muy grande, la proporción de población de 10 años y más es algo menor en los países de menor desarrollo demográfico (grupos I y II), encontrándose entre el 65 y el 70%, y de alrededor del 80% entre los más avanzados (grupo IV). Hacia el año 2020 este grupo representará el 83% del total de la región.

En el gráfico V.1 y cuadro V.1 se muestra la evolución de la población de 10 años y más entre 1950 y 2025, en algunos países de América Latina y en distintas etapas de la transición demográfica, y sus respectivas tasas de crecimiento. A diferencia de la población en edad escolar (aunque una parte de ella está también incluida en este grupo) no se observa aún la tendencia a la estabilización que se observaba en aquella. Por el contrario, la tendencia continuará todavía en ascenso en el primer cuarto del próximo siglo. No obstante, aunque la población en edades activas continúe creciendo en números absolutos, este crecimiento muestra una clara tendencia a la desaceleración. Para el total de la región, de una tasa de crecimiento de 2.4% a mediados de siglo, y después de un aumento a niveles cercanos al 3% medio anual, se ha pasado a 2.2% en 1990-1995, y se espera una tasa de sólo 1.2% entre los años 2020 y 2025. Esta desaceleración del crecimiento de la oferta potencial de fuerza de trabajo constituye un indicador de menor presión futura para la generación de empleos.

Desde mediados de siglo hasta aproximadamente la década de los años 70 y comienzos de los 80, se observó en casi todos los países de la región un aumento en el crecimiento de la población de 10 años y más, por la afluencia de cohortes provenientes de períodos anteriores en los que estaba vigente una mayor fecundidad. La excepción la constituyeron Argentina y Uruguay, países del grupo IV, que son aquellos en los que la transición demográfica se inició tempranamente.

A partir de estos años, sin embargo, se puede observar que las tasas de crecimiento comienzan a declinar, y se prevé que este descenso será más o menos rápido dependiendo de la fase de la transición demográfica en que se encuentren los países. En efecto, entre 1990-1995 y fines del primer cuarto del próximo siglo, en todos los países (salvo Haití) disminuirá la tasa de crecimiento de este grupo de edades, y este descenso será más acentuado en los que se han caracterizado como países en plena

GRÁFICO V.1
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE 10 AÑOS Y MÁS
EN PAÍSES SELECCIONADOS QUE SE ENCUENTRAN EN
DISTINTAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA



Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

CUADRO V.1
AMÉRICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN DE 10 AÑOS Y MÁS EN PAÍSES AGRUPADOS DE ACUERDO CON LAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, 1950-2025
 (POR CIENTO)

Países	Tasas de crecimiento de la población de 10 años y más														Disminución porcentual 1990-1995 y 2020-2025																				
	1950		1955		1960		1965		1970		1975		1980		1985		1990		2000		2005		2010		2015		2020		2025						
	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	1990	2000	2005	2010	2015	2020	2025	1990	2005	2010	2015	2020	2025						
América Latina	2.4	2.6	2.8	2.8	2.9	2.9	2.8	2.8	2.9	2.7	2.7	2.5	2.4	2.4	2.2	2.0	1.8	1.7	1.5	1.3	1.2	1.2	45												
Grupo I																																			
Bolivia	1.8	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.2	2.3	2.5	2.5	2.6	2.6	2.6	2.6	2.1	2.2	2.2	2.4	2.3	2.1	1.9	1.9	24												
Haití	1.2	1.3	1.5	1.7	1.8	1.8	1.9	2.0	2.1	1.8	2.2	2.2	2.2	2.2	2.1	2.2	2.2	2.2	2.2	2.1	2.1	2.1	0												
Grupo II																																			
El Salvador	2.3	2.4	3.0	3.8	2.8	2.8	2.1	2.4	2.5	2.1	2.2	1.2	2.4	2.5	2.4	2.5	2.4	2.4	2.1	1.9	1.9	1.7	32												
Guatemala	2.5	2.7	3.0	2.9	2.8	2.7	2.7	3.1	3.2	2.7	2.8	2.8	3.1	3.2	3.1	3.2	3.1	3.0	2.8	2.6	2.6	2.3	28												
Honduras	2.8	2.9	3.3	2.8	3.2	3.6	3.6	3.4	3.3	3.6	3.4	3.4	3.4	3.3	3.3	3.3	2.8	2.8	2.5	2.2	1.9	1.9	42												
Nicaragua	2.4	2.8	3.3	3.3	3.3	2.9	2.9	2.6	3.7	2.9	2.9	2.9	2.6	3.0	3.0	2.9	2.8	2.8	2.5	2.2	1.9	1.9	49												
Paraguay	1.2	1.3	2.8	2.6	2.7	3.5	2.7	3.1	3.1	3.5	3.1	2.7	3.1	3.1	3.1	2.9	2.6	2.6	2.5	2.3	2.1	2.1	32												
Grupo III																																			
Brasil	2.8	2.8	3.1	3.1	3.1	2.6	2.4	2.3	2.2	2.6	2.6	2.4	2.3	2.2	1.9	1.7	1.5	1.4	1.2	1.1	1.0	1.0	55												
Colombia	2.2	2.8	3.1	3.1	3.2	3.0	3.0	2.3	2.2	3.0	2.3	2.3	3.0	2.8	2.2	1.9	1.7	1.5	1.3	1.1	1.0	1.0	55												
Costa Rica	2.8	3.3	3.7	3.9	3.7	3.5	3.5	2.9	2.8	3.5	2.9	2.9	3.0	2.8	2.5	2.2	2.0	1.8	1.6	1.5	1.5	46													
Ecuador	2.0	2.3	3.0	3.0	3.1	3.1	3.1	3.1	2.8	3.1	3.1	3.1	3.0	2.8	2.4	2.2	2.0	1.7	1.5	1.3	1.3	54													
México	2.3	2.7	3.0	3.1	3.1	3.2	3.2	2.7	2.3	3.2	3.2	3.2	2.7	2.3	2.1	1.9	1.7	1.4	1.2	1.0	1.0	57													
Panamá	2.3	2.6	2.7	3.0	3.1	3.2	3.2	2.8	2.2	3.2	2.1	2.8	2.3	2.2	2.1	1.9	1.6	1.4	1.2	1.0	1.0	55													
Perú	2.3	2.5	2.8	2.9	3.1	3.0	3.0	2.8	2.2	3.0	2.1	2.8	2.5	2.2	2.1	1.8	1.6	1.4	1.3	1.3	1.3	41													
R. Dominicana	2.7	3.1	3.1	3.3	3.4	3.2	2.8	2.5	2.3	3.2	2.2	2.8	2.5	2.3	2.2	1.9	1.6	1.4	1.2	1.0	1.0	57													
Venezuela	3.7	3.9	3.5	3.6	4.3	3.9	2.7	2.9	2.7	3.9	2.7	2.7	2.9	2.7	2.5	2.3	2.0	1.8	1.6	1.4	1.4	48													
Grupo IV																																			
Argentina	1.9	1.8	1.7	1.6	1.6	1.1	1.5	1.8	1.5	1.4	1.4	1.5	1.8	1.5	1.4	1.2	1.2	1.1	1.0	0.9	0.9	40													
Chile	1.9	2.1	2.3	2.5	2.4	2.1	1.9	1.7	1.7	1.7	1.7	1.9	1.7	1.7	1.7	1.7	1.5	1.3	1.2	0.9	0.9	47													
Cuba	2.0	2.0	1.5	1.3	2.5	2.2	1.8	0.9	0.7	0.8	0.8	1.8	0.9	0.7	0.8	0.9	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4	43													
Uruguay	1.1	1.3	1.1	1.0	0.2	0.6	0.8	0.9	0.7	0.6	0.6	0.8	0.9	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	29													

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

transición (grupo III): hacia el quinquenio 2020-2025 la tasa será en general entre un 50 y un 60% más baja que la actual (con la excepción de Costa Rica y Perú). Por el contrario, tanto en los países de transición moderada y más reciente (grupos I y II) como en los de transición avanzada (grupo IV), el descenso será menor, oscilando entre un 30 ó 40% de la tasa actual. Como es evidente, las causas de esta similitud en estos grupos extremos son dispares. En el caso de los países no tan avanzados demográficamente ello sería consecuencia de la persistencia de tasas de fecundidad más elevadas, mientras que en los países del grupo IV puede atribuirse al hecho de que las ganancias son menores cuando las tasas ya han alcanzado niveles bajos, como se ve especialmente en los casos de Cuba, Chile y Uruguay, con tasas de sólo 0.7% frente a niveles de 2 y 3% en los otros grupos de países.

En consecuencia, la posible evolución futura de las tasas de crecimiento de la demanda potencial de empleos estaría indicando que son principalmente los países del grupo III (por la mayor velocidad del descenso en las tasas de crecimiento) y los del grupo IV (por tener tasas de crecimiento más bajas), los que se verán más beneficiados por una menor presión por puestos de trabajo que la observada en décadas anteriores.

Finalmente, cabe señalar que el grupo de 10 años y más proporciona sólo en forma aproximada un marco general para considerar la demanda potencial de fuerza de trabajo, pues, como se verá más adelante, sólo los hombres en las edades centrales tienen tasas elevadas de participación en la actividad económica, mientras que los jóvenes, los ancianos y las mujeres se integran a ella en menores proporciones.

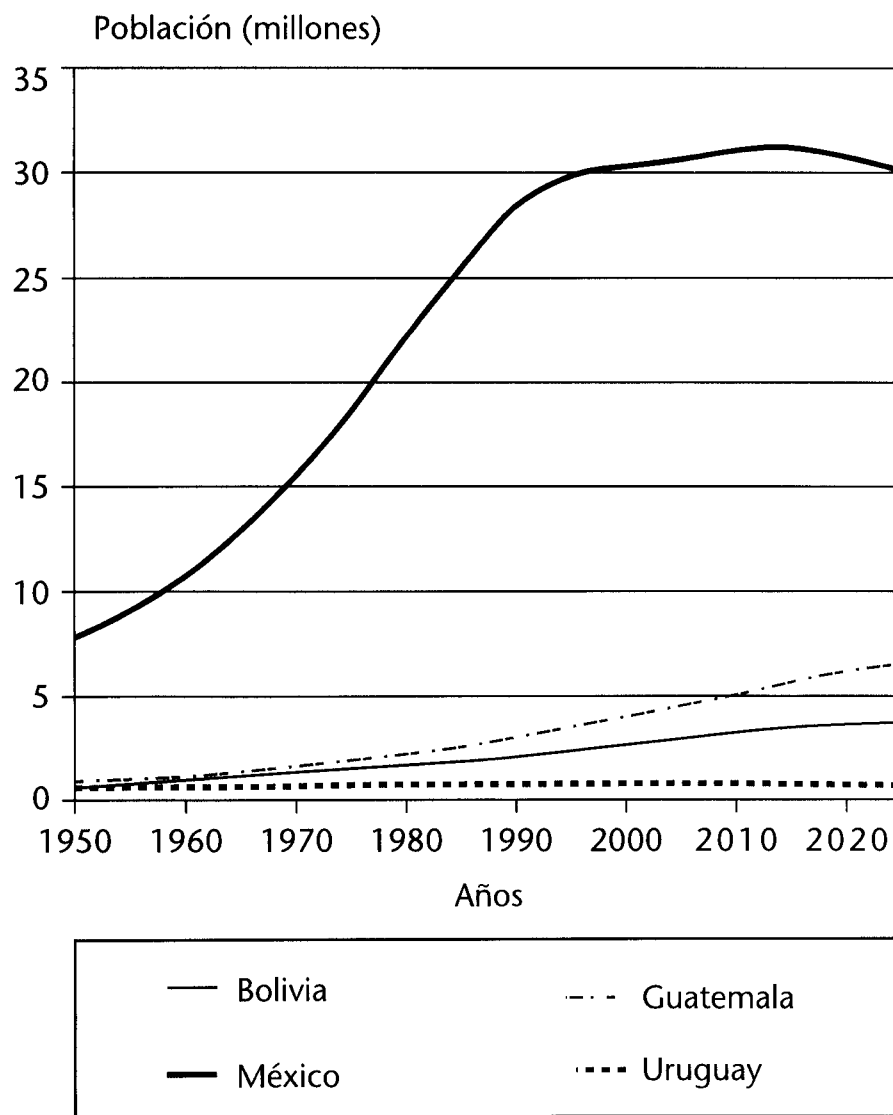
2.2. LA POBLACIÓN QUE INGRESA A LA FUERZA DE TRABAJO

Dentro del grupo de 10 años y más, el que tiene entre 10 y 24 años merece especial atención, pues es de donde surgirán mayoritariamente los nuevos trabajadores. La evolución de este grupo de edades y sus proyecciones futuras permite apreciar mejor cómo se irá mitigando el crecimiento de la fuerza de trabajo en los próximos años.

En efecto, se puede observar claramente que este grupo de edades ha modificado en forma sustancial sus tendencias desde mediados del siglo pasado. Como puede verse en el cuadro V.2 y en el gráfico V.2, la población de 10-24 años creció a tasas elevadas e incluso superiores al 3% anual, entre las décadas de los años 50 y 70, como consecuencia del hecho de que el aumento en el número de sobrevivientes debido al descenso de la mortalidad se veía potenciado por la persistencia de altos -e incluso crecientes- niveles de fecundidad. Esto dio como resultado, por ejemplo, que el número de adolescentes y jóvenes se duplicara en un lapso de 25 años, pasando de 48 a 100 millones entre 1950 y 1975. A partir del segundo quinquenio de los años 70, sin embargo, se comienza a observar una fuerte caída del crecimiento de este grupo, hacia tasas de alrededor del 1% en la presente década, como efecto retardado del descenso de la fecundidad. De hecho, entre 1975 y el año 2000 la población absoluta en estas edades sólo aumenta en un 50%, o sea, en 50 millones adicionales en toda la región. Considerando que la tendencia a la baja del crecimiento continuará, llegando a tasas cercanas a cero en el año 2025 para este grupo de edades, el aumento en los próximos 25 años será de sólo unos 12 millones para el total de la región.

Si bien esta tendencia es general, los diferentes grupos de países muestran niveles también dispares, dada la diversidad del ritmo de descenso de la fecundidad entre ellos, sobre todo en los últimos años. Esto permite ver que entre 1990 y 2025 los países que actualmente exhiben la más elevada fecundidad (grupos I y II), serán los que mayores incrementos absolutos tendrán en la población que ingresa a la fuerza de

GRÁFICO V.2
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE 10-24 AÑOS
EN PAÍSES SELECCIONADOS QUE SE ENCUENTRAN EN
DISTINTAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA



Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

CUADRO V.2
AMÉRICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN DE 10 - 24 AÑOS EN PAÍSES AGRUPADOS DE ACUERDO CON LAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, 1950-2025
 (POR CIENTO)

Países	Tasas de crecimiento de la población de 10 - 24 años														Disminución porcentual																							
	1950		1955		1960		1965		1970		1975		1980		1985		1990		1995		2000		2005		2010		2015		2020		2025		2020-2025					
	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	1990-1995	y				
América Latina	2.2	2.8	3.3	3.3	3.2	2.4	1.9	1.5	1.3	1.0	0.7	0.5	0.3	0.1	0.0	100																						
Grupo I																																						
Bolivia	1.5	2.2	2.5	2.7	2.5	2.5	2.1	2.3	2.3	2.0	2.2	1.9	1.6	0.9	0.6	74																						
Haití	1.6	1.9	2.3	2.5	2.4	2.0	2.0	1.7	1.9	2.0	2.2	2.0	1.8	1.7	1.6	16																						
Grupo II																																						
El Salvador	2.4	2.4	3.5	-4.2	3.5	2.1	1.3	2.8	1.9	1.2	1.0	1.4	1.2	0.6	0.1	95																						
Guatemala	2.0	2.5	3.4	3.3	3.1	2.5	2.8	3.1	3.1	2.9	2.6	2.3	2.0	1.6	1.2	61																						
Honduras	2.7	2.5	3.4	3.4	3.8	3.7	3.2	3.1	2.9	2.8	2.5	1.8	1.2	0.6	0.3	90																						
Nicaragua	2.1	2.9	3.9	3.9	3.7	2.8	2.9	2.6	3.4	2.2	1.8	1.5	1.3	0.8	0.2	94																						
Paraguay	1.5	1.9	4.2	3.6	3.5	2.8	2.1	2.3	2.9	3.0	2.6	1.6	1.4	1.3	1.3	55																						
Grupo III																																						
Brasil	2.2	2.9	3.4	3.5	3.2	1.9	1.4	1.1	1.3	0.9	0.5	0.2	0.2	0.0	-0.1	108																						
Colombia	2.4	3.5	4.0	3.7	3.3	2.7	1.0	0.8	0.5	0.9	0.3	-0.1	0.1	-0.1	-0.1	120																						
Costa Rica	2.8	3.7	4.5	4.7	3.9	2.7	1.2	1.4	1.7	2.3	1.4	0.9	0.5	0.6	0.6	65																						
Ecuador	2.5	2.8	3.9	3.8	3.6	2.9	2.8	2.5	2.0	1.3	0.9	0.5	0.3	0.0	-0.1	105																						
México	2.8	3.1	3.7	3.7	3.5	3.4	3.1	2.1	1.0	0.1	0.2	0.3	0.0	-0.3	-0.4	140																						
Panamá	2.8	3.3	3.4	3.3	3.3	3.2	2.2	1.1	0.8	0.7	0.8	0.4	-0.1	-0.3	-0.3	138																						
Perú	2.3	2.5	3.1	3.4	3.4	2.9	2.5	2.0	1.5	1.2	0.6	0.3	0.0	0.0	-0.1	107																						
R. Dominicana	2.5	3.4	3.4	3.8	3.8	3.1	1.9	1.1	0.7	1.1	0.8	0.4	-0.2	-0.4	-0.3	143																						
Venezuela	3.5	4.3	4.2	4.1	4.5	3.3	1.9	1.9	1.9	2.0	1.2	0.8	0.3	0.2	0.1	95																						
Grupo IV																																						
Argentina	0.9	1.4	1.9	1.7	1.4	0.5	1.6	2.5	1.8	1.1	0.0	0.2	0.3	0.3	0.1	94																						
Chile	2.0	2.4	3.0	3.0	2.8	1.7	0.6	-0.3	0.2	0.9	1.2	0.7	0.0	-0.2	0.0	100																						
Cuba	2.3	2.5	1.4	0.8	3.2	2.6	2.1	-2.2	-3.1	-2.1	0.9	0.5	-0.9	-1.1	-0.3	90																						
Uruguay	0.3	0.7	0.8	1.1	0.3	0.2	0.6	1.0	0.6	-0.2	-0.4	0.2	0.3	0.1	-0.1	117																						

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

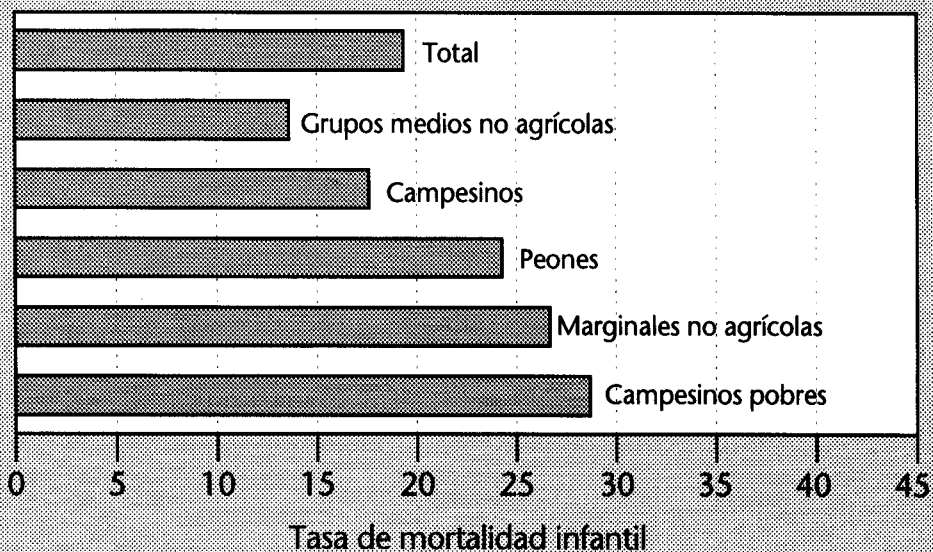
RECUADRO V.1
GRUPOS SOCIO-OCUPACIONALES Y MORTALIDAD INFANTIL

Si bien las tendencias demográficas afectan el tamaño y características de la oferta de mano de obra, también el tipo de inserción en la actividad económica, a su vez, según la edad de las personas u otras características, ejerce influencia sobre el nivel de la mortalidad, de la fecundidad y condiciona los movimientos geográficos de la población. El hecho de estar o no empleado o empleada, así como el tipo de actividad y las características de la misma, son factores que pueden incidir en el aumento de las probabilidades de muerte, del número de hijos tenidos -principalmente a través del trabajo femenino- y en la intensidad, duración y destino de las migraciones.

La ocupación es una variable que se ha utilizado tradicionalmente en el estudio de los diferenciales de la mortalidad tanto infantil como adulta y diversos estudios han puesto de manifiesto la asociación entre grupos ocupacionales y niveles de mortalidad, mostrando que tanto el tipo de actividad como la posición dentro de ella afectan las condiciones demográficas de una población, dado que diferentes tipos de ocupaciones reflejan una escala jerárquica de ingresos y poder económico y social asociados a diversas probabilidades de acceso a los beneficios sociales. A partir de estudios de diferenciales de mortalidad infantil en América Latina se ha observado que cuanto más baja es la categoría socio-ocupacional del jefe del hogar mayor es el nivel observado de la tasa de mortalidad infantil y que el pasaje de un estrato ocupacional a otro supone diferencias en el nivel de la mortalidad.

En un estudio realizado por Behm en Costa Rica se ha observado que, entre otras variables, la ocupación del jefe del hogar, como aproximación al concepto de clases sociales, muestra importantes diferencias en niveles de mortalidad infantil. Si bien en este caso ha habido una notable aceleración en el descenso de la mortalidad durante el primer año de vida en todos los grupos ocupacionales, tanto agrícolas como no agrícolas, las diferentes ocupaciones muestran que el mayor riesgo para el recién nacido y el lactante se produce si nace en hogares de peones agrícolas, campesinos pobres y pobladores marginales. Se trata de familias que están en los estratos más bajos y una alta proporción de las mujeres en ellos son analfabetas o tienen un muy bajo nivel de instrucción representando una proporción importante (25%) de todas las mujeres en edad fértil (Behm, 1992).

**COSTA RICA, 1981: TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL
SEGÚN GRUPOS SOCIO-OCUPACIONALES**



Fuente: Behm, 1992.

trabajo. Ésta prácticamente se duplicará en Haití y Paraguay, y será aún mayor que el doble en Guatemala y Nicaragua, en el año 2025. En el otro extremo, los países que menor presión tendrán para la creación de nuevos puestos de trabajo serán los de los grupos III y IV, donde el número de efectivos en este grupo de edades comenzará a estabilizarse o incluso a disminuir, como en el caso de Cuba a partir de 1995.

Como es evidente, la reducción en la tasa de crecimiento de este grupo de edades es una consecuencia de lo que ocurre en las edades más jóvenes y, en última instancia, en la evolución de los nacimientos. Por lo tanto, la tendencia hacia la estabilización e incluso la declinación en el número de nacimientos se trasladará, con el correspondiente rezago, a la oferta de fuerza de trabajo.

2.3. CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EN EDADES ACTIVAS Y DE LA POBLACIÓN ACTIVA

Debido al efecto de diversos factores que inciden en la disposición y necesidad de las personas para participar en la actividad económica, el aumento real de la fuerza de trabajo no es necesariamente paralelo al aumento de la población en edades activas. Del análisis de las tasas medias anuales de crecimiento para el conjunto de América Latina, de la población total, de la población de 10 años y más, y de la población económicamente activa para los tres grupos de países entre 1980-1985 y 1995-2000, que pueden observarse en el cuadro V.3, se deduce que, al igual que la población total, tanto la población en edades activas como la población económicamente activa han disminuido la velocidad de crecimiento entre los dos quinquenios mencionados. No obstante, los ritmos de crecimiento no son iguales. La tasa de crecimiento de la población en edades activas en ambos quinquenios ha sido mayor que la de la población total (2.5% versus 2.1% en 1980-1985, y 2.2% versus 1.6% en 1995-2000), debido al descenso de la fecundidad que se ha registrado en la región. También se verifica que la tasa de crecimiento de la población activa es mayor que la de la población de 10 años y más (2.9% en 1980-1985 y 2.4% en 1995-2000).

Cuando se observan estas mismas tasas de crecimiento por sexo, se ve que, mientras en el caso de los hombres el crecimiento de la población activa va parejo con el crecimiento de la población en edades activas, entre las mujeres supera ampliamente a la tasa de crecimiento de la población en las mismas edades. Esto pone de manifiesto que la diferencia entre la tasa de crecimiento de la población económicamente activa y de la población en edades activas, se explica por la creciente participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Es interesante anotar que este fenómeno se da en la gran mayoría de los países, e independientemente del nivel de las tasas de crecimiento de la población activa o del grado de avance que pueda haberse registrado en el proceso de transición demográfica.

2.4. POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA: EVOLUCIÓN Y CRECIMIENTO ENTRE 1970 Y 2000

Si bien la evolución de la población en edades activas constituye un marco para visualizar las grandes tendencias de la oferta de trabajo, su aumento real no es paralelo al de la población económicamente activa, debido al efecto de diversos factores sociales, económicos y culturales que inciden en la disposición, necesidad y oportunidad que tienen las personas para participar en la actividad económica.

En el cuadro V.4 puede observarse el incremento de la población activa, por sexo, desde 1970, y las proyecciones hasta el año 2000. Para el total de la región, el grupo de

CUADRO V.3
AMÉRICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DE LA POBLACIÓN TOTAL, POBLACIÓN DE 10 AÑOS Y MÁS Y DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA, POR SEXO, EN PAÍSES AGRUPADOS SEGÚN LAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, 1980-1985 Y 1995-2000 (POR CIENTO)

Países	1980-1985						1995-2000														
	Población total			Población 10+			Población act.			Población total			Población 10+			Población act.					
	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M			
America Latina	2.1	2.1	2.1	2.5	2.4	2.5	2.9	2.5	3.8	1.6	1.6	1.7	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.4	2.1	3.0
Grupo I																					
Bolivia	1.9	2.0	1.9	2.2	2.2	2.2	3.0	2.2	5.2	2.3	2.4	2.3	2.6	2.6	2.5	2.8	2.7	2.9	2.8	2.7	2.9
Haití	1.8	1.8	1.8	1.9	1.9	1.9	0.4	1.1	-0.5	2.1	2.1	2.0	2.2	2.2	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1
Grupo II																					
El Salvador	0.9	0.9	0.9	1.2	1.1	1.2	0.9	0.6	1.6	2.2	2.2	2.2	2.4	2.5	2.4	2.9	2.7	3.5	2.9	2.7	3.5
Guatemala	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.9	3.1	2.7	5.2	2.8	2.8	2.8	3.2	3.1	3.2	3.6	3.2	5.0	3.6	3.2	5.0
Honduras	3.2	3.2	3.2	3.4	3.4	3.4	4.7	4.2	6.8	2.7	2.8	2.7	3.3	3.3	3.3	3.6	3.1	5.5	3.6	3.1	5.5
Nicaragua	2.8	2.7	2.8	2.9	2.9	2.9	3.6	2.3	6.4	2.6	2.6	2.6	3.0	3.1	3.0	4.0	3.9	4.3	4.0	3.9	4.3
Paraguay	3.0	3.0	2.9	2.7	2.8	2.7	3.5	3.7	3.0	2.6	2.6	2.6	3.1	3.1	3.1	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6
Grupo III																					
Brasil	2.1	2.1	2.2	2.6	2.6	2.6	2.8	2.4	3.8	1.7	1.7	1.7	1.9	1.9	1.9	2.3	1.9	3.0	2.3	1.9	3.0
Colombia	2.1	2.1	2.1	2.3	2.2	2.3	3.0	2.2	4.7	1.5	1.5	1.5	1.9	1.9	1.9	2.5	2.2	2.9	2.5	2.2	2.9
Costa Rica	2.9	2.9	2.9	2.9	3.0	2.9	3.5	3.3	4.4	2.1	2.1	2.1	2.5	2.5	2.5	2.5	2.3	2.8	2.5	2.3	2.8
Ecuador	2.7	2.7	2.7	3.1	3.1	3.1	3.3	3.0	4.4	2.0	2.0	2.0	2.4	2.4	2.5	3.0	2.8	3.8	3.0	2.8	3.8
México	2.2	2.2	2.3	3.2	3.1	3.2	3.5	3.2	4.2	1.6	1.6	1.7	2.1	2.0	2.1	2.7	2.4	3.2	2.7	2.4	3.2
Panamá	2.1	2.1	2.2	2.8	2.7	2.8	3.2	3.0	3.7	1.6	1.6	1.7	2.1	2.0	2.1	2.3	2.2	2.6	2.3	2.2	2.6
Perú	2.4	2.3	2.4	2.8	2.7	2.9	3.0	2.9	3.2	1.7	1.7	1.8	2.2	2.2	2.3	2.6	2.6	2.7	2.6	2.6	2.7
Rep. Dominicana	2.3	2.2	2.3	2.8	2.8	2.8	3.3	3.0	4.1	1.6	1.7	1.6	2.2	2.2	2.2	2.4	2.3	2.8	2.4	2.3	2.8
Venezuela	2.5	2.5	2.6	2.7	2.6	2.8	3.9	3.4	5.3	2.0	2.0	2.0	2.5	2.5	2.6	3.0	2.6	3.9	3.0	2.6	3.9
Grupo IV																					
Argentina	1.5	1.5	1.6	1.1	0.8	1.4	1.3	1.0	2.2	1.2	1.2	1.2	1.4	1.4	1.4	1.7	1.3	2.5	1.7	1.3	2.5
Chile	1.6	1.6	1.5	1.9	1.9	1.9	3.1	2.7	4.4	1.4	1.4	1.3	1.7	1.7	1.7	2.0	1.6	3.0	2.0	1.6	3.0
Cuba	0.8	0.7	0.9	1.8	1.8	1.9	3.0	2.4	4.3	0.6	0.6	0.6	0.9	0.8	0.9	1.1	0.7	1.8	1.1	0.7	1.8
Uruguay	0.6	0.5	0.7	0.8	0.7	0.9	2.0	0.7	4.3	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.9	0.9	0.8	0.9	0.9	0.8

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes y CELADE, 1992.

CUADRO V.4
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR SEXO EN PAÍSES AGRUPADOS SEGÚN LAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, 1970-2000
 (EN MILES)

Países	Población económicamente activa											
	Total				Masculina				Femenina			
	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000
America Latina	86 015	121 652	161 157	207 116	67 166	88 790	113 666	141 978	18 850	32 862	47 491	65 138
Grupo I												
Bolivia	1 387	1 798	2 430	3 202	1 091	1 349	1 689	2 212	297	449	740	990
Haití	2 327	2 398	2 702	3 312	1 245	1 361	1 587	1 947	1 082	1 037	1 115	1 365
Grupo II												
El Salvador	1 187	1 479	1 739	2 343	938	1 127	1 284	1 686	249	352	454	656
Guatemala	1 561	1 948	2 687	3 828	1 356	1 660	2 207	3 029	205	288	481	798
Honduras	776	1 116	1 752	2 537	671	927	1 387	1 892	105	190	365	645
Nicaragua	582	887	1 194	1 845	461	636	770	1 178	120	250	424	667
Paraguay	736	1 138	1 572	2 056	580	852	1 187	1 554	156	286	384	502
Grupo III												
Brasil	30 226	44 627	58 349	73 834	24 029	32 553	41 015	50 084	6 197	12 075	17 333	23 750
Colombia	6 382	8 836	11 879	15 365	4 912	6 239	7 937	10 010	1 470	2 597	3 943	5 355
Costa Rica	526	777	1 076	1 395	429	616	837	1 074	97	161	239	320
Ecuador	1 789	2 422	3 384	4 620	1 504	1 946	2 641	3 514	285	475	743	1 106
México	13 406	22 316	31 363	41 639	10 863	16 207	22 182	28 743	2 543	6 108	9 181	12 896
Panamá	510	625	853	1 095	382	458	615	781	129	167	238	314
Perú	4 219	5 666	7 584	9 928	3 055	4 064	5 384	7 009	1 163	1 602	2 199	2 920
Rep. Dominicana	1 463	2 052	2 808	3 623	1 109	1 517	2 023	2 561	354	534	785	1 062
Venezuela	2 970	4 641	6 722	9 203	2 338	3 478	4 793	6 290	631	1 163	1 928	2 913
Grupo IV												
Argentina	9 430	10 727	12 305	14 502	7 082	7 969	8 871	10 117	2 348	2 758	3 434	4 384
Chile	2 856	3 605	4 810	5 953	2 217	2 659	3 386	4 003	639	946	1 424	1 950
Cuba	2 579	3 429	4 592	5 350	2 099	2 399	3 039	3 388	479	1 030	1 553	1 962
Uruguay	1 104	1 165	1 355	1 487	803	771	829	907	301	394	526	580

Fuente: CELADE, 1992.

personas de 10 años y más que se definían como ocupados o desocupados pasó de 86 a 161 millones en los primeros veinte años. Este aumento del 87% significa que la población activa estuvo cerca de duplicarse en América Latina en ese período. Las proyecciones al año 2000, por su parte, indican que en la última década del siglo se agregarían a la fuerza de trabajo 46 millones más de personas.

Uno de los fenómenos más interesantes del crecimiento de la fuerza de trabajo en las últimas décadas es que ha cambiado en forma importante su composición interna, ya que las mujeres han comenzado a incorporarse en forma creciente a la misma. El resultado de este cambio se traduce en un incremento en el porcentaje de fuerza de trabajo femenina para el conjunto de la región, del 22% en 1970 al 30% en 1990, con una proyección que llega al 32% en el año 2000, lo que en números absolutos significa haber pasado de 19 a 48 millones en veinte años, a los que se sumarían otros 17 millones en la presente década. Si bien es difícil evaluar el grado de comparabilidad del dato sobre la participación femenina entre los países, la información de que se dispone indica que en 1990 en la mayoría de ellos la población activa femenina representaba entre el 20 y el 30% de su fuerza de trabajo total, con la excepción de Haití cuyo índice correspondiente se hallaba por encima del 40%, sin que se puedan observar diferencias significativas entre grupos de países (gráfico V.3).

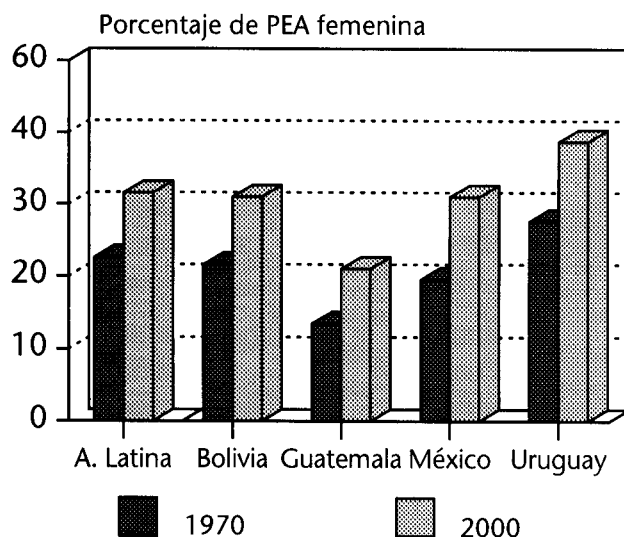
Aunque tradicionalmente -y aun tomando en cuenta la subestimación que afecta al registro del trabajo femenino en las fuentes de datos- las mujeres participan menos que los hombres en el mercado laboral y muy por debajo de su potencial demográfico, existe en el futuro una alta probabilidad de que continúen incrementando su peso relativo, lo cual puede llevar a cambios más profundos en la composición de los mercados de trabajo que los que se han visto en el pasado.

Otro proceso que incidió sobre los cambios demográficos en América Latina fue el notable crecimiento del porcentaje de población urbana, que pasó del 32% en 1930 al 50% en 1960, y a poco más del 70% en 1990 (ver cuadro II.3, capítulo II). En cifras absolutas, en esta última fecha, de un total de 437 millones de habitantes en la región, 310 millones residían en áreas clasificadas como urbanas en los respectivos países.

Con frecuencia la urbanización es entendida como un proceso que contribuye al descenso de la mortalidad y a la disminución de la fecundidad; es decir, como un factor coadyuvante del avance de la transición demográfica. Este vínculo se sustenta en un conjunto de características propias de la vida urbana que, en el caso de la mortalidad, tienen que ver con la mayor facilidad para la ejecución de programas de salud preventiva y de saneamiento básico cuando la población se encuentra más concentrada, y con las mejores condiciones de vida de los núcleos urbanos. En lo que respecta a la fecundidad, la vida urbana favorece una movilidad social ascendente, debilita los patrones de conducta tradicionales, resta atractivo económico a los hijos, difunde el ideal occidentalizado de familia pequeña, y facilita la divulgación de programas de planificación familiar y de uso de anticonceptivos, todas variables que se relacionan con la fecundidad. En consecuencia, se puede afirmar que la urbanización favorece el avance de la transición demográfica y que la asociación entre ambos procesos (anexo V.5) se traduce en el hecho de que, con ciertas excepciones, los países más urbanizados son también los que se encuentran en etapas más avanzadas de la transición demográfica (Chackiel y Villa, 1993).

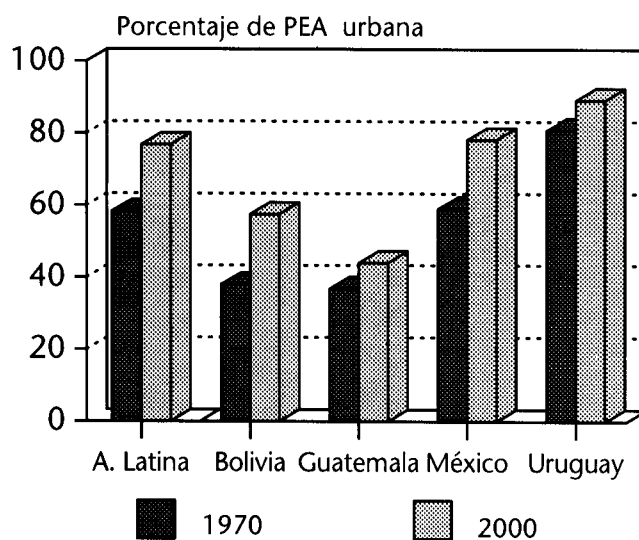
Esta tendencia de la población a concentrarse en las ciudades ha producido cambios de gran consideración en el tamaño y características de los mercados de trabajo. En efecto, en concomitancia con este proceso los mercados de trabajo de la

GRÁFICO V.3
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA FEMENINA EN
AMÉRICA LATINA Y PAÍSES SELECCIONADOS EN DISTINTAS
ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, 1970 Y 2000



Fuente: Anexo V.3

GRÁFICO V.4
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA URBANA EN
AMÉRICA LATINA Y PAÍSES SELECCIONADOS EN DISTINTAS
ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, 1970 Y 2000



Fuente: Anexo V.6

región se urbanizaron, produciéndose un gran crecimiento de la población activa urbana que fue del 58% en 1970 al 73% en 1990; o sea que, para la región, la población económicamente activa urbana aumentó en un 25% en esos veinte años (gráfico V.4).

Según los estudios realizados por PREALC, entre 1950 y 1980 el incremento de la oferta de trabajo urbana coincidió en parte con una expansión del empleo en el sector formal de la economía, lo que permitió incorporar productivamente a una proporción importante de estos nuevos trabajadores. Pero, aun así, el crecimiento de los sectores modernos no fue suficiente para absorber todo el aumento de la población activa urbana, debido a lo cual éste fue acompañado por un aumento de la participación del empleo informal en el empleo total. Este proceso se acentuó en la década de los 80, como efecto de la crisis. Durante estos años continuó incrementándose la población activa urbana (de 81 millones en 1980 pasó a 117 millones en 1990), coincidiendo con un menor crecimiento del empleo formal urbano, dando como resultado un incremento del desempleo y del empleo informal (PREALC, 1991).

Por otra parte, del análisis de las tasas anuales de crecimiento de la población económicamente activa (cuadro V.5) se infiere que si bien son superiores a las de la población en edades activas, muestran una tendencia a desacelerar su crecimiento: de 3.5% entre 1970 y 1980 se pasará a 2.5% en la última década de este siglo. Esta tendencia a nivel de América Latina no se confirma, sin embargo, en todos los países, aunque sí se observa a partir de 1980 en catorce de los veinte países de la región, y con especial intensidad en los que tienen los conglomerados más numerosos de fuerza de trabajo, como Brasil y México.

Se pueden destacar, en consecuencia, dos situaciones contrastantes. En los países de los grupos I y II, el crecimiento de la población activa es elevado y creciente; sólo en Paraguay se observa una desaceleración sistemática que viene de 1970. Frente a esto, en los países incluidos en los grupos III y IV, la tendencia a la baja de la tasa de crecimiento viene desde 1970, con las solas excepciones de Panamá y Ecuador. Dentro de los países del grupo IV, Argentina representa un caso interesante, en el que la tendencia a aumentar el ritmo de crecimiento de su fuerza de trabajo en la próxima década puede atribuirse a incrementos en la fecundidad de los años 70.

A pesar de esta desaceleración general, las tasas son elevadas. Con la excepción de Argentina, Cuba y Uruguay, en los demás países el crecimiento de la fuerza de trabajo superará el 2% medio anual en esta década, e incluso el 3%, como en los casos de El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Ecuador y Venezuela. Las tasas de crecimiento femeninas se encuentran, además, muy por encima de las de los hombres, constituyendo ésta la razón fundamental por la cual, en promedio, las tasas de crecimiento de la población activa superan a las tasas de crecimiento de la población en edades activas, como ya se mencionó.

En suma, el crecimiento de la población económicamente activa es elevado, principalmente por efecto de la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, aun cuando su participación en el mismo ha sido históricamente mucho menor que la correspondiente a su potencial demográfico. Se advierte, sin embargo, para ambos sexos, una tendencia a la desaceleración de la tasa de crecimiento de la población activa en los países donde el descenso de la fecundidad ya ha alcanzado niveles significativos.

En relación con esto, es importante señalar que si bien, como se ha visto, persiste una creciente oferta de fuerza de trabajo que presiona sobre los mercados de empleo en la mayoría de los países de la región, los cambios en el comportamiento reproductivo

CUADRO V.5
AMÉRICA LATINA: TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE
ACTIVA POR SEXO, EN PAÍSES AGRUPADOS SEGÚN LAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN
DEMOGRÁFICA, 1970-2000
(POR CIENTO)

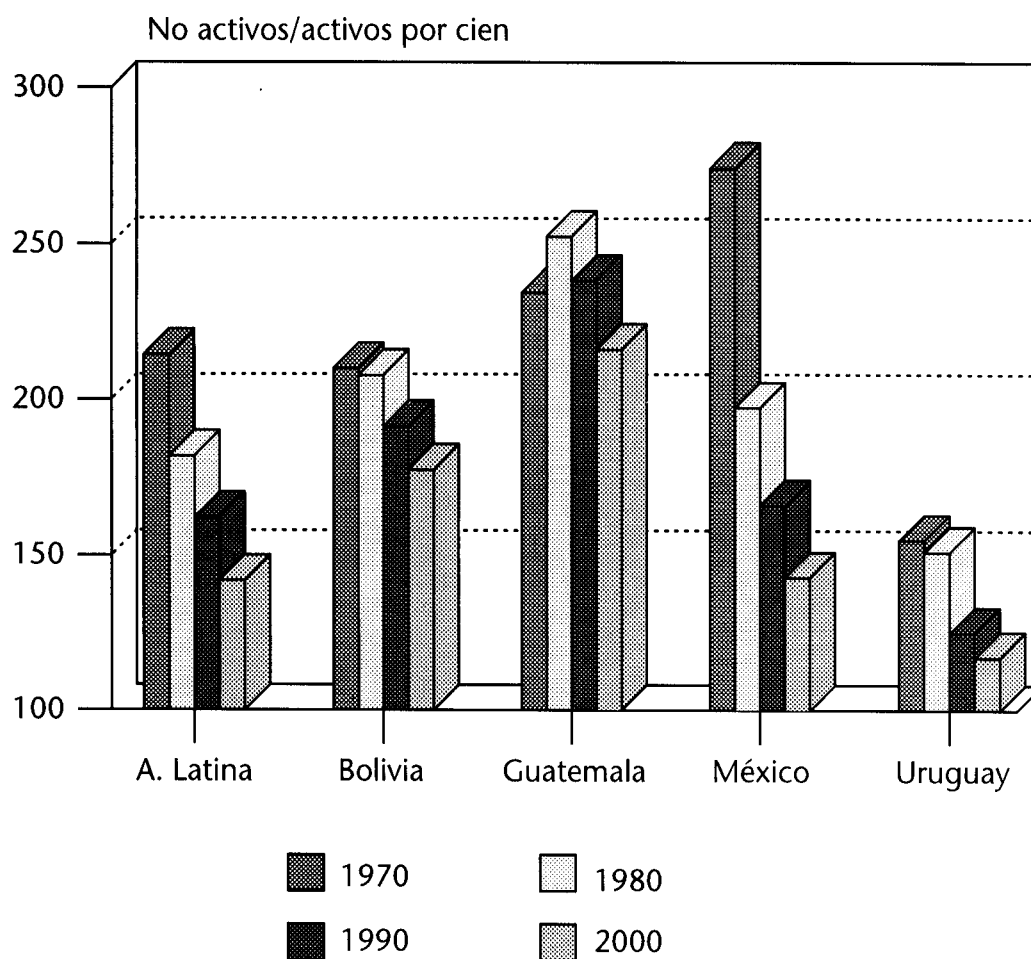
Países	Tasa de crecimiento de la población económicamente activa								
	Total			Masculina			Femenina		
	1970 1980	1980 1990	1990 2000	1970 1980	1980 1990	1990 2000	1970 1980	1980 1990	1990 2000
America Latina	3.5	2.8	2.5	2.8	2.5	2.2	5.6	3.7	3.2
Grupo I									
Bolivia	2.6	3.0	2.8	2.1	2.2	2.7	4.1	5.0	2.9
Haití	0.3	1.2	2.0	0.9	1.5	2.0	-0.4	0.7	2.0
Grupo II									
El Salvador	2.2	1.6	3.0	1.8	1.3	2.7	3.5	2.5	3.7
Guatemala	2.2	3.2	3.5	2.0	2.8	3.2	3.4	5.1	5.1
Honduras	3.6	4.5	3.7	3.2	4.0	3.1	5.9	6.5	5.7
Nicaragua	4.2	3.0	4.4	3.2	1.9	4.3	7.3	5.3	4.5
Paraguay	4.4	3.2	2.7	3.8	3.3	2.7	6.1	2.9	2.7
Grupo III									
Brasil	3.9	2.7	2.4	3.0	2.3	2.0	6.7	3.6	3.1
Colombia	3.3	3.0	2.6	2.4	2.4	2.3	5.7	4.2	3.1
Costa Rica	3.9	3.3	2.6	3.6	3.1	2.5	5.1	4.0	2.9
Ecuador	3.0	3.3	3.1	2.6	3.1	2.9	5.1	4.5	4.0
México	5.1	3.4	2.8	4.0	3.1	2.6	8.8	4.1	3.4
Panamá	2.0	3.1	2.5	1.8	2.9	2.4	2.6	3.5	2.8
Perú	2.9	2.9	2.7	2.9	2.8	2.6	3.2	3.2	2.8
Rep. Dominicana	3.4	3.1	2.5	3.1	2.9	2.4	4.1	3.9	3.0
Venezuela	4.5	3.7	3.1	4.0	3.2	2.7	6.1	5.1	4.1
Grupo IV									
Argentina	1.3	1.4	1.6	1.2	1.1	1.3	1.6	2.2	2.4
Chile	2.3	2.9	2.1	1.8	2.4	1.7	3.9	4.1	3.1
Cuba	2.8	2.9	1.5	1.3	2.4	1.1	7.7	4.1	2.3
Uruguay	0.5	1.5	0.9	-0.4	0.7	0.9	2.7	2.9	1.0

Fuente: CELADE, 1992

que se han dado más tempranamente y con mayor intensidad en las zonas urbanas, conducentes a la formación de familias más pequeñas, están configurando un nuevo perfil de las relaciones de dependencia, las que muestran una sostenida tendencia al descenso. Como se observa en el gráfico V.5, la proporción de inactivos en relación con los activos se encuentra en continuo descenso en la región, aun cuando sus características difieren según el grado de avance que tengan los países en el proceso de transición demográfica. Ello se debe a que este indicador se encuentra fuertemente influido por la estructura por edades de la población, dado que en América Latina la mayor proporción de no activos se encuentra entre la población infantil, y es en relación con este grupo de edades donde pueden encontrarse las principales diferencias entre los países.

A causa de este hecho, los países que se encuentran en plena transición exhiben los mayores descensos en sus relaciones de dependencia, como lo muestran los casos de Brasil, México y Panamá con descensos de un 50 a un 70%, y, en menor medida,

GRÁFICO V.5
EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES DE DEPENDENCIA EN
AMÉRICA LATINA. PAÍSES SELECCIONADOS EN DISTINTAS
ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA,
ENTRE 1970 Y 2000



Fuente: Anexo V.4

**RECUADRO V.2
CAMBIOS EN LA COMPOSICIÓN DEL DESEMPLEO URBANO**

“En la década del 80 se registraron cambios importantes en el perfil de los desocupados. Por un lado, cambió la composición histórica del desempleo abierto, constituido por trabajadores secundarios, esto es, por jóvenes y mujeres no jefes de hogar. En efecto, durante la crisis aumentó la incidencia de la fuerza de trabajo primaria en la desocupación. Esto se reflejó en un crecimiento más que proporcional de los jefes de hogar cesantes, los hombres y las personas en edades de mayor actividad (24 a 44 años). Por otro lado, el aumento de trabajadores manuales y de bajos niveles de educación entre los cesantes refleja que durante el ajuste la desocupación afectó esencialmente a trabajadores no calificados. No obstante, la absorción del desempleo abierto a partir de 1984 implicó una reducción sustantiva en la incidencia de los jefes de hogar que aportan la principal contribución al ingreso familiar. Esta fue, quizás, la modificación más importante ocurrida en relación a las características de los desempleados, variando lentamente el resto, vinculadas con la edad y el sexo.

A pesar de los cambios que afectaron a la composición del desempleo durante la década, persiste el problema ocupacional para los grupos históricamente más afectados por la desocupación. En este sentido, la tasa de desocupación de las mujeres es superior a la de los hombres y continúa siendo elevada en el caso de los trabajadores que no son jefes de hogar y jóvenes. En consecuencia, las políticas de ajuste a la crisis externa implicaron una importancia creciente de la subutilización de la fuerza de trabajo en el funcionamiento del mercado laboral urbano. Esto es, si en 1980 un 31 por ciento de la fuerza de trabajo urbana se encontraba ya sea ocupada en actividades informales o desocupada, tal proporción creció progresivamente hasta un 35 por ciento hacia finales de la década” (PREALC, 1991).

**AMÉRICA LATINA: DESEMPLEO ABIERTO URBANO EN ALGUNOS PAÍSES
AGRUPADOS SEGÚN LAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, 1980-1992
(TASAS ANUALES MEDIAS POR CIENTO)**

Países	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Grupo I													
Bolivia	7.2	6.1	8.0	8.3	6.7	5.7	7.0	5.7	11.5	9.5	7.3	5.8	6.8
Grupo II													
El Salvador	-	-	-	-	-	-	-	-	9.4	8.4	10.0	7.1	6.8
Guatemala	2.2	1.5	6.0	9.9	9.1	12.0	14.0	11.4	8.8	6.2	6.4	6.7	6.1
Honduras	8.8	9.0	9.2	9.5	10.7	11.7	12.1	11.4	8.7	7.2	6.9	7.6	-
Paraguay	3.9	2.2	5.6	8.3	7.3	5.1	6.1	5.5	4.7	6.1	6.6	5.1	5.3
Grupo III													
Brasil	6.2	7.9	6.3	6.7	7.1	5.3	3.6	3.7	3.8	3.3	4.3	4.8	4.9
Colombia	9.7	8.3	9.1	11.7	13.4	14.1	13.8	11.8	11.2	9.9	10.3	10.0	10.0
Costa Rica	6.0	9.1	9.9	8.5	6.6	6.7	6.7	5.9	6.3	3.7	5.4	6.0	4.3
Ecuador	5.7	6.0	6.3	6.7	10.5	10.4	10.7	7.2	7.4	7.9	6.1	8.5	8.7
México	4.5	4.2	4.2	6.6	5.7	4.4	4.3	3.9	3.5	2.9	2.9	2.6	2.9
Panamá	10.4	10.7	10.1	11.7	12.4	15.7	12.7	14.1	21.1	20.4	20.0	19.0	18.0
Perú	7.1	6.8	6.6	9.0	8.9	10.1	5.4	4.8	7.1	7.9	8.3	5.9	-
Venezuela	6.6	6.8	7.8	11.2	14.3	14.3	12.1	9.9	7.9	9.7	10.5	10.1	8.8
Grupo IV													
Argentina	2.6	4.7	5.3	4.7	4.6	6.1	5.6	5.9	6.3	7.6	7.5	6.5	7.0
Chile	11.7	9.0	20.0	19.0	18.5	17.0	13.1	11.9	10.0	7.2	6.5	7.3	4.9
Uruguay	7.4	6.7	11.9	15.5	14.0	13.1	10.7	9.3	9.1	8.6	9.3	8.9	9.0

Fuente: PREALC, 1993.

Colombia y Venezuela (27%). En los países de transición moderada o incipiente el proceso está aún en sus comienzos, y los mayores descensos sólo se lograrán cuando se alcance una reducción significativa de su población infantil. En Honduras, Nicaragua y Paraguay, la relación de dependencia descendió entre 1970 y 1990, pero en los demás países el descenso ha sido muy leve. En Haití, incluso se observa un aumento de un 46% de la relación entre inactivos y activos entre dichos años. Finalmente, entre los países de transición avanzada se presentan dos tipos de situaciones. Por un lado, están Cuba y Chile, con descensos relativamente importantes en sus relaciones de dependencia (43 y 27%, respectivamente), de una magnitud comparable a la de muchos países del grupo III, y, por otro, Argentina y Uruguay. En el primero se observa un leve aumento y en el segundo cambios muy modestos, debido al progresivo envejecimiento de sus poblaciones ya que las personas de la tercera edad tienen un peso significativo en el numerador de este índice.

En suma, en virtud de los datos examinados podría decirse que la mayoría de los países de América Latina que se encuentran en plena transición o con transición demográfica avanzada, posiblemente ya pasaron los períodos de máxima presión sobre los mercados laborales, si se toma en cuenta el ritmo de expansión de la oferta de trabajo. En cambio, para los países más atrasados en la transición, como es el caso de los países centroamericanos y de Bolivia, la década actual será todavía de muy elevado crecimiento de la fuerza de trabajo, a tasas incluso cercanas al 4%, como en Honduras y Nicaragua.

Aun cuando el crecimiento de la población económicamente activa será, en un buen número de países, menor que el observado en las décadas pasadas (especialmente en los años 70), su todavía alto nivel en esta década parece ser mayor que el que pueden afrontar las economías de los países, desde el punto de vista de su capacidad de generación de empleos productivos.

En efecto, tal como lo muestra PREALC (1991), como consecuencia de la crisis de los años 80 y de los programas de ajuste estructural llevados a cabo en un buen número de países (Chile, 1975; Bolivia, Costa Rica y México, a mediados de la década de los 80; Argentina, Brasil, Colombia, Perú y Venezuela, a fines de los años 80), la composición del mercado de trabajo experimentó cambios importantes en comparación con los treinta años precedentes. Si bien el desempleo abierto urbano se estabilizó relativamente a fines de la década pasada en alrededor del 5% (aunque con ascensos en los años más agudos de la crisis), la creación de nuevos empleos urbanos se situó casi exclusivamente en el sector informal, en actividades de baja productividad, lo que hizo aumentar la participación de este sector en su contribución al empleo total, llegándose a una tasa de subempleo del 37% para 1989. De acuerdo con estas cifras se puede estimar en consecuencia que, para 1990, en América Latina había poco más de 8 millones de desocupados y aproximadamente 60 millones de subempleados, y que, de no mediar políticas de empleo tendientes a la reducción de estas tendencias, en el año 2000 se tendrán 2.5 millones más de desocupados y 17 millones adicionales de subempleados, además de los nuevos empleos para los jóvenes que aspirarán a ingresar a la fuerza de trabajo.

2.5. CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA E INVERSIÓN DEMOGRÁFICA

Como se decía anteriormente, analizar y proyectar el crecimiento de la población económicamente activa es importante, por ser uno de los factores que afecta la oferta

global de mano de obra y en consecuencia el mercado de trabajo de cada país. Podría decirse que mientras mayor es el crecimiento de la población económicamente activa, mayor es el esfuerzo que un país debe hacer en cuanto a empleos productivos para absorber dicho incremento. Según cuáles sean las condiciones económicas generales y, en particular, las condiciones en que el mercado del trabajo absorbe mano de obra, se requerirá de mayor o menor crecimiento económico e inversión.

A la inversión necesaria para absorber el crecimiento de la población activa en el mercado de trabajo, se le denomina "inversión demográfica". Para medir su magnitud se utiliza normalmente un modelo que postula que el empleo está determinado por el nivel de la producción y que éste depende, a su vez, del stock de capital previamente existente (véase el apéndice). Las estimaciones que se presentan a continuación (cuadro V.6) no imponen restricciones en cuanto a la forma de la función de producción y toman valores empíricos de los parámetros involucrados en los cálculos, correspondientes a períodos de tiempo recientes para cada país. Como se explica en detalle en el apéndice, los cuatro parámetros que determinan la inversión demográfica son: la tasa de crecimiento de la población económicamente activa, la relación capital/producto, la elasticidad producto/capital y la elasticidad empleo/producto.

La última columna del cuadro V.6 muestra las estimaciones de la inversión necesaria para absorber el crecimiento proyectado de la población activa durante el período 1990-2000 para seis países que cuentan con los datos básicos requeridos, obtenidas bajo las condiciones ya explicadas. Aceptando los supuestos antedichos, la cifra de 10.6% para Brasil se interpreta, al igual que cualquier otra en esa columna, de la siguiente forma: el país debería realizar inversiones equivalentes al 10.6% del producto, como promedio entre los años 1990 y 2000, para absorber el crecimiento proyectado de la población activa en condiciones similares a las vigentes alrededor de 1990. Una tasa de inversión mayor durante dicho período generaría un crecimiento económico tal, que se darían las condiciones que permitirían disminuir la tasa de desocupación o mejorar los ingresos de los trabajadores. Si la tasa de inversión no alcanza a llegar al valor de la última columna del cuadro V.6, se estaría ante un déficit respecto de la inversión demográfica. Ello quiere decir que, si no cambian significativamente la función de producción agregada de la economía ni las condiciones de absorción de empleo en el mercado del trabajo, el crecimiento económico no alcanzaría a absorber el aumento proyectado de la población activa, por lo que el desempleo aumentaría respecto de la situación inicial, las remuneraciones de los trabajadores podrían verse reducidas, o ambas cosas.

Estas cifras ilustran el patrón general, según el cual países de bajo crecimiento demográfico y de su población activa (por ejemplo, Argentina) requieren de esfuerzos de inversión reducidos en comparación a países de crecimiento demográfico elevado (por ejemplo, Venezuela). Pero, como ya se dijo más arriba, la tasa de inversión demográfica no depende únicamente del crecimiento de la población económicamente activa, sino que está determinada también por factores de tipo tecnológico y económico. Considérese, al respecto, el caso de Colombia, que muestra una tasa de crecimiento de la población activa un tanto más elevada que la de Chile (2.6% frente a 2.1%), pero que sin embargo parece requerir de una tasa de inversión (6%) sustancialmente menor que la de éste (11%). De acuerdo a las cifras consignadas en el cuadro, ello se debería a las elasticidades producto/capital y empleo/producto, estimadas como mayores en el caso colombiano.

Evidentemente, no debe darse mucha significación a los valores exactos de estas medidas, puesto que, aun si el modelo representara exactamente la realidad, la

CUADRO V.6
ESTIMACIONES DE LA TASA DE INVERSIÓN DEMOGRÁFICA EN ALGUNOS PAÍSES DE
AMERICA LATINA, 1990-2000

Países	Relación capital- producto k	Tasa de crecimiento de la PEA n (%)	Elasticidad producto- capital $\epsilon_{Y,K}$	Elasticidad empleo- producto $\epsilon_{E,Y}$	Tasa de inversión demográ- fica (%) $i = \frac{kn}{(\epsilon_{Y,K} \cdot \epsilon_{E,Y})}$
Argentina	3.1	1.6	0.71	0.75	9.6
Brasil	3.0	2.4	0.71	0.94	10.6
Chile	2.4	2.1	0.87	0.53	11.0
Colombia	2.4	2.6	1.18*	0.88	6.0
México	2.6	2.8	0.70	0.61	16.9
Venezuela	3.5	3.1	0.80*	0.63	21.7

Fuentes: Tasa de crecimiento de la PEA (n): CELADE, 1992; elasticidades producto-capital ($\epsilon_{Y,K}$) y empleo-producto ($\epsilon_{E,Y}$): Bravo, 1993, cuadros 1 y 2.

Para la elasticidad producto-capital, se tomó el promedio de los valores de los modelos 2 y 4 del cuadro 2 de la publicación referida, a excepción de aquellas cifras con asterisco (*), en cuyos casos se tomó sólo el valor del modelo 2.

Relación capital-producto (k): Hofman, 1992, tabla 15, valores correspondientes a 1989.

medición empírica de los parámetros siempre está sujeta a algún grado de incertidumbre. Además, al intentar una comparación de las estimaciones del cuadro V.6 con cifras históricas, cabe recordar que las primeras se basan en un modelo bastante sencillo de análisis parcial, que no está diseñado para incorporar el efecto de todas las variables que afectan la generación de empleo. No obstante, las evidencias disponibles sugieren que, durante los años 80, las variables referidas a este tema tuvieron un comportamiento que corresponde aproximadamente a lo predicho por el análisis anterior. Entre los países que mostraron una tasa de inversión superior a la "demográfica" (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México), dos (Brasil y Colombia) experimentaron disminuciones en sus tasas de desocupación y aumentos en los salarios reales durante el período 1980-1989. Los mercados de trabajo en Chile y México se beneficiaron con disminuciones en el desempleo, pero sufrieron algún retroceso en términos de salarios reales. Argentina fue la excepción puesto que, a pesar de que la inversión demográfica se estimó inferior en varios puntos a la tasa efectivamente verificada durante esa década, aumentó la desocupación y se redujeron los salarios reales. Venezuela, el único país del cuadro V.6 que muestra una tasa de inversión en el período inferior a la demográfica, experimentó un aumento del desempleo y una reducción de los salarios reales, en consonancia con el análisis anterior. En síntesis, la "inversión demográfica" constituye un indicador útil de los requerimientos de inversión que impone el crecimiento de la población activa, pero es claro que las economías de la región y los mercados del trabajo en cada país, enfrentan diversas restricciones y reaccionan de diferente modo a esas presiones en determinados momentos del tiempo.

Considerando el proceso de transición demográfica como integrado al proceso más general del desarrollo económico y social, las tendencias ya señaladas implican que las presiones demográficas sobre el mercado del trabajo, aunque tienden a disminuir en las etapas más avanzadas de la transición, son todavía significativas en la mayoría de los países de la región. Por un lado, estas presiones han tendido a reducirse durante la

transición demográfica en los países de los que se tiene información, debido a que el crecimiento demográfico tiende a disminuir y porque parece darse una cierta tendencia al alza en la elasticidad empleo/producto, lo que redundaría en una mayor absorción de empleo durante períodos de crecimiento económico "normal". Por otro lado, si se confirma la tendencia al alza en la intensidad de capital observada en varias economías de la región, se podría afectar negativamente la capacidad de los mercados de trabajo para absorber el crecimiento de la población activa a través de la inversión. Estas tendencias diversas y sus efectos, en ocasiones contrapuestos entre sí, acentúan la necesidad de considerar integradamente la evolución de las variables demográficas y económicas en la evaluación de sus efectos. Tal como se verá en el capítulo siguiente, la posibilidad de incorporar a la población activa en empleos productivos, además de importante en sí misma, es positiva desde el punto de vista de su incidencia en la provisión de los recursos necesarios para financiar los sistemas nacionales de pensiones.

3. TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO

El hecho de que la población económicamente activa crezca a un ritmo más rápido que la población total y aun que la población en edades activas, incita a conocer sus principales características a través de las tasas de participación, que son el reflejo de múltiples factores que indican la disposición más o menos favorable de la población a integrarse al mercado de trabajo.

3.1. PARTICIPACIÓN MASCULINA EN LA FUERZA DE TRABAJO

No obstante las diferencias que existen entre los países en los niveles de participación en los extremos de la escala de edades, las tasas de actividad masculinas (cuadro V.7) muestran una gran homogeneidad en las edades centrales, aproximadamente entre los 20 y los 54 años, cuyo porcentaje es cercano al cien por ciento. Las mayores diferencias entre países se encuentran en la población más joven y en las edades avanzadas, debido a las diferencias socioeconómicas que favorecen o desalientan la participación en la actividad económica. En general, se observan tasas más bajas de participación en las edades más jóvenes en los países que corresponden a los grupos III y IV que en los del grupo II (aunque no así en los del grupo I), lo cual es concordante con una mayor cobertura de la matrícula escolar, como se vio anteriormente. En estos países, el mayor acceso al sistema educativo constituye no sólo una inversión en capital humano sino también un paliativo a la escasez de empleos para los jóvenes, aunque esto con seguridad no puede aplicarse en los sectores de menores ingresos, donde la educación no constituye una alternativa viable.

En las edades avanzadas vuelven a aparecer diferencias entre los países, y éstas son mucho más marcadas que en las edades más jóvenes. En este caso se observa una diferencia importante entre los países del grupo IV y los demás, ya que las tasas de participación en estas edades son inferiores al 40%, mientras que en los países de los grupos I y II y en algunos países del grupo III, como Ecuador, México y República Dominicana, todavía son superiores al 70%.

En cuanto a la evolución en el tiempo de las tasas de participación masculina el hecho más resaltante es que presentan tendencias similares, aunque en diferentes niveles, en todos los grupos de países: son descendentes en las edades extremas y relativamente estables en las edades centrales, tendencia que se espera continúe hasta fines del siglo.

CUADRO V.7
AMÉRICA LATINA: TASAS DE ACTIVIDAD POR SEXO PARA GRUPOS DE EDADES SELECCIONADOS EN PAÍSES AGRUPADOS
SEGÚN LAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, 1980-1995-2000

Países	15 - 19 años						35 - 39 años						65 - 69 años					
	Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres			
	1980	1995	2000	1980	1995	2000	1980	1995	2000	1980	1995	2000	1980	1995	2000			
Grupo I																		
Bolivia	51.5	42.3	41.3	22.0	21.8	20.7	98.1	98.2	98.1	28.5	41.4	42.5	81.4	69.6	66.1	19.5		
Haití	57.7	48.8	47.7	45.5	34.4	33.0	97.0	96.2	96.2	64.4	60.8	61.4	81.0	75.7	75.1	49.2		
Grupo II																		
El Salvador	62.4	61.4	59.9	13.7	12.7	12.7	98.8	98.5	98.4	25.8	31.0	33.0	84.6	80.0	78.5	13.3		
Guatemala	72.5	60.8	59.9	15.2	12.7	12.7	94.0	94.3	94.4	15.2	24.0	27.4	75.1	73.8	73.7	8.4		
Honduras	71.4	67.6	65.1	14.7	18.1	18.2	95.9	96.9	96.9	21.2	33.3	38.8	81.8	84.1	82.0	10.6		
Nicaragua	56.8	54.8	52.3	20.2	23.2	22.8	97.1	97.4	97.4	39.9	54.5	57.5	74.1	67.2	64.4	16.7		
Paraguay	68.6	67.6	65.0	25.3	22.2	20.6	98.6	98.7	98.5	33.3	34.1	34.3	74.7	64.1	60.0	15.3		
Grupo III																		
Brasil	62.7	58.9	57.0	30.2	30.0	29.4	96.1	96.2	96.3	34.0	43.2	46.2	50.2	43.8	42.1	8.1		
Colombia	39.0	43.2	42.2	19.1	21.7	21.8	92.6	92.0	92.4	35.9	47.3	50.6	61.5	53.1	50.3	13.8		
Costa Rica	60.3	59.9	58.0	19.3	19.0	19.6	97.4	96.2	95.8	27.9	32.0	32.7	61.3	50.8	48.9	4.8		
Ecuador	57.8	43.7	42.3	14.3	13.7	13.0	97.1	96.5	96.2	22.0	30.4	33.4	82.5	76.9	75.4	13.4		
México	53.8	52.5	52.3	22.2	24.9	22.8	96.2	96.4	96.4	31.6	38.9	41.6	79.7	75.5	74.2	21.6		
Panamá	51.6	38.9	38.4	27.5	15.9	15.8	93.8	94.2	94.4	37.1	38.7	41.1	52.7	48.9	47.6	9.3		
Perú	35.6	34.6	33.9	18.9	24.4	25.2	98.5	98.5	98.5	36.7	38.4	39.2	70.0	63.6	61.5	17.1		
Rep.																		
Dominicana	58.3	53.9	52.6	9.0	21.9	21.8	98.8	98.4	98.3	34.6	41.7	43.9	91.8	84.8	82.5	23.9		
Venezuela	44.2	41.5	40.5	16.1	14.6	14.2	98.5	98.1	97.9	36.8	46.8	49.8	53.1	47.2	45.3	7.0		
Grupo IV																		
Argentina	53.2	55.8	54.2	28.9	24.3	24.1	98.2	97.9	97.8	34.5	38.1	39.2	37.0	34.3	33.7	5.3		
Chile	36.3	32.5	32.5	12.8	13.9	13.9	96.2	96.4	96.5	32.0	43.9	47.8	37.9	37.1	36.3	7.3		
Cuba	44.3	44.3	44.3	20.6	12.8	12.1	96.5	96.6	96.6	48.5	63.0	67.6	39.6	37.7	37.1	3.7		
Uruguay	58.2	48.6	48.0	26.1	32.9	33.3	95.1	97.9	98.0	50.4	64.1	64.3	31.1	32.9	33.1	9.0		

Fuente: CELADE, 1992.

En su conjunto la población económicamente activa masculina representaba el 78% del total en 1970, participación que debido a la creciente incorporación de las mujeres descendió al 70% en 1990 y posiblemente llegará al 68% en el año 2000. Este descenso relativo, sin embargo, no obsta al hecho de que la fuerza de trabajo masculina, como ya se ha visto, casi se duplicó en un lapso de veinte años en América Latina, pasando de 67 a 114 millones, y esperándose que alcance un total de 142 millones en el año 2000.

3.2. PARTICIPACIÓN FEMENINA EN LA FUERZA DE TRABAJO

La interpretación de las tasas de participación laboral femenina debe hacerse con mayor prudencia que la de los hombres y, aun así, en muchos casos será imposible dilucidar su grado de aproximación a la realidad. Esto se debe principalmente a que en la gran mayoría de los países el trabajo femenino es más difícil de aprehender a partir de los criterios y definiciones que se utilizan para la recolección de los datos. En general se ha aceptado que las cifras tienden a subestimar la participación femenina, incluso aquella directamente relacionada con el mercado, especialmente en los países con importante proporción de población rural. A pesar de estas limitaciones, hay algunos rasgos que pueden señalarse en cuanto a sus niveles y tendencias.

Las tasas de participación laboral femenina son inferiores a las masculinas en todas las edades, y su estructura es más variable que la de los hombres; no puede afirmarse, por ejemplo, que las tasas de participación de las mujeres en las edades centrales tengan en todos los países niveles más o menos similares. Obviamente, también en el caso de las mujeres las tasas de actividad en las edades centrales en todos los países son las más elevadas, siguiéndoles en importancia las de las menores de 20 años. En las edades avanzadas la participación femenina en la actividad económica es muy reducida.

En las edades centrales, en general, independientemente del grado de avance en la transición demográfica, las tasas están entre el 30 y el 45%. Son excepciones Cuba, Uruguay, Haití y Nicaragua, con porcentajes cercanos o superiores al 60%, y Guatemala con un 24%. En las edades más jóvenes tampoco hay diferencias claras entre los grupos de países siendo la situación al interior de ellos bastante heterogénea, con valores que fluctúan entre el 12 y el 35%. Finalmente, en las edades avanzadas las mujeres participan -o declaran participar- en muy bajo grado en la actividad económica que se registra con los criterios censales, observándose, ahora sí, una menor participación en los países que están más avanzados en la transición demográfica frente a los de transición incipiente, que son también los de menor desarrollo económico relativo y mayores niveles de pobreza.

En cuanto a su evolución en el tiempo, lo más notable en el caso de la participación femenina es su clara tendencia a aumentar en las edades centrales en todos los grupos de países, mientras que permanece relativamente estable en las edades avanzadas, y presenta tendencias heterogéneas en las edades jóvenes.

Podrían indicarse, sin embargo, algunas diferencias entre los grupos. El aumento más importante -de aproximadamente un 50%- entre 1980 y 1995 en las tasas de actividad femenina en el tramo de 35 a 39 años, se dio en algunos países de los grupos I y II, tales como Bolivia, Guatemala y Honduras, posiblemente agudizado en los últimos años por las migraciones hacia las ciudades, con un contingente importante de mujeres que se integran a la fuerza de trabajo. De continuar la tendencia, estos países tendrán un gran desafío por delante, sobre todo si se toma en cuenta que gran parte de esta

actividad tiene lugar en el sector informal de la economía, en empleos de baja productividad.

También los países del grupo IV, como Chile, Cuba y Uruguay han visto aumentar la participación femenina en aproximadamente un 30%, entre 1980 y 1995. En estos países, altamente urbanizados y con elevados niveles de escolaridad, posiblemente la demanda creciente de empleos por parte de las mujeres se dirija más bien hacia puestos de trabajo de mayor calificación.

La inserción laboral de las mujeres debe ser examinada, sin embargo, no sólo en términos de cantidad sino también considerando las condiciones en que tiene lugar esta participación. En efecto, ésta se ha caracterizado por ser crecientemente informal, con elevados niveles de precariedad, de menores ingresos y mayor vulnerabilidad a las contracciones del empleo (López y Pollack, 1992; Arriagada, 1994). Si bien es cierto que un número cada vez mayor de mujeres busca trabajar en forma deliberada y puede aspirar a empleos en el mercado formal con altos niveles de calificación, otras se ven más bien impelidas a hacerlo para compensar los bajos ingresos familiares. Diversos estudios han mostrado que, en general, las mujeres reciben menores salarios que los hombres por trabajos similares, y que éstos se ocupan en mayor medida que las mujeres en puestos de horario completo, y reciben más reconocimiento y beneficios (United Nations, 1991).

De manera que, tanto la forma en que las mujeres se han incorporado al mercado de trabajo como las condiciones en que lo hacen tienen características distintivas. Según estudios de la CEPAL (1988), en los últimos años e independientemente del grado de desarrollo de los países, en las zonas urbanas las mujeres se han incorporado a la actividad económica principalmente a través del sector servicios. Datos de 1980 muestran que esta participación va del 55% en Panamá hasta el 38% en Perú, y que en el resto de los países oscila entre el 45% y el 55%. También tienen un peso importante en el comercio, y especialmente en el comercio ambulante, actividad que si bien tiene una gran elasticidad para incorporar mano de obra, ésta difícilmente se registra en forma adecuada en las fuentes de datos. También el grupo de empleadas de oficina fue el segundo en importancia en países como Argentina, Chile y Panamá, y el tercero en Brasil y Ecuador. Se ha destacado también que hubo, entre 1960 y 1980, un descenso de la ocupación femenina en las actividades agrícolas, principalmente a causa de las migraciones internas, predominantemente femeninas, hacia las ciudades.

El desempleo, que fue una de las consecuencias de la crisis de la década pasada, también repercutió más fuertemente sobre las mujeres que sobre los hombres, como lo muestran las tasas de desocupación respectivas tanto para los sectores no pobres como para los pobres e indigentes, siendo los niveles de desocupación más elevados para las mujeres que se encuentran en situación más aguda de pobreza (Pollack, 1987). En muchos países de la región la participación de las mujeres casadas se ve afectada además por "la existencia de una discriminación implícita por los mayores costos fijos de su trabajo (derechos de maternidad, por ejemplo), el menor pago por igual trabajo realizado por los hombres, la escasez de servicios de apoyo (salas cunas, guarderías, horarios escolares extendidos) y la inaccesibilidad de tecnología doméstica que facilite el trabajo fuera del hogar" (Chackiel y Villa, 1993).

En consecuencia, si bien persisten las tendencias hacia la ampliación del mercado de trabajo para las mujeres, no se están dando las condiciones para que éstas se incorporen productivamente, y junto con los jóvenes constituyen uno de los grupos más vulnerables. En efecto, uno de los grandes cambios sociales que se han producido a

**RECUADRO V.3
DIFERENCIAS EN LA REMUNERACIÓN DEL TRABAJO POR SEXO**

En el ámbito de trabajo remunerado persisten muchas diferencias entre hombres y mujeres: el número de horas trabajadas, la ocupación, el monto de los ingresos, la edad de entrada o de salida de la actividad. De todas éstas, se ha mostrado que el tema de los ingresos concentra los mayores niveles de desigualdad entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo y que el porcentaje de la brecha de ingresos que se atribuye a discriminación de género varía, según los países, entre 10 y 85%, y tiende a ser mayor que 50% en los países en vías de desarrollo. En los países de América Latina se ha observado que los ingresos de las mujeres son habitualmente menores que los de los hombres, cualquiera sea el nivel educacional y el grupo ocupacional que se considere, estimándose que la desventaja relativa de los ingresos por hora de las mujeres adultas con respecto a los hombres equivale a alrededor de cuatro años de educación formal.

**RELACIÓN ENTRE EL INGRESO MEDIO FEMENINO Y MASCULINO, PARA LA
POBLACIÓN TOTAL Y JEFES DE HOGARES DE 15 AÑOS Y MÁS
(POR CIENTO)**

Países (Áreas urbanas)	Mujeres/Hombres		Jefas/Jefes	
	1980	1990	1980	1990
Grupo I				
Bolivia	-	57.4	-	56.0
Grupo II				
Guatemala	-	65.8	-	62.6
Honduras	-	57.9	-	51.3
Paraguay	-	56.7	-	54.7
Grupo III				
Brasil	46.3	56.0	40.2	53.2
Colombia	56.1	66.7	59.2	62.1
Costa Rica	80.6	71.0	63.3	64.7
México	-	68.2	-	65.9
Panamá	-	77.0	-	64.2
Venezuela	67.8	72.7	59.2	65.6
Grupo IV				
Argentina	63.5	68.8	70.5	69.6
Chile	-	59.2	-	56.4
Uruguay	53.9	44.3	52.5	45.0

Fuente: Arriagada, 1994.

La información sobre el porcentaje del ingreso medio femenino sobre el masculino, tanto para el total de los ocupados como para los jefes de hogar, pone de manifiesto estas aseveraciones. Se observa que la relación entre los ingresos de las mujeres en relación con el de los hombres ha mejorado ligeramente en la mayoría de los países que tienen la información para dos años (1980 y 1990) y que son Brasil, Colombia, Costa Rica, Venezuela y Argentina, y se ha deteriorado en Uruguay. Las diferencias son, sin embargo, impactantes: en el caso del total de mujeres ocupadas en 1990, sus ingresos representan entre un 44 y un 77% del de los hombres y entre las jefas de hogares, la relación va de 45 a 70%, siendo menor del 60% en 6 de los 13 países considerados (Arriagada, 1994).

nivel de la familia en los últimos años, es que las mujeres, especialmente de los sectores más pobres, se han convertido en forma creciente en jefas de hogar, y en las únicas o principales proveedoras de los recursos para su supervivencia. Estudios realizados sobre la base de encuestas de hogares muestran que, durante la década de los años 80, el número de hogares con jefatura femenina donde estas mujeres eran el único aporte, constituía entre un cuarto y un tercio del total de los hogares (Arriagada, 1994). Esto indica que, si bien la participación de la mujer tiende a aumentar más rápidamente en épocas de crisis como un mecanismo transitorio para paliar los efectos de la misma, la persistente tendencia al aumento de las jefaturas femeninas de los hogares, como consecuencia de las migraciones o nuevas formas de organización familiar (López y Pollack, 1992), es un llamado de atención hacia el hecho de que el ingreso del trabajo de la mujer ya no puede ser considerado como un complemento del ingreso familiar o del ingreso masculino, y que esto puede tener repercusiones importantes desde el punto de vista de la reproducción o transmisión de la pobreza.

3.3. FACTORES DEMOGRÁFICOS ASOCIADOS A LA ACTIVIDAD FEMENINA

Entre otros factores -de los cuales uno de los más importantes es la expansión del sistema educativo-, dos grandes cambios demográficos han contribuido a la creciente incorporación de las mujeres provenientes de diferentes estratos sociales al mercado de trabajo en las últimas décadas: el descenso de la fecundidad y la creciente urbanización producto de las grandes migraciones hacia las ciudades (Chackiel y Villa, 1993).

Es complejo dilucidar la relación recíproca entre fecundidad y empleo, y sobre todo la dirección de la causalidad, debido principalmente a que ambos procesos son simultáneos en el tiempo, puesto que las "edades fértiles" son también las "edades potencialmente activas". No obstante, el descenso de la fecundidad indica que ha existido un creciente control del proceso reproductivo por parte de las parejas, donde las mujeres han tenido la mayor responsabilidad, ya que los métodos anticonceptivos son de uso predominantemente femenino. Este aumento en el uso de anticonceptivos hizo posible limitar el número de hijos, retrasar el primer embarazo y espaciar los sucesivos nacimientos. El mayor control del proceso reproductivo ha permitido, por lo tanto, aumentar el tiempo que las mujeres dedican a su propia educación, principalmente en los sectores medios y altos (con la consiguiente postergación de la edad al matrimonio), y obtener oportunidades laborales mejor remuneradas y más estables. En los estratos más bajos, aun sin haber adquirido niveles educativos muy elevados, el tener una familia más reducida puede también favorecer la búsqueda de oportunidades laborales por parte de las mujeres, especialmente cuando existe la necesidad de aumentar el ingreso familiar o bien cuando son jefas de hogar cuyo ingreso constituye el único soporte económico del mismo.

Safilios-Rothschid (1985, citado por Harper, 1992) ha mostrado con datos de setenta y cinco países en desarrollo que "mientras más grande sea la cantidad de mujeres con trabajo remunerado, más alta será la edad promedio del matrimonio y el uso de anticonceptivos después del mismo, resultando en niveles bajos de fecundidad", y también que "cuantas más mujeres trabajen como trabajadoras familiares no remuneradas en un país, menor es el uso de anticonceptivos después del matrimonio y mayor el nivel de fecundidad".

En la relación entre fecundidad y empleo femenino tiene mucho que ver, sin embargo, el tipo de trabajo de que se trate. El tener un bajo número de hijos favorece el trabajo de la mujer fuera del hogar -que es el tipo de trabajo que predomina en las áreas

RECUADRO V.4
HONDURAS: TRABAJO FEMENINO EN EL SECTOR INFORMAL

En la ciudad de Tegucigalpa, en la Asociación de Vendedoras Ambulantes, el 63% son mujeres que frente a la necesidad de obtener un ingreso y ante la imposibilidad de obtener un empleo asalariado, recurren al autoempleo, bajo las características de actividades femeninas, bajo condiciones laborales inseguras, sin ninguna protección legal y financiera y de jornadas extensas. Estudios de casos sobre la situación de las vendedoras ambulantes y vendedoras de comida en la ciudad capital, permiten recoger algunos detalles del significado real del trabajo que la mujer realiza en el sector informal urbano.

La edad promedio de estas mujeres para incorporarse al mercado de trabajo es de 16 años, y sus trabajos iniciales estuvieron vinculados a trabajos de baja productividad, baja demanda de inversión y baja calificación. El 60% empezó trabajando como empleadas domésticas y el 40% ligadas a los mercados, a través de la venta de carne, verduras, ropa, zapatos, etc. Entre las razones que se dieron para ese tipo de trabajo estaba la de que podían tener a sus hijos con ellas durante su trabajo en el mercado. El capital proviene de fuentes propias, familiares o préstamos usureros, en pagos diarios y mensuales. Los altos grados de autoexplotación a que se someten las mujeres se expresan en jornadas de hasta 14 horas diarias de trabajo. Resulta interesante observar que el 70% de las mujeres encuestadas trabaja con altos niveles de pérdida en sus negocios y que el 40% no tiene ningún grado de escolaridad. Al regresar a sus casas estas mujeres tienen responsabilidades familiares, la mayoría de ellas (71%) de elaborar alimentos, lavar, asear, cuidar a los niños.

En la obtención del producto para la venta, la relación más alta (39%) está dada por la entrega de mercadería que el gran proveedor ofrece al vendedor ambulante; la paga de esta mercadería se hace posteriormente. También existe la modalidad del préstamo diario, el que deberá ser devuelto pagando entre 10 y 20% de interés. Otra forma de obtención de la mercadería se realiza por medio de personas que se dedican a introducir mercancía de contrabando procedente de otros países.

El 51% de las consultadas asegura que la intranquilidad de este tipo de trabajo depende de coyunturas políticas. En periodos electorales son aparentemente dejadas en paz y se les otorgan permisos especiales, en un claro interés por obtener votos. Aseguran que una vez pasado el periodo electoral, las presiones sobre ellas vuelven a presentarse.

Fuente: Extraído de UNICEF, 1991.

urbanas-, pues tiende a minimizar la incompatibilidad de las funciones que cumplen las mujeres en su doble condición de madres y trabajadoras. En las áreas rurales, donde la oferta de empleos fuera del hogar es baja, las mujeres pueden participar en la fuerza de trabajo como parte de sus tareas en el hogar o como familiares no remunerados, lo que no les hace interrumpir ni delegar las tareas asociadas con la crianza de los hijos (Harper, 1992). Una constatación de esto lo constituye el hecho de que aún se encuentran diferenciales de fecundidad entre zonas urbanas y rurales, tales como las que se observan en Perú (3.2 hijos), Bolivia, Guatemala y Paraguay (2.5 hijos), en Brasil, Colombia y México (2 hijos), y en Chile y Cuba (1 hijo).

También se puede pensar que el hecho de que la inserción ocupacional sea en el sector formal o en el informal puede tener relación con el nivel de fecundidad, ya que en el primer caso la actividad debe desarrollarse, indefectiblemente, fuera del hogar, lo

que no es necesariamente así en el sector informal. En este sentido Villarreal (1992) encontró que en Bolivia, las mujeres indigentes que trabajan en el sector informal de la economía tienen en promedio más de dos veces el número de hijos que las que lo hacen en el sector formal (4.4 hijos las primeras y 2 las segundas). Lo interesante es que también se encuentra, aunque de menor magnitud, un diferencial entre las mujeres no pobres, superando las del sector informal en un hijo a las del sector formal (2.8 las primeras y 1.8 las segundas).

Es evidente que, principalmente para las generaciones más jóvenes, las perspectivas de ingresar al mercado de trabajo, lograr una realización personal y recibir un salario propio, constituyen una fuerte motivación para las mujeres de sectores medios y bajos, lo que las lleva a desear una familia reducida que permita el desarrollo de tales potencialidades, situación posible en tanto haya un acceso amplio a los métodos de control de la fecundidad. En consecuencia, podría aventurarse la hipótesis de que la expansión del uso consciente e informado de métodos anticonceptivos puede contribuir a incrementar en forma no predecible la oferta femenina de fuerza de trabajo. Si ésta fuera, además, absorbida crecientemente por actividades que profundizan la incompatibilidad del papel de trabajadora con el de madre de un número elevado de hijos, a corto y mediano plazo esto repercutiría sobre el comportamiento de la fecundidad acentuando su declinación.

El proceso de urbanización, por su parte, en la medida en que fue alimentado por las corrientes migratorias de origen rural, tuvo una gran influencia sobre el trabajo femenino. Como señalan Chackiel y Villa (1993), el impacto de la migración rural-urbana sobre la participación femenina se debe al hecho de que desde principios de 1960 se ha identificado un claro predominio femenino en estos movimientos migratorios, especialmente hacia las grandes ciudades, cuyos bajos índices de masculinidad hicieron suponer que las mujeres constituían una mayoría. Los datos proporcionados por los censos de la década de 1980-1990 confirman esta tendencia, e indican que la elevada representación femenina es más notoria en los países con más alto grado de urbanización.

En la migración femenina, como en todo proceso migratorio, inciden factores de atracción del lugar de destino y de rechazo del lugar de origen. Para las mujeres jóvenes y solteras se dieron, posiblemente, por un lado la atracción de obtener empleo en los grandes centros urbanos y de lograr mejores condiciones de vida, y por otro la falta de incentivos y la disminución de oportunidades ocupacionales en las zonas rurales, que son limitadas para las mujeres que desean obtener un ingreso independiente de las actividades familiares, por el mismo carácter de la producción agrícola. Para mujeres de mayor edad pueden darse otros procesos. Algunas mujeres probablemente hayan sido impulsadas a migrar por viudez o separación, integrándose en las ciudades con las familias de sus hijos. Otras, madres solteras, por la necesidad imperiosa de mantener a sus hijos, en su calidad de jefas de hogar. Así, las mujeres pobres con hijos emigran a las grandes ciudades haciendo de los hogares con jefatura femenina un fenómeno netamente urbano (Schmink, 1986).

En los últimos años, los modernos procesos de explotación aplicados a la agricultura, como en el caso de Chile, han abierto algunas oportunidades laborales a las mujeres en las zonas rurales. Es innegable, sin embargo, que el intenso proceso de urbanización que ha tenido lugar en América Latina ha significado la apertura de nuevas y variadas oportunidades ocupacionales para la población femenina, y que este proceso ha de continuar aun cuando la mayoría de estas mujeres migrantes,

provenientes de sectores pobres y con bajos niveles de educación, están muy lejos de incorporarse a los segmentos modernos del mercado de trabajo, y lo más probable es que lo hagan mayormente en el trabajo doméstico y en el sector informal. Aun así, sus oportunidades laborales se amplían, considerando la diversidad del mercado de trabajo urbano en comparación con las zonas rurales.

3.4. LOS JÓVENES EN EL MERCADO DE TRABAJO

No obstante el marco favorable que crea la disminución del ritmo de crecimiento de la población joven, así como su menor participación en la actividad económica debido a una mayor permanencia en el sistema educativo, los jóvenes de entre 10 y 24 años atraviesan por una situación crítica desde el punto de vista de su inserción en el mercado de trabajo en América Latina.

Además de las diferencias de edades dentro del grupo, éste es heterogéneo en cuanto a su condición social, económica y educativa, su distribución en el territorio, su condición de migrante o nativo, y sus necesidades, intereses y aspiraciones, las que se han ido moldeando principalmente en el seno de las respectivas familias. Se esperaría que parte de estos jóvenes, al menos los menores de 17 o 18 años, no se encontraran aún incorporados al mercado de trabajo, sino que permanecieran en el sistema educativo hasta completar la educación secundaria o algún tipo de educación técnica. Los datos sobre fuerza de trabajo en América Latina, sin embargo, indican que esto no es así.

En las zonas rurales pobres, por ejemplo, los niños están integrados al trabajo familiar desde pequeños y dejan temporalmente la escuela para participar en las cosechas, o bien la dejan en forma permanente porque sus padres no ven allí un futuro para ellos y los necesitan frecuentemente para las actividades agrícolas o para emplearse en las ciudades cercanas. Una situación en esencia similar es la que puede observarse en poblaciones marginales urbanas, donde los niños participan en actividades de muy baja productividad y, en una proporción no despreciable, en la mendicidad. De hecho, esto sólo parece ser ventajoso para el ingreso familiar en el muy corto plazo, ya que ese niño casi seguramente se transformará en un trabajador no calificado, y en el futuro aportará menos a su familia -tanto económica como culturalmente- que si hubiese recibido educación, por deficiente que ésta sea, contribuyendo al círculo vicioso de la pobreza. Por supuesto esta situación es variable según los países y las regiones, y estudios realizados sobre la disponibilidad del trabajo infantil han concluido en que está determinada por tres variables principales: las posibilidades reales del mayor o menor acceso a la educación, el costo de mantenimiento de los niños, y el valor presente del trabajo de los menores (Farooq, 1986).

Frente a esta situación los países se enfrentan también a la paradoja de que para los jóvenes que sí reciben educación ésta muchas veces no guarda relación con los requerimientos del mercado de trabajo, por lo que se produce una brecha significativa entre la inversión que se realiza en el mejoramiento de este recurso humano y los escasos logros laborales que se obtienen. Efectivamente, una debilidad de la relación de continuidad que se espera encontrar entre educación y empleo ha sido que, dadas las características del mercado de trabajo, especialmente en la última década, el nivel educativo logrado por los jóvenes no les ha proporcionado ni la esperada inserción laboral ni mejores posibilidades de obtener empleo. Por el contrario, como muestran Rodríguez y Dabezies (1990) con datos de México de 1987, puede verse que entre los jóvenes desocupados, según nivel educativo, los más perjudicados son los que tienen mayor educación.

RECUADRO V.5
TRABAJO INFANTIL URBANO EN EL SALVADOR Y HONDURAS

Según un estudio realizado en el Área Metropolitana de San Salvador sobre menores que trabajan en las calles, se ha estimado que hay en esta situación más de 100.000 niños con edades que oscilan entre los 6 y los 18 años, con un promedio entre los 11 y 12 años. De una muestra de 255 niños se comprobó que únicamente el 42% nació en San Salvador, el 48% restante procedía de los departamentos afectados por el conflicto armado. El 7% de los niños no sabía dónde había nacido.

En muchos casos estos menores se dedican a cuidar automóviles, limpiar parabrisas, vender periódicos, comestibles, flores, lotería y otros artículos. El estudio comprobó que, como ingreso mínimo promedio, los menores ganan poco más de un dólar y medio diario, y como máximo, tres dólares. Se encontraron casos de menores que, dedicándose exclusivamente a pedir limosna, obtienen ingresos mayores que aquellos que trabajan. Los menores de la calle están especialmente expuestos a la drogodependencia, sobre todos los "inhalantes", puesto que esta droga es utilizada como forma de pago por los adultos que los explotan. Estos niños no están exentos de problemas con las autoridades. Un 9% de niños mayores de 9 años admitió haber sido arrestado de una a cuatro veces por ejercer la mendicidad, oler pegamentos, sospecha de subversión, robo, prostitución y otros delitos. Los arrestos pueden durar hasta tres meses.

A partir de un estudio realizado en Honduras sobre niñas que trabajan en la calle se ha puesto en evidencia que éstas provienen de familias pobres y muy numerosas y, en su mayoría, de hogares de mujeres solas como jefes de familia. La edad promedio de inicio a la vida de trabajo es de alrededor de los 11 años. Comienza su vida sexual activa alrededor de los 14 años y los casos de maternidad precoz se presentan alrededor de los 15 años. Del 36% de las niñas que reportaron experiencia sexual, el 16% de ellas declararon haber sido violadas. Una de cada cinco niñas ha sido escolarizada y una de cada seis ha interrumpido sus estudios. Al reconstruir el proceso de trabajo en la calle por parte de las niñas, se puede resumir en lo siguiente: la pobreza y la violencia intrafamiliar obliga a las niñas a buscar sustento económico en la calle. Normalmente se inicia con la mendicidad y luego se pasa a la venta de productos. A pesar de todo esto el trabajo en la calle para las niñas significa autonomía, y de allí su rechazo al encierro que se vislumbra en las instituciones que atienden a los menores.

Fuente: UNICEF, 1990; 1991.

Al respecto, en relación con los niños y jóvenes en el mercado de trabajo, en los últimos años se ha comenzado a notar una creciente inquietud por sus altas tasas de desempleo, ya que éstas pueden ir en gran medida acompañadas por incrementos en los niveles de desorganización social y conductas desintegradoras, especialmente en las ciudades, con alta incidencia de drogadicción y delincuencia.

En 1990 existían en América Latina 48 millones de niños, adolescentes y jóvenes de entre 10 y 24 años en la población económicamente activa. Si se considera que su tasa promedio estimada de desempleo fue del 10% para ese año (PREALC, 1992b), se tiene la impactante cifra de 5 millones para la desocupación juvenil. De aumentar dicho nivel de desempleo a 12% en el año 2000, el número de jóvenes que no encuentra una ocupación remunerada ascendería a 6.5 millones, con la secuela de conflictos personales y sociales que esto implica y la consecuente pérdida de recursos humanos,

cuya potencial participación en el proceso productivo con la capacitación adecuada, podría ser no sólo de gran importancia para las estrategias de transformación productiva sino que representa un singular desafío en materia de equidad social.

Si bien la situación del desempleo juvenil es bastante variable en los países de la región, las tasas de desempleo de los jóvenes pueden llegar a ser dos o tres veces más elevadas que las del desempleo total, en las zonas urbanas y entre las mujeres, tal como lo muestran los datos de casi todos los países que se presentan en el cuadro V.8 y gráfico V.6. En el caso de las mujeres jóvenes esto es particularmente agudo en algunos países del grupo II, como El Salvador, Guatemala y Honduras; del grupo III, como Ecuador y Panamá, y del grupo IV, como Uruguay. De los países examinados, Chile es el único en el que el desempleo masculino entre los jóvenes es superior al femenino.

En suma, los jóvenes constituyen uno de los grupos o segmentos del mercado de trabajo que, conjuntamente con las mujeres, han sido más afectados por la crisis de los años 80. Sus perspectivas, además, no se verán favorecidas, debido al todavía creciente número absoluto de jóvenes que se incorporarán al mercado de trabajo en los próximos años -provenientes de períodos de mayores niveles de fecundidad en la mayoría de los países de América Latina-, como también a causa de las tendencias de la generación de empleo del mercado de trabajo. El hecho de que los 51 millones de jóvenes menores de 25 años en la fuerza de trabajo en 1995 se convertirán en 54 millones en el año 2000, indica que el problema seguramente se agravará, de no mediar políticas sociales, educativas y laborales para atenuarlo.

Se espera, sin embargo, que debido a la expansión prevista del sistema educativo los menores de 20 años sean retenidos en éste por un mayor número de años, y que el aumento futuro del desempleo se concentrará en los jóvenes de 20 a 24 años si se mantienen las actuales tendencias del mercado de trabajo (PREALC, 1992b).

4. CONCLUSIONES

El problema de la generación de empleos ha sido una preocupación permanente en los países de América Latina, que en la actualidad se inserta en las nuevas propuestas de transformación productiva y de lucha contra la pobreza planteadas en los últimos años para reencauzar el desarrollo económico a partir de la crisis de los años 80 en un marco de mayor equidad social.

Posiblemente la mayor limitación para absorber productivamente a la gran masa de fuerza de trabajo proviene de las características de la estructura productiva de los países, cuyos sectores más dinámicos o modernos carecen de la capacidad de incorporar la creciente oferta de mano de obra. Pero también la magnitud y tendencias de la oferta de trabajo es un factor importante para el diseño de políticas de empleo, pues proporciona el dato básico sobre el cual actuar y que es predecible, salvo que ocurran grandes cambios en las tasas de actividad (que puedan estar afectadas por migraciones de origen político, por ejemplo), puesto que la población que se incorporará a la fuerza de trabajo en esta década, ya ha nacido entre aproximadamente 1975 y 1990.

Una de las características más importantes de la oferta de trabajo en las últimas décadas fue la tendencia a la desaceleración de la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar, aun cuando ésta continúa creciendo en números absolutos. Este descenso, sin embargo, es más o menos rápido dependiendo de la fase de la transición

CUADRO V.8
AMÉRICA LATINA: TASA DE DESEMPLEO JUVENIL EN PAÍSES QUE SE ENCUENTRAN EN
DISTINTAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, ALREDEDOR DE 1990

Países	Tasa de desempleo total del país	Tasa de desempleo juvenil (por cien)							
		Total	Por residencia		Por sexo		Por grupos de edad		
			Urbana	Rural	Hombres	Mujeres	10-14	15-19	20-24
Grupo II									
El Salvador	10.0	18.6	-	-	17.0	20.5	-	19.2	18.0
Guatemala	2.3	4.0	-	-	3.1	6.3	2.0	5.0	4.2
Honduras	4.2	6.3	10.7	3.4	5.1	9.9	-	5.4	7.6
Paraguay	6.6	15.8	-	-	15.8	15.7	-	18.2	14.1
Grupo III									
Brasil	3.5	6.6	8.4	2.1	6.2	7.4	-	6.8	6.5
Colombia	8.2	22.5	-	-	21.5	23.0	25.7	20.4	-
Costa Rica	6.0	8.3	10.5	6.9	7.6	10.0	-	11.5	6.2
Ecuador	6.1	12.7	-	-	10.2	16.8	6.6	14.6	12.7
Panamá	16.3	31.5	41.6	21.1	25.9	42.7	-	33.5	30.3
Venezuela	9.9	17.8	19.3	10.8	17.8	17.8	-	20.0	16.6
Grupo IV									
Chile	5.7	13.1	15.1	4.1	13.4	12.4	-	15.9	12.0
Uruguay	9.3	26.6	-	-	23.7	30.2	-	30.5	18.1

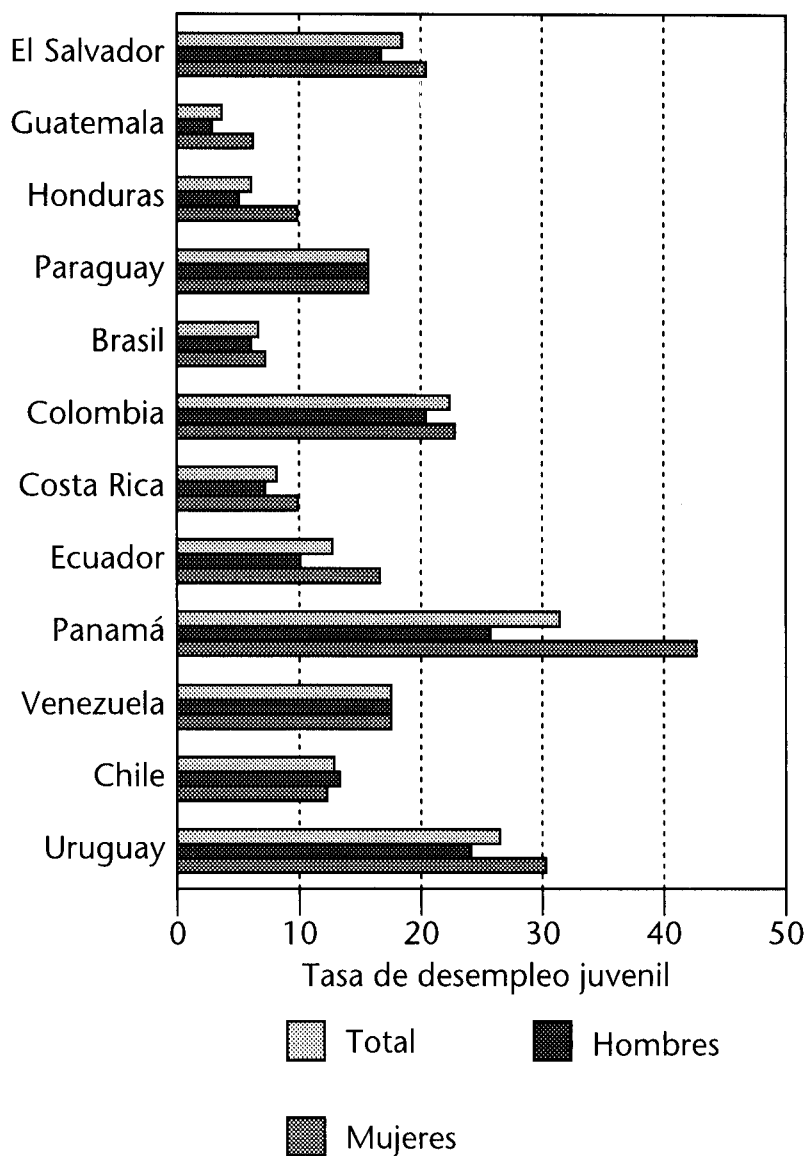
Fuente: PREALC, 1992 b.

demográfica por la que los países están atravesando. Esto significa que son los países más avanzados y los que ya se encuentran en plena transición los que se verán más beneficiados por una menor presión por puestos de trabajo que la observada en décadas anteriores.

Algo similar ocurre con el grupo de edades que representa a los que entran a la fuerza de trabajo: la población de entre 10 y 24 años. En efecto, el crecimiento de este grupo de edades ha disminuido como consecuencia del descenso de la fecundidad, y se observará una relativa estabilización de su tamaño durante los primeros veinticinco años del próximo siglo. Si bien a largo plazo, y con la fecundidad a niveles bajos y constantes, las perspectivas son de que se produzca una disminución del número de personas que van a entrar a la fuerza de trabajo, este fenómeno no se verá posiblemente más que en Cuba, en este siglo. Con todo, los jóvenes constituyen, como se ha visto, uno de los segmentos más golpeados por el aumento del desempleo subsiguiente a la crisis de los años 80 y no se visualiza un mejoramiento de esta situación, salvo por la vía de una mayor permanencia en el sistema educativo.

Concomitantemente con la desaceleración de la población en edad de trabajar, se ha observado una desaceleración en el crecimiento de la población activa, tanto entre los hombres como entre las mujeres, aun cuando entre estas últimas se ha producido un incremento notable de la actividad. Hay diferencias, sin embargo, según la etapa de la transición demográfica en que se encuentran los países. Los que corresponden a los grupos I y II, menos avanzados demográficamente, muestran tasas de crecimiento de la población activa elevadas y en aumento (salvo Paraguay); en los de mayor desarrollo demográfico, grupos III y IV, las tasas son menores y van en descenso. Estos últimos

GRÁFICO V.6
AMÉRICA LATINA: TASA DE DESEMPLEO ENTRE
10 Y 24 AÑOS, SEGÚN SEXO, ALREDEDOR DE 1990



Fuente: PREALC, 1992b.

tienen también a su favor el hecho de que, como otro efecto del descenso de la fecundidad, el número de inactivos por cada activo ha disminuido más rápidamente. Aun así, con la excepción de Argentina, Cuba y Uruguay, las tasas de crecimiento de la población activa pueden todavía considerarse elevadas.

En el marco señalado, el mercado de trabajo en las últimas dos décadas se caracterizó por dos procesos simultáneos: la creciente participación de las mujeres y la urbanización de la población activa. En efecto, uno de los fenómenos más interesantes de crecimiento de la fuerza de trabajo ha sido el cambio en su composición interna, dado por una creciente proporción de mujeres. Si bien las mujeres participan menos que los hombres y muy por debajo de su potencial demográfico, existen en el futuro altas probabilidades de que éstas continúen aumentando su importancia en el total de la población activa.

En los últimos años se han observado cambios importantes que han influido en la mayor participación económica de las mujeres. Entre ellos, los demográficos no han sido los de menor significación. El descenso de la fecundidad y la posibilidad de controlar el proceso reproductivo mediante el uso de métodos anticonceptivos han impulsado la búsqueda de oportunidades educativas y laborales en una medida no conocida anteriormente. Por otra parte, el proceso de urbanización tuvo una gran influencia sobre el trabajo femenino, ya que ha significado la apertura de nuevas y variadas oportunidades ocupacionales para las mujeres. No es improbable que las proyecciones puedan subestimar el crecimiento futuro del número de mujeres en la fuerza de trabajo, ya que podría darse, en diferentes sectores sociales, una acentuación de los factores que favorecen una mayor participación laboral de las mujeres (BID, 1987).

Finalmente, la tendencia de la población a concentrarse en las ciudades, producto fundamentalmente de las migraciones internas de origen rural, ha originado cambios en los tamaños y características de los mercados urbanos, con una creciente oferta de trabajo. Dadas las tendencias de la urbanización en los países, lo más probable es que en todos ellos los mercados de trabajo sean predominantemente urbanos en el futuro.

En suma, aunque hay una tendencia favorable a la desaceleración del crecimiento de la población activa como consecuencia de las tendencias demográficas de las últimas décadas, el crecimiento es aún positivo y elevado en números absolutos. Esta mayor oferta contrasta con las posibilidades de los mercados de trabajo, que han venido mostrando una incapacidad para generar empleos productivos con la misma velocidad de crecimiento de la oferta de trabajo, lo cual ha redundado en la expansión del sector informal, produciéndose una situación de precariedad del proceso de trabajo y de sus remuneraciones (PREALC, 1991).

Aunque con diferencias propias de las etapas por las que atraviesan los países en la transición demográfica, el crecimiento de la oferta de trabajo sigue siendo uno de los principales desafíos para la región, ya que no puede reducirse a un problema cuantitativo de creación de puestos de trabajo, por cuanto lo que se requiere son empleos productivos y adecuadamente remunerados, para que no sólo se logre la transformación productiva sino también la eliminación de la pobreza.

APÉNDICE

MÉTODO DE MEDICIÓN DE LA TASA DE INVERSIÓN DEMOGRÁFICA

Para medir la magnitud de la "inversión demográfica" se utiliza normalmente un modelo que supone que el empleo está determinado por el nivel de la producción y que éste depende, a su vez, del *stock* de capital previamente existente. El modelo utilizado puede expresarse como $E_t = E(Y_t[K_{t-1}])$, donde E es el empleo, Y el valor de la producción, K el *stock* de capital, y el subíndice t denota el tiempo de referencia. La interrogante planteada es ¿cuál es el esfuerzo necesario, en términos de inversión, para acomodar la fuerza de trabajo creciente? La respuesta general de este tipo de modelo es:

$$i = \frac{kn}{\epsilon_{E,Y} \epsilon_{Y,K}}$$

donde i es la tasa de inversión requerida, $k=K/Y$ es la relación capital/producto, n es la tasa de crecimiento de la PEA, y $\epsilon_{E,Y}$ y $\epsilon_{Y,K}$ denotan las elasticidades empleo/producto y producto/capital, respectivamente. Esta ecuación dice que si una economía es altamente intensiva en uso de capital y su PEA crece rápidamente, el esfuerzo de inversión necesario para absorber ese crecimiento es elevado. El esfuerzo de inversión es menor mientras mayor es el incremento de la producción derivado de un aumento dado en el *stock* de capital ($\epsilon_{Y,K}$), y mientras mayor es la capacidad de generación de empleo de un determinado aumento de producción ($\epsilon_{E,Y}$).

Debido a que los cálculos relativos a la inversión demográfica se hacen con propósitos fundamentalmente ilustrativos y es difícil obtener estimaciones confiables de todos los parámetros requeridos, los estudios existentes para países de América Latina (véase Prebisch, 1954; Uthoff, 1990, 1991) han adoptado dos supuestos simplificadores adicionales: (a) Una función de producción de coeficientes fijos, donde el trabajo es el factor redundante, lo que implica que $Y=(1/k)K$ y que $\epsilon_{Y,K}=1$. Este supuesto permite simplificar la ecuación (1) a $i=kn/\epsilon_{E,Y}$, expresión que tiene la ventaja adicional de que, dado el supuesto en que se fundamenta, k equivale también a la relación marginal producto/capital, cifra disponible con mucho más frecuencia que la relación capital/producto; y (b) Adoptar un solo valor de k y $\epsilon_{E,Y}$ para todos los países analizados; concretamente, en aplicaciones en América Latina se han utilizado valores de $k=3$ y $\epsilon_{E,Y}=0.5$, además de $\epsilon_{Y,K}=1$.

En aplicaciones que buscan ser un poco más realistas, sin embargo, ambos supuestos resultan ser demasiado restrictivos. Bravo (1993, figura 2) muestra una distribución de frecuencias de las estimaciones de $\epsilon_{E,Y}$ disponibles de estudios anteriores, y de $\epsilon_{Y,K}$, elaboradas por ese autor a partir de información recientemente disponible. Dichas distribuciones muestran bastante variación, por lo que la asignación de un promedio regional a un país particular en un determinado momento del tiempo podría llevar a errores de consideración. Las estimaciones que se presentan aquí (véase texto principal, cuadro V.6) no imponen restricciones en cuanto a la forma de la función de producción y toman valores empíricos de los parámetros involucrados en los cálculos, correspondientes a períodos de tiempo recientes para cada país.

BIBLIOGRAFÍA

- Arriagada, I. (1994), "Transformaciones del trabajo femenino urbano", Santiago de Chile, Revista de la CEPAL, N° 53, agosto.
- Behm, H. (1992), *Las desigualdades sociales ante la muerte en América Latina*, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)/Organización Holandesa para la Cooperación Internacional en Educación Superior (NUFFIC), Santiago de Chile, serie B, N°96.
- BID (Banco Interamericano del Desarrollo) (1987), *Progreso económico y social en América Latina, Informe 1987. Tema especial: fuerza de trabajo y empleo*, Washington, D.C.
- Bravo, J. (1993), *Consecuencias económicas de los cambios demográficos en América Latina. Teorías y evidencias*, (LC/DEM/R.188), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), serie A, N°281.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1992), *Boletín Demográfico*, N°49, año 25, Santiago de Chile.
- _____ (1991), *Boletín Demográfico*, N°47, año 24, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile.
- _____ (1988), *Mujer, trabajo y crisis*, Santiago de Chile.
- Chackiel, J. y M. Villa, (1993), *América Latina y el Caribe: dinámica de población y desarrollo*, (DDR/1), documento presentado a la Conferencia Regional Latinoamericana y del Caribe sobre Población y Desarrollo, México, D.F., 29 de abril al 4 de mayo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)/Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- Farooq, G. (1986), *Población y empleo en países en desarrollo*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra.
- Harper, C. (1992), "La fecundidad y la participación femenina en la fuerza de trabajo", en López, C.; M. Pollack, y M. Villarreal, (ed.), *Género y mercado de trabajo en América Latina: procesos y dilemas*, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Santiago de Chile.
- Hofman, A. (1992), "Capital Accumulation in Latin America: a Six Country Comparison for 1950-1989", *The Review of Income and Wealth*, serie 38, N°4.
- López, C. y M. Pollack (1992), "La incorporación de la mujer en las políticas de desarrollo", en López, C.; M. Pollack, y M. Villarreal (eds.), *Género y mercado de trabajo en América Latina: procesos y dilemas*, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Santiago de Chile.

- Pollack, M. (1987), *Pobreza y mercado de trabajo en cuatro países: Costa Rica, Venezuela, Chile y Perú*, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Santiago de Chile, documento de trabajo N°309.
- PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) (1993), "América Latina: un crecimiento económico que genera más empleo, pero de menor calidad", en PREALC Informa, N°32, Santiago de Chile.
- _____ (1992), *Empleo y transformación productiva en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, documento de trabajo N°369.
- _____ (1992b), "Jóvenes, principales afectados por el desempleo en la región", en PREALC Informa, N°30, Santiago de Chile.
- _____ (1991), *Empleo y equidad: el desafío de los 90*, Santiago de Chile.
- Prebisch, R. (1954), "Relación entre crecimiento de la población, formación de capital y oportunidades de empleo en los países subdesarrollados", *Actuaciones de la Conferencia mundial de población*, (E/Conf.13/417), Roma, monografías, vol. 5, sesión N°24.
- Rodríguez, E. y B. Dabezies, (1990), *Primer informe sobre la juventud de América Latina*, Quito, Conferencia Iberoamericana de Juventud.
- Safilios-Rothschid, C. (1985), *Socioeconomic development and the status of women in the Third World*, Nueva York, Population Council, serie Documentos de trabajo N°112, citado por Harper, 1992.
- Schkolnik, S. (1985), *Población y fuerza de trabajo en América Latina. 1950-1980*, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), documento de trabajo N°259.
- Schmink, M. (1986), "Women in the Urban Economy of Latin America", en Schmink, M. et al. (ed.), *Learning about women and urban services in Latin America and the Caribbean*, Nueva York, The Population Council.
- Souza y Tokman, V. (1989), "El sector informal urbano en América Latina", en Bueno, E. (comp.), *Temas seleccionados sobre utilización de recursos laborales y el nivel de vida*, La Habana, Universidad de La Habana, Centro de Estudios Demográficos (CEDEM).
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (1991), *Análisis de la situación de la infancia y de la mujer en Honduras*, Tegucigalpa.
- _____ (1990), *Análisis de la situación de la infancia y de la mujer en El Salvador*, San Salvador.
- United Nations (1991), *The World's Women, 1970-1990. Trends and Statistics*, Nueva York, Social Statistics and Indicators, series K, N°8.

Uthoff, A. (1991), "Población y empleo en América Latina", en *Notas de Población*, N° 51-52, año 18-19, diciembre.

_____(1990), "Población y desarrollo en el Istmo Centroamericano", en *Revista de la CEPAL*", N°40.

Villarreal, M. (1992), "Sector informal, pobreza y mujer. El caso de Bolivia", en López, C.; M. Pollack, y M. Villarreal, (ed.) *Género y mercado de trabajo en América Latina: procesos y dilemas*, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Santiago de Chile.

ANEXO

ANEXO V.1
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN DE 10 AÑOS Y MÁS EN PAÍSES AGRUPADOS DE ACUERDO CON LAS ETAPAS
DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA 1950-2025
 (EN MILES)

Países	Población de 10 años y más															
	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
América Latina	113 315	127 669	145 067	166 534	191 730	221 548	253 252	286 645	322 720	359 883	397 829	436 191	473 892	510 368	544 997	577 308
Grupo I																
Bolivia	1 904	2 085	2 315	2 588	2 911	3 280	3 723	4 148	4 663	5 282	6 004	6 834	7 718	8 664	9 620	10 571
Haití	2 399	2 541	2 718	2 935	3 201	3 496	3 821	4 200	4 636	5 140	5 731	6 409	7 165	7 995	8 902	9 888
Grupo II																
El Salvador	1 340	1 502	1 696	1 975	2 385	2 745	3 048	3 231	3 649	4 146	4 683	5 294	5 958	6 631	7 290	7 931
Guatemala	2 013	2 278	2 612	3 029	3 503	4 035	4 612	5 316	6 209	7 273	8 516	9 935	11 514	13 228	15 033	16 887
Honduras	930	1 070	1 235	1 458	1 676	1 966	2 357	2 791	3 306	3 906	4 599	5 385	6 202	7 024	7 836	8 628
Nicaragua	742	835	959	1 130	1 334	1 577	1 825	2 110	2 403	2 886	3 360	3 886	4 472	5 067	5 651	6 211
Paraguay	1 083	1 151	1 229	1 411	1 609	1 845	2 192	2 515	2 934	3 421	3 994	4 615	5 262	5 952	6 678	7 423
Grupo III																
Brasil	37 314	42 950	49 523	57 741	67 368	78 549	89 553	101 117	113 660	126 672	139 359	151 853	163 939	175 495	186 265	196 041
Colombia	8 199	9 162	10 527	12 274	14 330	16 778	19 514	21 857	24 563	27 423	30 115	32 765	35 302	37 718	39 948	41 932
Costa Rica	588	677	800	964	1 171	1 412	1 682	1 948	2 262	2 597	2 949	3 296	3 638	3 979	4 320	4 655
Ecuador	2 423	2 673	3 003	3 489	4 061	4 742	5 548	6 475	7 517	8 627	9 747	10 882	11 997	13 067	14 072	14 999
México	19 246	21 611	24 676	28 653	33 534	39 161	46 051	53 967	61 707	69 174	76 720	84 301	91 611	98 380	104 536	110 124
Panamá	607	680	775	888	1 030	1 202	1 409	1 617	1 815	2 030	2 253	2 475	2 685	2 879	3 056	3 213
Perú	5 347	5 985	6 774	7 780	9 003	10 512	12 203	14 038	15 933	17 794	19 912	22 071	24 180	26 197	28 120	29 936
Rep. Dominicana	1 585	1 817	2 121	2 474	2 913	3 458	4 057	4 658	5 298	5 934	6 613	7 274	7 891	8 455	8 971	9 435
Venezuela	3 448	4 150	5 041	6 014	7 187	8 925	10 826	12 379	14 332	16 398	18 621	20 847	23 033	25 172	27 242	29 188
Grupo IV																
Argentina	13 494	14 829	16 215	17 695	19 173	20 782	21 996	23 726	25 924	27 925	29 924	31 847	33 774	35 720	37 610	39 350
Chile	4 468	4 912	5 454	6 108	6 915	7 807	8 673	9 533	10 375	11 312	12 309	13 295	14 206	15 074	15 883	16 650
Cuba	4 372	4 828	5 345	5 760	6 148	6 974	7 792	8 544	8 958	9 277	9 671	10 092	10 422	10 660	10 871	11 077
Uruguay	1 815	1 922	2 051	2 168	2 276	2 303	2 369	2 465	2 575	2 667	2 749	2 834	2 922	3 010	3 093	3 170

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

ANEXO V.2
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN DE 10-24 AÑOS EN PAÍSES AGRUPADOS DE ACUERDO CON LAS ETAPAS
DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA 1950-2025
 (EN MILES)

Países	Población de 10 - 24 años y más															
	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
América Latina	47 792	53 373	61 349	72 271	85 331	99 901	112 655	124 071	133 879	142 623	149 637	154 724	158 479	160 880	161 702	161 616
Grupo I																
Bolivia	838	903	1 010	1 142	1 308	1 479	1 680	1 870	2 102	2 354	2 601	2 903	3 199	3 458	3 617	3 718
Haití	902	980	1 076	1 206	1 363	1 535	1 700	1 878	2 047	2 246	2 481	2 764	3 054	3 340	3 631	3 933
Grupo II																
El Salvador	605	682	770	918	1 130	1 346	1 494	1 597	1 834	2 013	2 134	2 245	2 412	2 561	2 633	2 650
Guatemala	953	1 052	1 194	1 415	1 673	1 949	2 213	2 550	2 980	3 480	4 021	4 568	5 125	5 658	6 128	6 512
Honduras	445	510	578	686	812	981	1 182	1 389	1 620	1 874	2 153	2 436	2 669	2 839	2 930	2 978
Nicaragua	350	389	450	548	668	802	922	1 064	1 208	1 434	1 601	1 754	1 887	2 017	2 101	2 125
Paraguay	436	471	517	638	764	910	1 045	1 158	1 303	1 508	1 751	1 992	2 156	2 312	2 469	2 632
Grupo III																
Brasil	16 836	18 772	21 725	25 732	30 693	35 940	39 574	42 484	44 925	48 051	50 339	51 565	52 044	52 468	52 470	52 082
Colombia	3 558	4 006	4 766	5 830	7 010	8 248	9 455	9 959	10 387	10 669	11 181	11 354	11 296	11 335	11 303	11 243
Costa Rica	263	302	363	454	575	699	802	851	911	994	1 115	1 196	1 252	1 285	1 321	1 361
Ecuador	975	1 103	1 265	1 535	1 855	2 222	2 575	2 957	3 347	3 693	3 950	4 127	4 234	4 302	4 309	4 279
México	8 158	9 399	10 974	13 185	15 870	18 868	22 342	26 064	28 911	30 333	30 557	30 884	31 361	31 349	30 810	30 128
Panamá	245	283	334	395	466	550	644	719	760	789	818	851	867	862	848	833
Perú	2 320	2 607	2 955	3 444	4 079	4 844	5 608	6 352	7 030	7 574	8 058	8 314	8 454	8 472	8 457	8 427
Rep. Dominicana	733	831	986	1 171	1 419	1 715	2 004	2 205	2 325	2 409	2 543	2 650	2 710	2 681	2 634	2 590
Venezuela	1 524	1 817	2 253	2 785	3 411	4 269	5 042	5 533	6 085	6 677	7 388	7 863	8 178	8 321	8 424	8 486
Grupo IV																
Argentina	4 725	4 955	5 314	5 847	6 367	6 827	6 986	7 585	8 610	9 397	9 911	9 891	10 008	10 159	10 336	10 382
Chile	1 723	1 908	2 154	2 499	2 905	3 344	3 633	3 738	3 685	3 726	3 902	4 139	4 282	4 271	4 221	4 224
Cuba	1 608	1 800	2 041	2 188	2 273	2 672	3 049	3 390	3 044	2 610	2 348	2 458	2 517	2 407	2 273	2 243
Uruguay	595	604	625	652	690	699	708	729	766	791	785	767	775	785	790	787

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

ANEXO V.3
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR SEXO, EN PAÍSES AGRUPADOS DE ACUERDO CON LAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, 1970-2000 (EN MILES)

Países	PEA total					PEA masculina					PEA femenina					% de PEA femenina								
	1970	1980	1990	2000	2000	1970	1980	1990	2000	2000	1970	1980	1990	2000	2000	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000	
América Latina	86 015	121 652	161 157	207 116	67 166	88 790	113 666	141 978	18 850	32 862	47 491	65 138	21.9	27.0	29.5	31.5								
Grupo I																								
Bolivia	1 387	1 798	2 430	3 202	1 091	1 349	1 689	2 212	297	449	740	990	21.4	25.0	30.5	30.9								
Haití	2 327	2 398	2 702	3 312	1 245	1 361	1 587	1 947	1 082	1 037	1 115	1 365	46.5	43.2	41.3	41.2								
Grupo II																								
El Salvador	1 187	1 479	1 739	2 343	938	1 127	1 284	1 686	249	352	454	656	21.0	23.8	26.1	28.0								
Guatemala	1 561	1 948	2 687	3 828	1 356	1 660	2 207	3 029	205	288	481	798	13.1	14.8	17.9	20.8								
Honduras	776	1 116	1 752	2 537	671	927	1 387	1 892	105	190	365	645	13.5	17.0	20.8	25.4								
Nicaragua	582	887	1 194	1 845	461	636	770	1 178	120	250	424	667	20.6	28.2	35.5	36.2								
Paraguay	736	1 138	1 572	2 056	580	852	1 187	1 554	156	286	384	502	21.2	25.1	24.4	24.4								
Grupo III																								
Brasil	30 226	44 627	58 349	73 834	24 029	32 553	41 015	50 084	6 197	12 075	17 333	23 750	20.5	27.1	29.7	32.2								
Colombia	6 382	8 836	11 879	15 365	4 912	6 239	7 937	10 010	1 470	2 597	3 943	5 355	23.0	29.4	33.2	34.9								
Costa Rica	526	777	1 076	1 395	429	616	837	1 074	97	161	239	320	18.4	20.7	22.2	22.9								
Ecuador	1 789	2 422	3 384	4 620	1 504	1 946	2 641	3 514	285	475	743	1 106	15.9	19.6	22.0	23.9								
México	13 406	22 316	31 363	41 639	10 863	16 207	22 182	28 743	2 543	6 108	9 181	12 896	19.0	27.4	29.3	31.0								
Panamá	510	625	853	1 095	382	458	615	781	129	167	238	314	25.3	26.7	27.9	28.7								
Perú	4 219	5 666	7 584	9 928	3 055	4 064	5 384	7 009	1 163	1 602	2 199	2 920	27.6	28.3	29.0	29.4								
Rep. Dominicana	1 463	2 052	2 808	3 623	1 109	1 517	2 023	2 561	354	534	785	1 062	24.2	26.0	28.0	29.3								
Venezuela	2 970	4 641	6 722	9 203	2 338	3 478	4 793	6 290	631	1 163	1 928	2 913	21.2	25.1	28.7	31.7								
Grupo IV																								
Argentina	9 430	10 727	12 305	14 502	7 082	7 969	8 871	10 117	2 348	2 758	3 434	4 384	24.9	25.7	27.9	30.2								
Chile	2 856	3 605	4 810	5 953	2 217	2 659	3 386	4 003	639	946	1 424	1 950	22.4	26.2	29.6	32.8								
Cuba	2 579	3 429	4 592	5 350	2 099	2 399	3 039	3 388	479	1 030	1 553	1 962	18.6	30.0	33.8	36.7								
Uruguay	1 104	1 165	1 355	1 487	803	771	829	907	301	394	526	580	27.3	33.8	38.8	39.0								

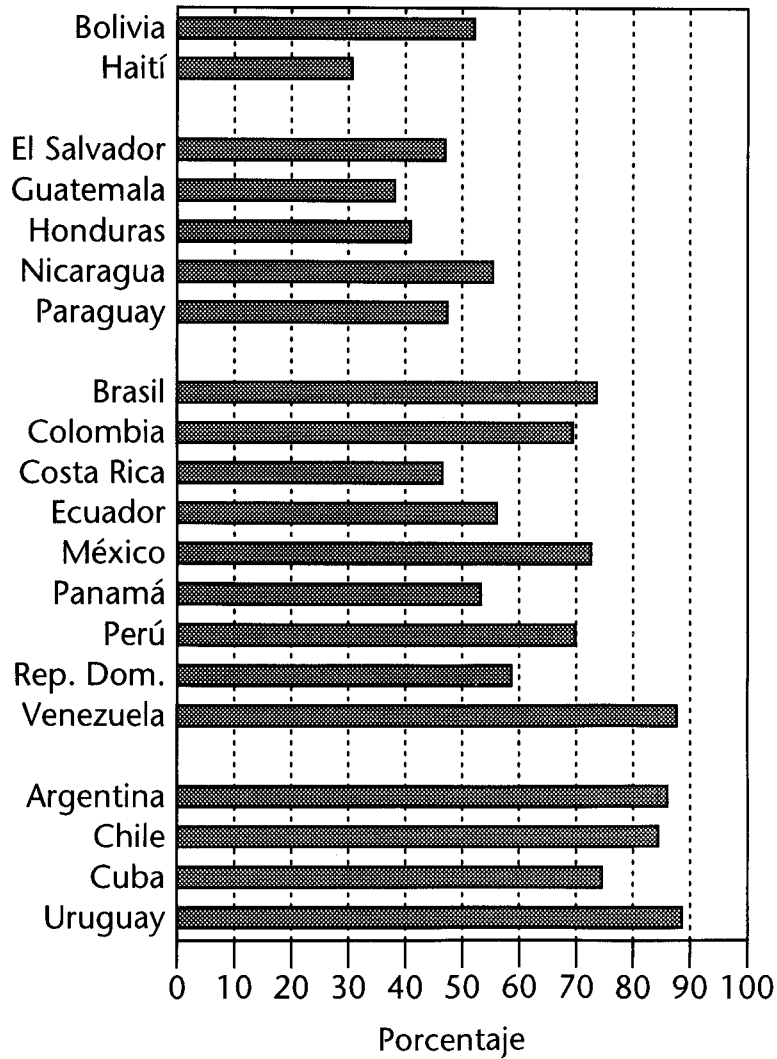
Fuente: CELADE, 1992.

ANEXO V.4
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN TOTAL, ACTIVA, INACTIVA Y RELACIONES DE DEPENDENCIA POR PAÍSES AGRUPADOS DE ACUERDO CON LAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, 1970-2000

Países	Población activa (En miles)				Población no activa (En miles)				Relación de dependencia (Por cien)			
	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000
América Latina	86 015	121 652	161 157	207 116	188 681	227 542	266 155	300 168	219.4	187.0	165.2	144.9
Grupo I												
Bolivia	1 387	1 798	2 430	3 202	2 825	3 557	4 143	5 127	203.7	197.8	170.5	160.1
Haití	2 327	2 398	2 702	3 312	2 193	2 955	3 784	4 647	94.2	123.2	140.0	140.3
Grupo II												
El Salvador	1 187	1 479	1 739	2 343	2 401	3 046	3 433	4 082	202.3	205.9	197.4	174.2
Guatemala	1 561	1 948	2 687	3 828	3 685	4 969	6 510	8 394	236.1	255.1	242.3	219.3
Honduras	776	1 116	1 752	2 537	1 816	2 453	3 127	3 948	234.0	219.8	178.5	155.6
Nicaragua	582	887	1 194	1 845	1 472	1 903	2 374	2 849	252.9	214.5	198.8	154.4
Paraguay	736	1 138	1 572	2 056	1 614	1 976	2 647	3 440	219.3	173.6	168.4	167.3
Grupo III												
Brasil	30 226	44 627	58 349	73 834	65 621	76 659	90 128	100 991	217.1	171.8	154.5	136.8
Colombia	6 382	8 836	11 879	15 365	14 978	17 689	20 421	22 457	234.7	200.2	171.9	146.2
Costa Rica	526	777	1 076	1 395	1 205	1 507	1 959	2 403	229.1	194.0	182.1	172.3
Ecuador	1 789	2 422	3 384	4 620	4 181	5 539	6 880	8 026	233.7	228.7	203.3	173.7
México	13 406	22 316	31 363	41 639	37 190	45 254	51 863	57 242	277.4	202.8	165.4	137.5
Panamá	510	625	853	1 095	996	1 325	1 545	1 761	195.3	212.0	181.1	160.8
Perú	4 219	5 666	7 584	9 928	8 974	11 658	13 985	15 734	212.7	205.8	184.4	158.5
Rep. Dominicana	1 463	2 052	2 808	3 623	2 960	3 645	4 302	4 872	202.3	177.6	153.2	134.5
Venezuela	2 970	4 641	6 722	9 203	7 751	10 450	12 780	14 967	261.0	225.2	190.1	162.6
Grupo IV												
Argentina	9 430	10 727	12 305	14 502	14 532	17 387	20 242	22 146	154.1	162.1	164.5	152.7
Chile	2 856	3 605	4 810	5 953	6 640	7 542	8 290	9 258	232.5	209.2	172.3	155.5
Cuba	2 579	3 429	4 592	5 350	5 941	6 281	6 006	6 035	230.4	183.2	130.8	112.8
Uruguay	1 104	1 165	1 355	1 487	1 704	1 749	1 739	1 787	154.3	150.1	128.3	120.2

Fuente: Proyecciones de población vigentes y CELADE, 1992.

ANEXO V.5
AMÉRICA LATINA: PORCENTAJES DE POBLACIÓN URBANA EN
PAÍSES CLASIFICADOS SEGÚN DISTINTAS ETAPAS
DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, 1990

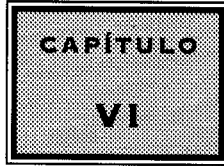


Fuente: Cuadro II.3, Capítulo II.

ANEXO V.6
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA URBANA Y RURAL, EN PAÍSES AGRUPADOS DE ACUERDO CON LAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, 1970-2000 (EN MILES)

Países	PEA total				PEA urbana				PEA rural				% de PEA urbana			
	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000
America Latina	86 015	121 652	161 157	207 116	49 987	81 413	117 342	160 229	36 028	40 239	43 815	46 888	58.1	66.9	72.8	77.4
Grupo I																
Bolivia	1 387	1 798	2 430	3 202	529	781	1 191	1 836	858	1 017	1 238	1 366	38.1	43.4	49.0	57.3
Haití	2 327	2 398	2 702	3 312	399	563	841	1 273	1 928	1 835	1 861	2 038	17.1	23.5	31.1	38.4
Grupo II																
El Salvador	1 187	1 479	1 739	2 343	504	694	893	1 323	683	784	846	1 020	42.5	46.9	51.4	56.5
Guatemala	1 561	1 948	2 687	3 828	575	793	1 133	1 686	986	1 155	1 554	2 141	36.8	40.7	42.2	44.0
Honduras	776	1 116	1 752	2 537	231	418	786	1 333	546	698	966	1 205	29.8	37.5	44.9	52.5
Nicaragua	582	887	1 194	1 845	273	471	690	1 130	309	415	504	716	46.9	53.1	57.8	61.2
Paraguay	736	1 138	1 572	2 056	306	497	781	1 142	430	641	791	914	41.6	43.7	49.7	55.5
Grupo III																
Brasil	30 226	44 627	58 349	73 834	16 911	30 932	44 387	59 811	13 314	13 695	13 962	14 023	55.9	69.3	76.1	81.0
Colombia	6 382	8 836	11 879	15 365	3 735	5 652	8 274	11 522	2 648	3 183	3 605	3 844	58.5	64.0	69.7	75.0
Costa Rica	526	777	1 076	1 395	218	342	510	717	308	435	566	677	41.4	44.0	47.4	51.4
Ecuador	1 789	2 422	3 384	4 620	702	1 190	1 994	3 096	1 087	1 231	1 390	1 524	39.2	49.1	58.9	67.0
México	13 406	22 316	31 363	41 639	7 938	14 853	22 954	32 721	5 468	7 463	8 409	8 918	59.2	66.6	73.2	78.6
Panamá	510	625	853	1 095	265	338	497	684	245	287	356	411	52.0	54.1	58.3	62.5
Perú	4 219	5 666	7 584	9 928	2 416	3 666	5 413	7 539	1 802	2 000	2 171	2 390	57.3	64.7	71.4	75.9
Rep. Dominicana	1 463	2 052	2 808	3 623	559	1 065	1 727	2 414	904	987	1 082	1 209	38.2	51.9	61.5	66.6
Venezuela	2 970	4 641	6 722	9 203	2 205	3 828	5 782	8 113	764	813	939	1 090	74.2	82.5	86.0	88.2
Grupo IV																
Argentina	9 430	10 727	12 305	14 502	7 542	8 959	10 655	12 920	1 888	1 767	1 650	1 582	80.0	83.5	86.6	89.1
Chile	2 856	3 605	4 810	5 953	2 154	2 916	4 082	5 234	702	689	728	719	75.4	80.9	84.9	87.9
Cuba	2 579	3 429	4 592	5 350	1 635	2 480	3 570	4 400	944	949	1 023	950	63.4	72.3	77.7	82.2
Uruguay	1 104	1 165	1 355	1 487	889	972	1 180	1 335	215	193	175	152	80.5	83.4	87.1	89.8

Fuente: CELADE, 1992.



POBLACIÓN Y SISTEMAS DE PENSIONES

1. INTRODUCCIÓN

El ciclo de vida de las personas contiene algunas etapas en las que los individuos generan recursos que igualan o exceden lo necesario para satisfacer sus necesidades y las de su entorno familiar inmediato, y otras etapas que son deficitarias a este respecto. En respuesta a este hecho biológico y social universal, las sociedades crean diferentes mecanismos que permiten el mantenimiento de los miembros que se encuentran en las etapas "dependientes" de su ciclo vital, según cuáles sean las condiciones económicas generales e individuales y la cultura de cada contexto social. Los mecanismos son múltiples y variados, pero en las sociedades modernas éstos operan básicamente mediante la transferencia de recursos a través de tres vías o instituciones: la familia, el Estado y el mercado¹. Tal como se verá en este capítulo, las características demográficas de cada país, junto a otros factores, condicionan el desempeño financiero, la rentabilidad y la equidad intergeneracional de tales sistemas de transferencias.

A medida que los países se modernizan y avanzan en su proceso de transición demográfica, experimentan, con mayor o menor velocidad, el envejecimiento de sus poblaciones. Cuando esto ocurre, se modifica la composición de las demandas por los distintos servicios sociales, adquiriendo mayor peso los relacionados con la seguridad social. No sólo los números absolutos y relativos de demandantes varían con los cambios en la estructura demográfica, sino que también lo hace el tipo de institucionalización establecido para satisfacerlos. A grandes rasgos puede decirse que en las sociedades tradicionales, donde no existen arreglos institucionales extra-familiares para la mantención y cuidado de los ancianos, donde los padres tienen una descendencia numerosa y una esperanza de vida reducida, es principalmente la familia y, en particular, los propios hijos los que procuran que las necesidades de los miembros de mayor edad sean satisfechas. Es probable que el mismo hecho de que en esos contextos sociales existen pocas e inadecuadas alternativas para la mantención y cuidado en la vejez, contribuya a mantener la alta fecundidad.

Cuando las sociedades se modernizan, los hijos pierden valor económico directo, los padres esperan vivir un número creciente de años retirados de la actividad laboral,

¹ En ciertas sociedades tradicionales, el papel de la *comunidad*, entendida como una categoría social intermedia entre la familia nuclear y el Estado, puede ser fundamental.

se desarrollan los mercados de capitales y se comienzan a institucionalizar los sistemas de soporte social para la vejez, por lo que se atenúa sensiblemente uno de los estímulos a la fecundidad elevada. Cualquiera sea el orden de precedencia o la causalidad entre estos fenómenos, históricamente tienden a coincidir y, una vez que se establecen como norma social, a reforzarse mutuamente. En este capítulo se examinará una parte de las múltiples interrelaciones posibles entre dichos fenómenos, enfatizando el papel de los factores y tendencias demográficas en el financiamiento y la equidad distributiva de los sistemas de seguridad social.

Los sistemas nacionales de seguridad social, tal como fueron concebidos en América Latina y el Caribe desde sus comienzos a principios del presente siglo, apuntan, por un lado, a la protección social de ciertos riesgos individuales vinculados a la desocupación, la invalidez, la maternidad y la atención de salud en general. Por otro lado, la provisión de jubilaciones y pensiones para el mantenimiento en la vejez constituye un programa importante que, en la mayoría de los casos, provee la mayor parte de los ingresos y concentra la mayoría de los gastos del sistema en su conjunto.

Durante las décadas de 1960 y 1970 se introdujeron reformas parciales a la seguridad social en la región, con resultados variables en cuanto al grado de cobertura, unificación y uniformación alcanzado por los regímenes al interior de los países. Prácticamente todos los sistemas de la región se vieron fuertemente golpeados por la crisis económica de los años 80. A partir de esa década se han comenzado a introducir, en un principio con lentitud y en años recientes con mayor celeridad, reformas más profundas a dichos sistemas. En algunos casos, éstas apuntan a realizar ajustes dentro de los sistemas tal como están actualmente estructurados (cambios en las condiciones de adquisición, ciertas normas y procedimientos administrativos) y, en otros, a efectuar cambios más radicales en cuanto a su organización y funcionamiento; básicamente, reformas en torno de los ejes público/privado y reparto/capitalización.

Las tendencias demográficas tienen impacto sobre todos los componentes de la seguridad social, cualquiera sea su modalidad. Atendiendo a los objetivos del presente volumen, este capítulo se concentrará principalmente en analizar y mostrar las consecuencias del envejecimiento (a nivel de cohortes y de la población como un todo) sobre los sistemas de pensiones de vejez, el componente principal en la mayoría de los sistemas de seguridad social en la región.

Un sistema de seguridad social eficiente es un requisito básico de la equidad, sobre todo entre los diferentes grupos generacionales que componen la población. Lamentablemente, este objetivo es muchas veces frustrado debido a una serie de razones, tales como la falta de universalización de la cobertura (que tiene como uno de sus determinantes básicos la informalidad en el mercado del trabajo), la existencia de diferentes regímenes que privilegian a ciertos grupos en detrimento de otros, la evasión, la mora, el rendimiento negativo de la inversión de los excedentes temporales, y muchos otros factores (Mesa-Lago, 1985, 1991b; Uthoff y Szalachman, 1991; Uthoff, 1994). En respuesta a la creciente importancia que este tema ha ido adquiriendo en la región, varios organismos internacionales le han prestado particular atención durante los últimos años, como la CEPAL y el PNUD (1991, 1992, 1994); el Banco Interamericano de Desarrollo (que incluyó la seguridad social como el tema especial del *Informe Económico y Social* de 1991); la OIT (1987, 1989), y el Banco Mundial (1991).

En síntesis, todo sistema de seguridad social es sensible al envejecimiento, aunque obviamente éste no es el único factor que condiciona su evolución. La

legislación que regula el sistema en cada país, la administración del mismo, las condiciones económicas generales y las del mercado del trabajo en particular, son importantes y, en muchos casos, decisivas. No obstante, es indispensable también conocer las limitaciones que los factores demográficos en general y el proceso de envejecimiento en particular, imponen al juego de los restantes factores. Ese es el objetivo fundamental de este capítulo.

2. ENVEJECIMIENTO Y SU RELACIÓN CON LOS SISTEMAS DE PENSIONES: SITUACIÓN Y TENDENCIAS

Con la excepción de Argentina y Uruguay, el envejecimiento de la población es un fenómeno relativamente reciente en los países de América Latina, que tiende a generalizarse y confirmar una tendencia histórica que parece inexorable a medida que éstos avanzan en la transición demográfica.

El envejecimiento puede visualizarse desde su dimensión individual o social. En el caso de los individuos, éste es un proceso cronológico irreversible. En el caso de las poblaciones, envejecimiento y rejuvenecimiento pueden ocurrir alternada o aun simultáneamente (United Nations, 1956). Mientras que el concepto de envejecimiento aplicado a los individuos está bien definido como el aumento de su edad producto del paso del tiempo, cuando se trata de una población o de una cohorte, el concepto deviene más complejo y puede existir más de una forma de definirlo. Operativamente, en este capítulo se definirá el envejecimiento de la población como un proceso de cambio de la estructura por edades de una población, caracterizado por el aumento del peso relativo de las personas de 60 años y más². En ocasiones, también haremos referencia a la esperanza de vida de una cohorte a una edad determinada (al nacer, a la edad de 60 años, etc.), medida que está más relacionada con el envejecimiento de los individuos o de las cohortes.

Las estimaciones y proyecciones de población vigentes (cuadro VI.1) indican que las personas de 60 años y más en América Latina y el Caribe superan en la actualidad los 30 millones, esperándose que su número se duplique en menos de veinticinco años más. Examinar las características sociodemográficas de este importante grupo de la población resulta fundamental para poder evaluar sus posibles consecuencias y diseñar soluciones para los problemas que ya empiezan a manifestarse en muchos países de la región. Interesa, por tanto, conocer con alguna precisión la magnitud y características de los condicionamientos que los factores de orden demográfico imponen a los problemas asociados al envejecimiento.

Antes de entrar de lleno al análisis anunciado, será conveniente hacer algunas breves observaciones respecto de los factores demográficos básicos que determinan la intensidad y velocidad del envejecimiento. Es sabido que el descenso de la fecundidad es, por lo general, el factor más importante, ya que la reducción en la tasa de nacimientos afecta directamente la base de la pirámide de edades. La reducción de la

² La edad de 60 años se toma como un punto de referencia solamente; es evidente que muchas de las etapas del ciclo de vida de los individuos se suceden gradualmente a través del tiempo, no necesariamente en instantes fijos y comunes a todas las personas. Sin embargo, el análisis introductorio de esta sección requiere de ciertas simplificaciones y convenciones, y la edad de 60 años resulta ser una tan buena como varias otras para esos propósitos.

CUADRO VI.1
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN DE 60 AÑOS Y MÁS EN PAÍSES AGRUPADOS SEGÚN LAS
ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, 1950-2020
(EN MILES)

Países	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
América Latina	9 188	12 630	17 166	22 711	30 703	41 022	56 249	81 063
Grupo I								
Bolivia	152	184	234	292	384	513	695	988
Haití	268	297	328	363	401	469	581	777
Grupo II								
El Salvador	92	110	162	222	302	419	557	729
Guatemala	127	173	229	310	467	672	915	1325
Honduras	54	74	106	152	222	335	478	734
Nicaragua	45	59	81	112	154	223	320	513
Paraguay	133	169	186	201	229	293	412	704
Grupo III								
Brasil	2 259	3 476	5 152	7 473	10 677	14 637	2 025	29 901
Colombia	670	818	1 118	1 508	2 017	2 633	3 780	5 899
Costa Rica	49	61	86	126	194	283	412	649
Ecuador	276	311	376	472	630	876	1 224	1 845
México	1 963	2 545	3 099	3 622	4 880	6 844	9 808	14 539
Panamá	56	75	96	130	174	231	330	482
Perú	433	560	731	962	1 317	1 856	2 572	3 704
Rep. Dominicana	122	157	205	275	400	574	830	1 270
Venezuela	174	316	511	759	1 114	1 594	2 438	3 754
Grupo IV								
Argentina	1 207	1 820	2 573	3 345	4 204	4 930	5 853	7 132
Chile	417	569	735	910	1 180	1 550	2 124	3 003
Cuba	427	555	797	1 047	1 247	1 534	2 013	2 475
Uruguay	264	300	362	429	510	555	581	639

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

mortalidad, en cambio, puede afectar la estructura por edades de la población de diferentes formas, según cómo se dé dicho descenso. En este sentido, la experiencia indica que en los inicios de la reducción de la mortalidad ésta ocurre principalmente debido a una mejora en la sobrevivencia infantil, lo que produce un rejuvenecimiento de la población por un ensanchamiento de la base de la pirámide de edades. En cambio, cuando el descenso de la mortalidad alcanza a las edades avanzadas, como suele ocurrir cuando el descenso de la mortalidad está en una etapa avanzada, se produce un envejecimiento de la pirámida por la cúspide³.

³ Si el descenso de la mortalidad fuese uniforme para todas las edades, la estructura de la población no se vería afectada, ya que el tamaño de cada uno de los grupos etarios aumentaría en la misma proporción; por ende, su distribución relativa (respecto del total de población) no cambiaría.

Históricamente, el descenso de la mortalidad no ha producido consecuencias de gran magnitud en la composición por edades de los países de América Latina, y mucho menos estos cambios han contrarrestado el efecto del descenso de la fecundidad. Sin embargo, esta situación podría variar en un futuro próximo, sobre todo en países donde la fecundidad es actualmente baja y no existen perspectivas de cambios mayores (por ejemplo, en Cuba, Uruguay y Argentina) y, al mismo tiempo, se proyecta que la mortalidad seguirá en declinación. Las migraciones también pueden en ciertos casos tener un efecto importante -de envejecimiento o rejuvenecimiento- tanto en la población de origen como en la de destino, dependiendo de las características demográficas de los migrantes.

En resumen, desde el punto de vista demográfico, los cambios en la estructura por edades se producen en la mayoría de los países de la región fundamentalmente por reducción de la base de la pirámide de edades, como consecuencia del descenso de la fecundidad, y en menor medida por abultamiento de la cúspide, debido al efecto de la disminución de la mortalidad en las edades avanzadas.

2.1. CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN POTENCIALMENTE APORTANTE Y JUBILADA

En estricto rigor, las personas que pertenecen a una determinada población no entran a ni se retiran de la fuerza de trabajo todas al mismo tiempo o edad. Tampoco lo hacen los miembros de una misma cohorte de nacimiento a través de su ciclo vital. Más bien, existe una distribución continua de entrada a la actividad laboral y de retiro de la misma, que se expresa en la distribución según edad de las tasas de participación laboral. Para ciertos propósitos, tomar debidamente en consideración este hecho es importante y a veces fundamental, como ocurre en la sección 3 de este capítulo, que trata del papel de algunos cambios demográficos en el desempeño financiero y distributivo de los sistemas de pensiones.

Sin embargo, para efectos de la introducción y discusión elemental que sigue, resulta más conveniente hacer algunas simplificaciones que faciliten la presentación de los puntos básicos que se quieren resaltar. En este sentido, y a menos que específicamente se indique lo contrario, para los cálculos que siguen se considera como población potencialmente jubilable aquella de 60 años y más, debido a que la edad legal de jubilación varía entre 60 y 65 años para los hombres y entre 55 y 60 para las mujeres, en la mayoría de los países de la región.

América Latina en su conjunto, que tenía una población relativamente joven en 1960, pasará a tener una población más madura, en vías de envejecimiento, hacia la tercera década del próximo siglo. Es precisamente durante las próximas tres décadas que este fenómeno tomará un fuerte impulso a nivel regional. Tal como puede apreciarse en el cuadro VI.2, antes de 1980 se registraron cambios muy lentos en el peso relativo de las personas de 60 años y más, mientras que, de acuerdo a las proyecciones vigentes, la estructura por edades hacia el año 2020 será evidentemente más envejecida que la actual: las personas de mayor edad llegarán a representar un 12% de la población de la región.

Tal como cabe esperar, existen diferencias importantes entre los países de acuerdo a la etapa de la transición demográfica en que se encuentren. Por consiguiente, para el análisis que sigue, se clasificarán los países según los criterios adoptados en el capítulo II. Los países del grupo IV tienen actualmente poblaciones más bien envejecidas, producto de una transición demográfica que se inició, en los casos de Argentina y

CUADRO VI.2
AMÉRICA LATINA: PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN DE 60 AÑOS Y MÁS EN PAÍSES
AGRUPADOS SEGÚN LAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, 1950-2020

Países	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
América Latina	5.8	6.0	6.2	6.5	7.2	8.1	9.6	12.4
Grupo I								
Bolivia	5.6	5.5	5.5	5.5	5.8	6.2	6.8	8.1
Haití	8.2	7.8	7.3	6.8	6.2	5.9	5.9	6.5
Promedio:	6.9	6.7	6.4	6.2	6.0	6.1	6.4	7.3
Grupo II								
El Salvador	4.7	4.3	4.5	4.9	5.8	6.5	7.2	8.0
Guatemala	4.3	4.4	4.4	4.5	5.1	5.5	5.8	6.7
Honduras	3.9	3.9	4.1	4.3	4.5	5.2	5.8	7.4
Nicaragua	4.1	3.9	3.9	4.0	4.3	4.8	5.4	7.2
Paraguay	8.9	9.2	7.9	6.5	5.4	5.3	5.9	8.2
Promedio:	5.2	5.1	5.0	4.8	5.0	5.5	6.0	7.5
Grupo III								
Brasil	4.2	4.8	5.4	6.2	7.2	8.4	10.2	13.6
Colombia	5.6	5.1	5.2	5.7	6.2	7.0	8.8	12.4
Costa Rica	5.7	4.9	5.0	5.5	6.4	7.5	9.1	12.3
Ecuador	8.1	7.0	6.3	5.9	6.1	6.9	8.2	10.9
México	7.1	6.9	6.1	5.4	5.9	6.9	8.7	11.6
Panamá	6.5	6.7	6.4	6.7	7.3	8.1	10.1	13.3
Perú	5.7	5.6	5.5	5.6	6.1	7.2	8.6	11.0
Rep. Dominicana	5.2	4.9	4.6	4.8	5.6	6.8	8.5	11.8
Venezuela	3.4	4.2	4.8	5.0	5.7	6.6	8.5	11.4
Promedio:	5.7	5.6	5.5	5.6	5.7	7.3	9.0	12.0
Grupo IV								
Argentina	7.0	8.8	10.7	11.9	12.9	13.5	14.4	16.1
Chile	6.9	7.5	7.7	8.2	9.0	10.2	12.5	16.0
Cuba	7.3	7.9	9.4	10.8	11.8	13.5	16.9	19.9
Uruguay	11.8	11.8	12.9	14.7	16.5	17.0	16.8	17.7
Promedio:	8.3	9.0	10.2	11.4	12.6	13.6	15.2	17.4

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

Uruguay, a fines del siglo pasado. Por este motivo, la proporción de mayores de 60 años se ubica entre un 9 y un 17%, muy por encima del promedio de los demás países de la región. En los países del grupo III, la proporción de personas de 60 años es todavía de 6% en promedio, pero esa cifra se incrementará a corto y mediano plazo con más rapidez que en los demás países de la región. Dado que este grupo contiene, entre otras, las poblaciones de Brasil y México, ese incremento relativo es también importante en términos absolutos, visto que representa más de la mitad del incremento regional para los próximos treinta años. En menos de tres décadas más, hacia el año 2020, se proyecta que estos países tendrán estructuras etarias prácticamente tan envejecidas como las que actualmente presenta el grupo IV.

Aunque los países del grupo II seguirán teniendo, a corto plazo, una proporción de personas mayores de 60 años relativamente reducida, las tasas de crecimiento de ese grupo de población serán tan altas como las del grupo III, y mayores en promedio que las de los países en etapas más incipientes o más avanzadas en su proceso de transición⁴. A largo plazo, todos los países avanzan hacia una estructura por edades envejecida, cuyo límite superior para la proporción de personas de 60 años y más es, a juzgar por la experiencia de los países desarrollados, de aproximadamente un 25%.

Que el envejecimiento en América Latina todavía parezca relativamente moderado comparado con los países más desarrollados, no significa que el crecimiento de la población de 60 años y más sea lento ni que sus magnitudes absolutas no sean considerables. Por el contrario, mientras el ritmo de crecimiento de los más jóvenes va disminuyendo con el tiempo, el grupo de personas de edad avanzada tiene un crecimiento muy superior, en la mayoría de los casos, al de la población total (cuadro VI.3). En efecto, para el total de la región, la tasa de crecimiento de la población de 60 años y más será de 2.8% anual durante la presente década, tasa que -se proyecta- seguirá aumentando hasta un valor de 3.5% en la década que se inicia en 2010. Los países del grupo IV, que tienen la mayor proporción de población en edades avanzadas, son los que tendrán las tasas de crecimiento más reducidas durante esta década, variando entre 0.9 (en Uruguay) y 2.3% (en Chile), proyectándose que dichas tasas se mantendrán por debajo del 2% anual para el grupo como un todo. Por su parte, en los países del grupo II y del grupo III, las tasas de crecimiento respectivas seguirán manteniéndose en general por sobre el 3% medio anual durante las próximas 3 décadas.

2.2. CAMBIOS EN EL ÍNDICE DE DEPENDENCIA DEL SISTEMA DE PENSIONES

El aumento en el número de personas de edad avanzada no es, en sí mismo, un factor que afecte el equilibrio financiero de un sistema de pensiones, sino su relación con la población en edades activas. Esta relación normalmente se mide a través del índice (o

⁴ La estructura etaria de los países del grupo I parece, anómalamente, ser algo más envejecida que la del grupo II y que la de varios países del grupo III. La relativa debilidad de la información estadística básica, en los años 50 y 60, sobre todo en el caso haitiano, podría ser una fuente de distorsión en las estimaciones mostradas. Sin embargo, ello podría también ser en parte reflejo de un fenómeno real, vinculado a la fuerte emigración neta, particularmente en Haití, que tiende a concentrarse en edades adultas jóvenes, y que puede aumentar -indirectamente- el peso relativo de los adultos mayores en la población total. En el caso de Paraguay, la guerra del Chaco a fines de los años 30 y la inestabilidad política posterior y consecuente migración de adultos jóvenes, podrían explicar en cierta medida los elevados valores de la proporción de mayores de 60 años entre los años 1950 y 1970.

CUADRO VI.3
AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN DE 60 AÑOS Y MÁS EN PAÍSES
AGRUPADOS SEGÚN LAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, 1950-2020

Países	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
América Latina	3.2	3.1	2.8	3.0	2.9	3.0	3.7	
Grupo I								
Bolivia	1.9	2.4	2.2	2.8	2.9	3.0	3.5	
Haití	1.0	1.0	1.0	1.0	1.6	2.1	2.9	
Promedio:	1.5	1.7	1.6	1.9	2.3	2.6	3.2	
Grupo II								
El Salvador	1.8	3.9	3.1	3.1	3.3	2.8	2.7	
Guatemala	3.1	2.8	3.0	4.1	3.6	3.1	3.7	
Honduras	3.1	3.5	3.6	3.8	4.1	3.6	4.3	
Nicaragua	2.6	3.1	3.3	3.2	3.7	3.6	4.7	
Paraguay	2.4	0.9	0.8	1.3	2.5	3.4	5.4	
Promedio:	2.6	2.8	2.8	3.1	3.4	3.3	4.2	
Grupo III								
Brasil	4.3	3.9	3.7	3.6	3.2	3.3	3.9	
Colombia	2.0	3.1	3.0	2.9	2.7	3.6	4.4	
Costa Rica	2.1	3.5	3.9	4.3	3.8	3.8	4.5	
Ecuador	1.2	1.9	2.3	2.9	3.3	3.3	4.1	
México	2.6	2.0	1.6	3.0	3.4	3.6	3.9	
Panamá	3.0	2.4	3.0	2.9	2.8	3.6	3.8	
Perú	2.6	2.7	2.8	3.1	3.4	3.3	3.6	
Rep. Dominicana	2.5	2.7	2.9	3.7	3.6	3.7	4.3	
Venezuela	6.0	4.8	4.0	3.8	3.6	4.3	4.3	
Promedio:	2.9	3.0	3.0	3.4	3.3	3.6	4.1	
Grupo IV								
Argentina	4.1	3.5	2.6	2.3	1.6	1.7	2.0	
Chile	3.1	2.6	2.1	2.6	2.7	3.1	3.5	
Cuba	2.6	3.6	2.7	1.7	2.1	2.7	2.1	
Uruguay	1.3	1.9	1.7	1.7	0.9	0.4	1.0	
Promedio:	2.8	2.9	2.3	2.1	1.8	2.0	2.2	

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

razón) de dependencia del sistema, definido como el cociente entre pasivos y activos. El índice de dependencia potencial del sistema, que se examina brevemente a continuación, toma la población mayor de 60 años en el numerador y aquella de 15 a 59 en el denominador.

Como puede apreciarse en el cuadro VI.4, la relación de dependencia potencial tiende a aumentar en todos los países de la región, desde un promedio de cerca de 12% en 1980 a 19% en 2020 (este índice tiende a ser un tanto mayor cuando se utiliza la información sobre la población económicamente activa, PEA, en lugar de la población en edad de trabajar y de jubilarse). Tal como en los casos anteriores, la situación de los países varía según su estado en la transición demográfica, con las calificaciones ya señaladas. El índice de dependencia potencial de los países de los grupos I, II y III en 1990 alcanza un promedio de entre 10 y 11%, mientras que en el grupo IV (transición

avanzada) el promedio es prácticamente el doble (21%)⁵. A modo de ilustración del significado de estas diferencias, se podría decir que en los países con poblaciones más jóvenes bastaría una tasa de cotización de 10% para pagar a cada pasivo una pensión de valor igual al del salario medio corriente, mientras que en los países más envejecidos se requerirían tasas mayores que 20% para lograr igual propósito.

A partir de la sección 3, se analizarán más específicamente los efectos que las diferencias y cambios ya consignados tienen sobre el financiamiento y sobre la rentabilidad del sistema para los individuos que en él participan. Esto se efectúa para los sistemas de reparto, que son el tipo más común en la región, y para los de capitalización, que son el régimen al cual un número aún pequeño pero creciente de países se está encaminando.

2.3. CAMBIOS EN LA SOBREVIVENCIA EN LAS EDADES AVANZADAS

Tal como se señaló anteriormente, la fecundidad es en la mayor parte de los casos la variable demográfica que más contribuye al envejecimiento de la población. No obstante, la fecundidad no tiene ningún efecto sobre el envejecimiento de los individuos: son las reducciones de la mortalidad las que afectan el número de años que las personas esperan pasar en diferentes etapas del ciclo de vida. Tal como se muestra en los cuadros VI.5 y VI.6, las mejoras en las condiciones de sobrevivencia hacen que una mayor proporción de personas de una cohorte sobreviva hasta las edades de jubilación y esperen vivir una mayor cantidad de años en tal condición.

En este sentido, las estimaciones y proyecciones vigentes (cuadro VI.5) muestran que hace treinta años, menos de dos tercios de las mujeres que nacían en países del grupo III (que contiene a más de la mitad de la población de la región) sobrevivían hasta los 60 años de edad. En menos de treinta años más, prácticamente un 90% de las recién nacidas llegarán a cumplir su cumpleaños número 60. De acuerdo a las proyecciones, cada una de esas sexagenarias vivirá en promedio veinticuatro años más antes de morir, siete más que la esperanza de vida a los 60 años en la década de 1960 (cuadro VI.6). En qué condiciones de vida, bajo qué modalidad de inserción familiar y social, con qué nivel de atención de salud y de ingresos previsionales durante esa etapa de su vida, son algunas de las interrogantes que plantean tales cifras⁶.

Cabe anotar que el aumento de la esperanza de vida en edades avanzadas podría llegar a ser aún mayor que las posibilidades anotadas si los adelantos científicos permiten avanzar en el control de las enfermedades degenerativas y las causas de muerte que afectan específicamente a dichas edades.

3. ASPECTOS FINANCIEROS Y RENTABILIDAD DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

Los sistemas nacionales de pensiones pueden clasificarse en dos grandes tipos: de reparto y de capitalización. En los primeros, las entradas o contribuciones al sistema,

⁵ Otra forma de examinar este índice es a través de su inverso (denominado *relación de sostenimiento*), que indica el número de activos por cada pasivo. En 1990, tal cociente varía entre 4.7 en el grupo IV y 9.9 activos por pasivo en los países del grupo II.

⁶ Estos datos permiten proyectar, por ejemplo, un aumento relativo y absoluto en el número de viudas, dada la mayor sobrevivencia de las mujeres hasta edades avanzadas y la tradicional diferencia de edad entre los esposos.

CUADRO VI.4
AMÉRICA LATINA: ÍNDICE DE DEPENDENCIA (POTENCIAL) DE LA POBLACIÓN
DE 60 AÑOS Y MÁS EN PAÍSES AGRUPADOS SEGÚN LAS ETAPAS
DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, 1950-2020

Países	[Población 60 y más]/[Población 15-59], por cien							
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
América Latina	10.7	11.7	12.2	12.0	12.6	13.5	15.5	19.8
Grupo I								
Bolivia	10.6	10.6	10.8	10.5	11.0	11.4	11.9	13.4
Haití	14.9	14.8	14.0	12.9	11.5	10.9	10.7	11.4
Promedio:	12.8	12.7	12.4	11.7	11.3	11.2	11.3	12.4
Grupo II								
El Salvador	9.0	8.5	9.2	10.0	11.5	11.9	12.3	12.9
Guatemala	8.3	8.4	8.8	9.0	10.3	10.7	10.5	11.5
Honduras	7.7	7.9	8.5	8.8	9.0	9.7	10.0	12.0
Nicaragua	8.0	8.2	8.2	8.3	8.7	8.7	9.2	11.6
Paraguay	17.1	19.6	16.6	12.6	10.3	9.6	10.1	13.8
Promedio:	10.0	10.5	10.3	9.7	10.0	10.1	10.4	12.4
Grupo III								
Brasil	7.9	9.3	10.3	11.0	12.3	13.6	16.1	21.5
Colombia	10.8	10.6	10.7	10.5	10.7	11.1	13.6	19.5
Costa Rica	11.2	10.3	10.1	9.9	11.2	12.5	14.7	20.2
Ecuador	15.5	14.2	12.8	11.6	11.2	11.7	13.1	17.1
México	13.9	14.3	12.9	10.8	10.6	11.5	13.8	18.2
Panamá	12.2	13.3	12.8	12.6	12.6	13.4	16.0	21.0
Perú	10.8	11.1	11.0	10.6	11.0	12.2	13.7	17.2
Rep. Dominicana	10.3	10.0	9.7	9.1	9.8	11.2	13.5	18.6
Venezuela	6.4	8.3	9.6	9.3	10.2	11.1	13.7	18.2
Promedio:	11.0	11.3	11.1	10.6	11.1	12.0	14.2	19.1
Grupo IV								
Argentina	11.3	14.6	17.9	20.7	22.9	22.8	23.9	26.4
Chile	12.1	14.0	14.6	14.0	14.8	16.6	19.9	26.2
Cuba	12.8	13.8	17.4	18.8	18.0	21.1	26.5	32.3
Uruguay	19.5	19.6	21.8	25.3	28.5	28.6	27.9	29.2
Promedio:	13.9	15.5	17.9	19.7	21.1	22.3	24.6	28.5

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

CUADRO VI.5
AMÉRICA LATINA: PROBABILIDAD DE SOBREVIVENCIA DESDE EL NACIMIENTO
HASTA LOS 60 AÑOS EN PAÍSES AGRUPADOS
SEGÚN LAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA

Países	1960 - 1965		1990 - 1995		2020 - 2025	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Grupo I						
Bolivia	0.40	0.47	0.62	0.67	0.78	0.83
Haití	0.40	0.44	0.56	0.61	0.70	0.77
Promedio:	0.40	0.46	0.59	0.64	0.74	0.80
Grupo II						
El Salvador	0.52	0.58	0.70	0.78	0.82	0.88
Guatemala	0.44	0.48	0.67	0.75	0.79	0.86
Honduras	0.45	0.51	0.71	0.78	0.81	0.87
Nicaragua	0.46	0.51	0.69	0.77	0.81	0.86
Paraguay	0.70	0.76	0.76	0.83	0.84	0.89
Promedio:	0.51	0.57	0.72	0.78	0.82	0.87
Grupo III						
Brasil	0.55	0.61	0.70	0.76	0.81	0.85
Colombia	0.60	0.66	0.73	0.83	0.83	0.89
Costa Rica	0.69	0.73	0.86	0.91	0.90	0.94
Ecuador	0.57	0.61	0.74	0.81	0.81	0.87
México	0.58	0.66	0.75	0.85	0.83	0.90
Panamá	0.67	0.70	0.81	0.86	0.87	0.92
Perú	0.49	0.55	0.72	0.79	0.82	0.88
Rep. Dominicana	0.55	0.60	0.77	0.82	0.85	0.90
Venezuela	0.63	0.68	0.78	0.86	0.85	0.92
Promedio:	0.59	0.64	0.76	0.83	0.84	0.90
Grupo IV						
Argentina	0.68	0.79	0.77	0.87	0.85	0.92
Chile	0.56	0.67	0.82	0.89	0.87	0.93
Cuba	0.72	0.77	0.84	0.88	0.88	0.92
Uruguay	0.73	0.83	0.78	0.87	0.81	0.89
Promedio:	0.67	0.77	0.80	0.88	0.85	0.92

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

CUADRO VI.6
AMÉRICA LATINA: ESPERANZA DE VIDA A LOS 60 AÑOS DE EDAD EN PAÍSES
AGRUPADOS SEGÚN LAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA

Países	1960 - 1965		1990 - 1995		2020 - 2025	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Grupo I						
Bolivia	13.2	14.3	15.2	16.8	19.2	21.9
Haití	13.9	14.2	14.8	15.3	16.1	17.3
Promedio:	13.6	14.3	15.0	16.1	17.7	19.6
Grupo II						
El Salvador	14.9	16.0	18.1	19.9	19.3	22.6
Guatemala	14.9	15.4	17.8	19.9	19.0	22.3
Honduras	14.1	15.4	18.7	20.8	20.9	24.0
Nicaragua	14.1	15.3	17.8	19.8	20.5	23.5
Paraguay	16.0	17.9	16.5	18.7	19.5	22.3
Promedio:	14.8	16.0	18.1	20.2	19.9	23.0
Grupo III						
Brasil	16.3	17.2	18.7	20.2	21.0	23.7
Colombia	15.5	16.4	17.9	19.8	19.1	22.1
Costa Rica	16.9	18.6	19.5	22.4	20.7	24.3
Ecuador	16.1	17.1	18.6	21.1	20.2	23.6
México	17.2	18.2	19.3	21.6	21.1	24.4
Panamá	16.5	17.7	18.9	21.5	20.1	23.4
Perú	14.0	15.2	17.7	19.6	20.2	23.6
Rep. Dominicana	14.8	16.4	18.1	20.1	20.6	23.9
Venezuela	15.8	17.5	17.7	20.5	20.2	23.8
Promedio:	15.9	17.1	18.3	20.6	20.3	23.5
Grupo IV						
Argentina	15.1	18.9	16.7	21.3	19.7	24.6
Chile	15.2	17.7	18.3	21.8	20.4	24.7
Cuba	16.9	18.1	20.0	22.2	21.5	24.7
Uruguay	15.9	19.7	16.8	21.2	17.6	22.1
Promedio:	15.8	18.6	17.8	21.6	19.7	24.0

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes.

que consisten básicamente en cotizaciones sobre las remuneraciones⁷, se transfieren cada año a los jubilados como pensión. En la realidad, dichos sistemas rara vez equilibran exactamente sus cuentas, pero tampoco están diseñados para acumular fondos o deuda significativos. Los sistemas de capitalización, en cambio, se caracterizan precisamente por acumular las cotizaciones de individuos o grupos de personas generacionalmente próximas, a lo largo de su vida laboral en cuentas individuales o grupales. En este tipo de sistemas, los fondos se invierten en una variedad de instrumentos financieros y las pensiones se giran de los fondos capitalizados en dichas cuentas, durante el período de jubilación.

En teoría, ambos tipos de sistemas pueden ser administrados por instituciones públicas o privadas (con o sin fines de lucro), pueden o no tener incorporados mecanismos de redistribución de ingresos, y la capitalización puede ser definida en términos individuales o grupales. Históricamente, los sistemas de reparto han sido administrados por el Estado, han establecido pensiones en proporción a los ingresos individuales, pero también han incorporado mecanismos de redistribución intrageneracional de recursos. Los sistemas de capitalización que han comenzado a establecerse en diferentes países de la región, han seguido la modalidad individual con administración privada, sin elementos de redistribución significativos. Sin embargo, es importante anotar que las dos modalidades antedichas constituyen sólo un pequeño subconjunto de una amplia gama de configuraciones posibles abierto a los países.

3.1. EL BALANCE FINANCIERO DE LOS SISTEMAS DE REPARTO⁸

La mayoría de los sistemas de pensiones funciona sobre la base de una *tasa de cotización* τ que se supone es uniforme para los trabajadores de todas las edades. En la práctica, esta tasa puede variar según el *status* ocupacional del trabajador (si es "cuentapropista" o empleado) y según el régimen particular al que el mismo se encuentra adscrito. En el análisis simplificado que sigue, se adoptará la tasa de contribución promedio del conjunto de los trabajadores en cada país. Estas cotizaciones se cobran sobre las *remuneraciones* de los trabajadores, cuyo promedio se denotará por y .

Las legislaciones de los países de la región contienen estipulaciones específicas (y a veces, muy complejas) respecto del cálculo de las pensiones. En general, éstas se calculan como el producto de la *tasa de reemplazo* r (porcentaje del salario base que se paga como pensión) por el *salario base* s , que está constituido por el promedio de las remuneraciones recibidas durante los últimos 2, 3, 5 ó más años, según sea la fórmula empleada en cada país. Normalmente, se define una escala de valores de r que parte de un valor mínimo (también llamado "básico") que se incrementa en función del número de años de contribución y otras características del individuo, hasta llegar a un límite superior preestablecido. Para los cálculos ilustrativos que se presentarán más adelante, se utilizará la tasa de reemplazo "básica" de cada país.

La mayoría de los estudios que analizan los factores demográficos en los sistemas de reparto (por ejemplo, Keyfitz, 1985; Chesnais, 1990, entre otros) suponen que siempre existe equilibrio financiero, asumiendo que las tasas de reemplazo, la de

⁷ Dependiendo de la legislación de cada país, las cotizaciones son deducciones pagaderas por el empleado, por el empleador o por el Estado, en proporciones variables según el sistema.

⁸ La base metodológica correspondiente al análisis de esta sección se encuentra desarrollada en detalle en Bravo (1994).

cotización, o ambas, se ajustan cada año de modo de asegurar la igualdad entre los ingresos y gastos totales del sistema. Es evidente que ello dista mucho de reflejar la realidad de los sistemas de la región, que están sujetos a variaciones en su posición financiera debido a factores estructurales como la informalidad del trabajo, el grado de maduración de los sistemas, las tendencias en el envejecimiento de la población, y a factores coyunturales como las variaciones bruscas en el empleo y las remuneraciones que acompañan a los ciclos económicos. Por tales razones, no se impone aquí la condición de equilibrio sino que se deja abierta la posibilidad de que el sistema pueda tener superávit o déficit, así como también la posibilidad de que exista equilibrio entre los ingresos y los gastos.

En síntesis, la notación ya definida es:

τ = tasa de cotización

y = remuneración media por trabajador

r = tasa de reemplazo

s = salario base

De lo que se deduce que:

Ingreso total del sistema = $\tau \cdot y \cdot$ {población económicamente activa};

Erogaciones totales = $r \cdot s \cdot$ {población jubilada}.

Para el análisis que sigue, será útil tomar como referencia la siguiente ecuación que resume la relación entre el balance financiero del sistema de reparto F -definido como fracción del total de ingresos- y los diferentes factores que lo afectan:

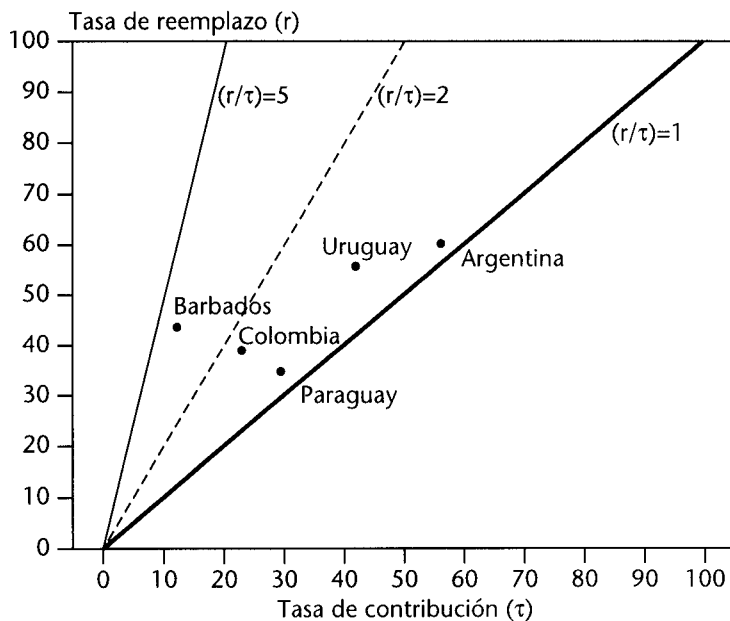
$$F = 1 - \frac{r}{\tau} \frac{s}{y} R$$

donde R es el número de pensionados por cada aportante en un momento determinado del tiempo. Esta ecuación permite mostrar con claridad que dicho balance depende (de manera inversa) de tres factores fundamentales: 1. El cociente entre la tasa de reemplazo y la tasa de contribución r/τ ; 2. La razón del salario base sobre el ingreso promedio corriente s/y ; 3. El índice de dependencia del sistema R , es decir, la razón pasivos/activos.

Interesa, en este contexto, examinar cómo operan la estructura y las tendencias demográficas, el número de años de contribución y la edad legal de retiro, en la determinación del balance del sistema. Antes de pasar a ese análisis, es conveniente examinar los valores empíricos que tienen las variables básicas en cuestión, cuyas fuentes estadísticas están consignadas en el apéndice. Hemos tomado tres países de la región, Argentina, Colombia y Paraguay, con el objeto de ilustrar los efectos ya señalados en países que se ubican en una etapa avanzada, intermedia, y relativamente incipiente de la transición demográfica, respectivamente. El gráfico VI.1 muestra el rango empírico de la tasa de contribución, la tasa de reemplazo y su cociente, que en América Latina y el Caribe tiende a variar entre 1 y 5. Las personas de países que tienen una razón reemplazo/contribución elevada obtienen un mejor retorno económico de su participación en el sistema; sin embargo, es claro que en esos países es más difícil el financiamiento de las pensiones a nivel global.

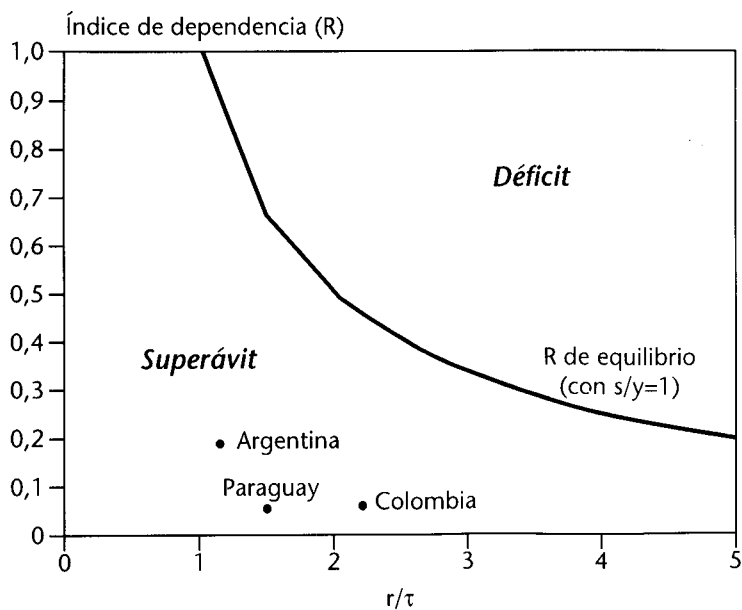
Una manera de visualizar este último punto es a través del gráfico VI.2, que muestra la relación entre el cociente r/τ , el índice de dependencia y el balance financiero del sistema. Evidentemente, bajos índices de dependencia combinados con cocientes r/τ reducidos son favorables al superávit, y viceversa. La figura también sugiere que, aun con índices de dependencia muy elevados, el sistema puede

GRÁFICO VI. 1
TASA DE REEMPLAZO Y DE CONTRIBUCIÓN



Fuente: Mesa-Lago (1991a), tabla 4, p. 12 y tabla 21, p. 75.

GRÁFICO VI. 2
ÍNDICE DE DEPENDENCIA DE EQUILIBRIO



Fuente: Ver apéndice.

equilibrarse financieramente si se fija un nivel moderado o bajo de r/τ . De hecho, los tres países seleccionados para efectos ilustrativos se encuentran a una distancia apreciable de la zona de déficit que supone, además de lo ya señalado, un valor de $s/y=1$. Tal como se mostrará más adelante, la insolvencia financiera de los sistemas de estos países se daría sólo bajo condiciones demográficas extremas, no verificadas en ningún país de la región actualmente. Si ello es cierto, ¿por qué hay países que ya manifiestan serios problemas financieros e incluso registran déficit de consideración? La respuesta yace simplemente en todos aquellos factores que no están incorporados en el modelo representado por la ecuación 1. Por ejemplo, en el hecho de que las cotizaciones de seguridad social se usan para solventar otros beneficios o programas además de las pensiones⁹; que la cobertura de población del sistema se vio reducida significativamente durante la década recesiva de los años 80; que los altos costos administrativos, la sub-declaración y la mora han sido endémicos en algunos países; que los retornos reales de las inversiones de excedentes temporales han sido con frecuencia negativos, y en muchos otros factores que han sido estudiados en detalle en la literatura especializada sobre el tema, especialmente por Carmelo Mesa-Lago (1985, 1990, 1991a, 1991b, 1993).

Para los propósitos presentes, resulta útil abstraerse momentáneamente de todos aquellos aspectos que no son intrínsecos del diseño de los sistemas, para poder enfocar más nítidamente la forma como los factores demográficos, o más específicamente las variables relacionadas con la edad, afectan la posición y viabilidad financiera de los sistemas.

El efecto principal de estas variables se da a través del índice de dependencia. El envejecimiento de la población incrementa el valor de R y, por ende, afecta negativamente el balance financiero; aumentos en la edad de jubilación y el número de años de contribución actúan en el sentido inverso, es decir, reducen R y mejoran el balance financiero. Cada uno de estos efectos se analiza con algún detalle a continuación.

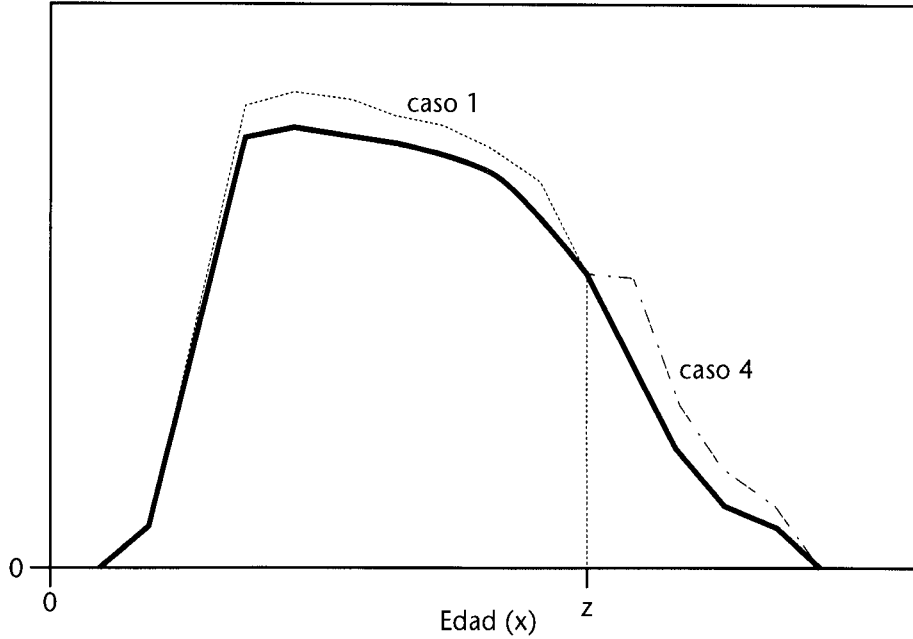
a) Efecto de un cambio en el período de contribución. En América Latina, las normas de elegibilidad para recibir pensiones normalmente contemplan un número (mínimo) de años de contribución, así como una edad (mínima) legal de jubilación. El período obligatorio de contribución puede constituir una restricción relevante para una parte significativa de los trabajadores. Hasta hace poco, el mínimo de años de contribución variaba en la mayoría de los países entre diez y quince años (BID, 1991, 234-281), cifra inferior al número de años que la mayoría de las personas trabaja a lo largo de su vida. Sin embargo, las normas actualmente vigentes en un número cada vez mayor de países establecen requerimientos de elegibilidad más estrictos, incluyendo aumentos del período obligatorio de contribución de hasta veinte o treinta años, en algunos casos.

Ahora bien, enfrentadas a una nueva norma legal que exige aumentar el período de contribución, las personas pueden reaccionar de diferente manera, de acuerdo a su situación personal y a sus preferencias. En el gráfico VI.3 se representan cuatro posibilidades, que cubren la mayor parte de los casos probables. En el primer recuadro, se presentan dos casos un tanto extremos: el caso 1, donde el aumento en la

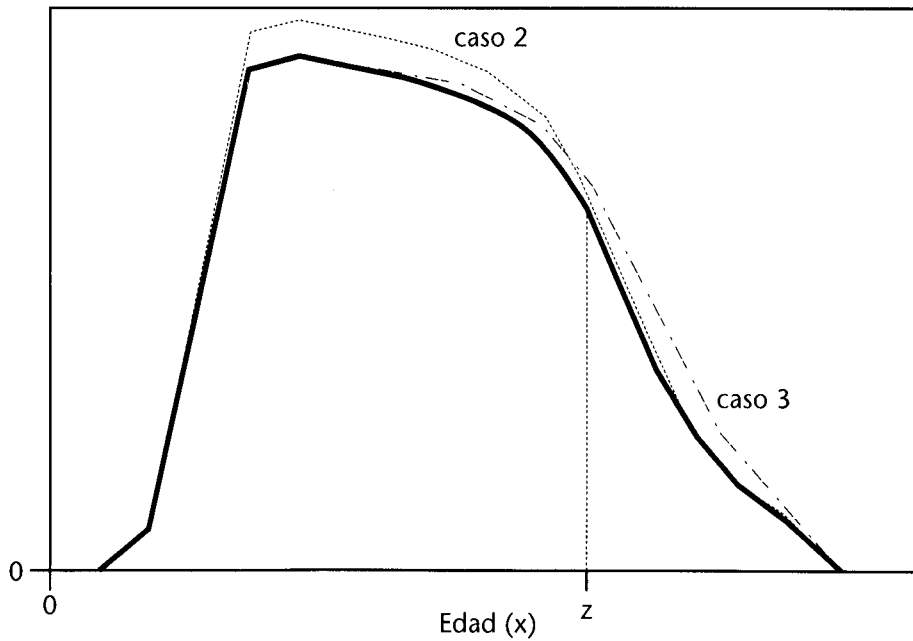
⁹ En muchos países de la región, el superávit de pensiones ha financiado, parcial o totalmente, el déficit en los programas de salud.

GRÁFICO VI. 3
ALGUNAS POSIBLES REACCIONES
AL AUMENTO DEL PERÍODO DE CONTRIBUCIÓN

Tasas de participación laboral $p(x)$



Tasas de participación laboral $p(x)$



participación laboral se da sólo en edades menores que la edad legal de jubilación (z), y el caso 4, donde dichos incrementos tienen lugar sólo en edades mayores que z . Es improbable que este último caso se dé espontáneamente, pero podría ser inducido por una política que aumentara la edad de jubilación, la que será discutida en la sección siguiente. El caso 1 es aún más improbable, puesto que va en contra de la tendencia histórica de acuerdo a la cual los jóvenes pasan un mayor número de años en el sistema educacional y por tanto retrasan su entrada al mercado laboral (véase capítulo IV). Los casos 2 y 3, que se grafican en el recuadro inferior, se consideran más realistas: de acuerdo al caso 2, las tasas de participación aumentan en la misma proporción en todas las edades, mientras que el caso 3 muestra el efecto de una postergación uniforme del momento de la jubilación en todas las edades, lo que implica un desplazamiento de la curva de participación laboral hacia la derecha.

Los resultados del cuadro VI.7 sugieren que el efecto positivo de un aumento en el período de contribución es siempre mayor en el evento (extremo) de que las tasas de participación aumenten sólo en edades superiores a z . En todos los casos, aumentos proporcionales en la participación laboral en todas las edades (caso 2) tienen un efecto financiero mayor que si dichos incrementos se dieran sólo en edades adultas jóvenes (caso 1), o se produjera una postergación uniforme de la jubilación (caso 3). Aumentos proporcionales, como los del caso 2, podrían también darse por causas exógenas a las políticas sobre pensiones; por ejemplo, bien podrían representar el tipo de efecto que tendrá a futuro la creciente incorporación de mujeres a la fuerza laboral.

Las diferencias entre países parecen ser relativamente pequeñas, aunque el efecto de postergación de la jubilación es un tanto menor en los países con estructura etaria joven (por ejemplo, Colombia y Paraguay) que en aquellos con poblaciones más envejecidas, como Argentina.

b) Efecto de un cambio en la edad legal de jubilación. Algunos países de la región han aprobado recientemente leyes para aumentar la edad (mínima) legal de jubilación, y muchos otros lo han intentado sin éxito. Esta es quizás la variable más recurrida, a veces en combinación con requerimientos sobre el período de contribución, para intentar aliviar los problemas financieros de los sistemas. ¿Cuál es la eficacia de este tipo de medidas, comparada con otras y con los efectos del envejecimiento de la población?

Tal como se ilustra con los ejemplos dados en el cuadro VI.7, un aumento de un año en la edad legal de jubilación tiende a tener un efecto mayor que un incremento de un año en el período de contribución en las poblaciones más envejecidas, como la de Argentina, exceptuando el caso (improbable) de que la participación aumentara sólo en edades mayores que z . El resultado tiende a revertirse mientras más joven es la estructura etaria de la población, como lo sugieren los índices de Colombia y Paraguay. De cualquier modo, es importante anotar que la última columna del cuadro VI.7 representa en verdad el efecto mínimo, puesto que los cálculos suponen implícitamente que todas las demás variables, incluidas las tasas de participación, permanecen en su nivel inicial. Dado que es muy probable que al aumentar z , por lo menos algunas personas elegirán continuar trabajando hasta alcanzar la nueva edad de jubilación (que les permitirá recibir la pensión completa), la expectativa es que el efecto final sea mayor que el mostrado en el cuadro VI.7.

CUADRO VI.7
IMPACTO FINANCIERO DEL INCREMENTO EN EL NÚMERO DE AÑOS DE
CONTRIBUCIÓN Y EN LA EDAD LEGAL DE JUBILACIÓN (z)
CAMBIO PORCENTUAL EN EL BALANCE FINANCIERO DEL SISTEMA*

	Producto del aumento de un año de contribuciones según:				Producto del aumento en la edad de jubilación
	caso 1	caso 2	caso 3	caso 4	$\Delta z = 1$
Argentina	1.3	1.5	1.3	4.2	1.8
Colombia	1.3	1.7	0.9	4.2	1.8
Paraguay	1.0	1.5	0.8	3.2	1.0

- * Notas: [i] El balance se mide como fracción del ingreso total;
 [ii] En el caso 1, el incremento de un año de contribuciones se obtiene a través de incrementos en las tasas de participación laboral (p_x) sólo en edades menores que z ; el caso 2 representa un aumento de las p_x en la misma proporción en todas las edades, mientras que el caso 3 muestra el efecto de postergar la jubilación uniformemente en todas las edades; el caso 4 representa aumentos sólo en edades mayores que z ;
 [iii] Las fuentes de los datos estadísticos se señalan en el apéndice.

CUADRO VI.8
CONSECUENCIAS FINANCIERAS DEL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN Y CAMBIOS
COMPENSATORIOS REQUERIDOS

	Argentina			Colombia			Paraguay		
	2000	2010	2020	2000	2010	2020	2000	2010	2020
Cambio porcentual (respecto de 1990) en el balance financiero inducido por el envejecimiento proyectado	-0.4	-0.8	-3.1	-0.3	-5.6	-20.0	0.4	-2.9	-8.5
Cambio requerido (respecto de 1990) en la edad de jubilación para compensar el envejecimiento de la población	0.3	0.5	1.8	0.2	3.2	11.0	-0.4	2.8	8.2

c) **Efecto del envejecimiento de la población.** El gráfico VI.4 muestra la relación entre la edad de jubilación, el envejecimiento y el balance financiero del sistema: mientras menor sea la edad legal de jubilación y más envejecida sea la población, peor es el balance financiero, y viceversa. El efecto del envejecimiento equivale a la distancia vertical entre las dos líneas del gráfico VI.4, medida para un valor dado de z . La primera fila del cuadro VI.8 proporciona estimaciones del cambio en el balance financiero provocado por el envejecimiento proyectado de la población, dado el supuesto de que todos los demás parámetros (es decir, las tasas de participación, z , r/τ y s/y) permanecen constantes en los valores observados alrededor de 1990. El efecto es, tal como cabría esperar, mucho mayor en Colombia, donde el envejecimiento está ocurriendo a una velocidad mayor que en Argentina o Paraguay, que se encuentran en una fase avanzada y moderada de su transición demográfica, respectivamente. En Paraguay, los efectos negativos del envejecimiento comenzarán a ser perceptibles solamente a partir de la segunda década del próximo siglo. En Argentina, éstos continuarán siendo moderadamente negativos durante el período considerado, a menos que se registren perturbaciones significativas de las proyecciones demográficas vigentes.

En este contexto, resulta de particular interés indagar respecto a los cambios compensatorios necesarios (por ejemplo, en la edad legal de jubilación) para contrarrestar los efectos negativos que tendrá el envejecimiento de la población. En términos del gráfico VI.4, ello involucra calcular la distancia horizontal entre las dos curvas que representan poblaciones con diferente estructura etaria. La segunda fila del cuadro VI.8 consigna las estimaciones realizadas, las que son concordantes con los cambios de la primera fila ya reseñados, por cuanto muestran que el cambio compensatorio requerido es mayor en países en etapas intermedias de la transición demográfica que en aquellos ubicados en los extremos de este proceso. Parecería que el aumento requerido de 1.8 años en la edad de jubilación hacia el año 2020 en Argentina sería bastante factible, considerando que han habido propuestas para incrementarla en 5 años, tanto para hombres como para mujeres. Parece concebible, aunque más difícil, que la edad de jubilación en Paraguay aumentara desde 55 hasta 63 años, teniendo en cuenta que ello podría realizarse de modo gradual entre el presente y el año 2020. Dado que el sistema paraguayo es relativamente incipiente y todavía opera con superávits considerables, esta medida no parece ser necesaria en el corto plazo. En Colombia en cambio el aumento requerido de 60 a 71 años parece ser inviable, por lo que otros tipos de ajustes deben ser explorados, quizás en combinación con medidas sobre la edad de jubilación.

Al finalizar esta sección, cabe preguntarse respecto de las tendencias a más largo plazo de estos sistemas. Si hasta ahora el envejecimiento no ha llevado a los sistemas de pensiones de la región a la insolvencia, ¿es sólo una cuestión de tiempo para que ello ocurra, o pueden los sistemas ser financieramente viables, incluso bajo condiciones demográficas más desfavorables, como por ejemplo bajo el estado estacionario¹⁰? Sin

¹⁰ Una población estacionaria es aquella que, sujeta a tasas de fecundidad y mortalidad fijas, no aumenta ni disminuye de tamaño a través del tiempo; es decir, experimenta una tasa de crecimiento igual a cero. En las proyecciones de población, el estado estacionario es un útil punto de referencia, muchas veces utilizado como el estado al cual la población converge en el largo plazo.

pretender dar una respuesta completa a tales interrogantes, se señalan a continuación algunos de sus ingredientes más importantes.

En primer lugar, no es dable esperar que Colombia o Paraguay, al igual que la mayor parte de los países de la región, alcancen el estado estacionario dentro de los próximos sesenta años. Se proyecta actualmente que Argentina, uno de los países más avanzados en la transición demográfica, alcanzará tasa de crecimiento cero (no la estacionariedad, en términos estrictos) alrededor del año 2040. Es difícil predecir con precisión qué estructura etaria caracterizará a la población de cualquier país cuando alcance el estado estacionario, por lo que deben hacerse supuestos relativamente arbitrarios para estimar los efectos finales sobre el balance financiero.

Dos estructuras, tan plausibles como varias otras, son las tablas de vida de Argentina proyectadas para el año 2000, con una esperanza de vida al nacer (e_0) de 74 años, y para el año 2045, con $e_0=80$, que son las que se utilizan para el presente ejercicio de proyección. El gráfico VI.5 muestra los valores estimados del balance financiero en las condiciones actuales y en las dos estructuras etarias supuestas, manteniendo todos los demás factores tal como son en la actualidad. De acuerdo a esas estimaciones, tanto el sistema argentino como el paraguayo parecen ser capaces de sostener balances no negativos, aun en el marco -posible, aunque bastante distante- de la estacionariedad demográfica. Sin embargo, la distribución etaria con $e_0=80$, pone a Paraguay justo en el límite, lo que quiere decir que si la esperanza de vida alcanzara eventualmente valores significativamente superiores a los 80 años, su sistema de pensiones podría llegar a tener déficit permanentes. El caso de Colombia es más claro en este sentido, mostrando déficit incluso en la distribución estacionaria "más joven", con $e_0=74$. Esta conclusión es, en términos generales, coherente con otras proyecciones (por ejemplo, Ayala, 1992) que sugieren que el sistema colombiano de pensiones, con los parámetros vigentes y tal como funciona en la actualidad, es insostenible en el tiempo y requerirá una reforma sustancial del mismo¹¹.

En síntesis, la solvencia o insolvencia del sistema colombiano o de cualquier otro en el largo plazo, no es resultado únicamente del envejecimiento de la población, de una elevada razón r/τ , o de otros parámetros del sistema, sino que más bien de la coincidencia de una cantidad de factores que influyen en los sistemas de la región. En teoría, el conjunto de parámetros de los sistemas argentino y paraguayo, por ejemplo, constituirían dos soluciones alternativas solventes; el primero con altas tasa de reemplazo y de contribución, el segundo obteniendo una tasa de reemplazo más baja a cambio de una tasa de contribución también más reducida. En la práctica, sin embargo, el sistema argentino ha mostrado déficit en años recientes atribuibles en buena parte a la elevada evasión, que algunos estudios han estimado en más de 35% de los ingresos potenciales del sistema (Durán, 1993). Dicha cifra supera con creces el efecto del envejecimiento proyectado hasta la mitad del próximo siglo en dicho país. Reducir la evasión a la mitad del valor estimado actualmente equivaldría al efecto financiero que tendría un aumento de casi diez años en la edad legal de jubilación.

¹¹ En Colombia, así como en Argentina, Paraguay y otros países, el tipo de reforma más fuertemente impulsado es el cambio a un régimen de capitalización como el ocurrido en Chile en 1981.

GRÁFICO VI. 4
BALANCE FINANCIERO, EDAD DE JUBILACIÓN
Y ENVEJECIMIENTO

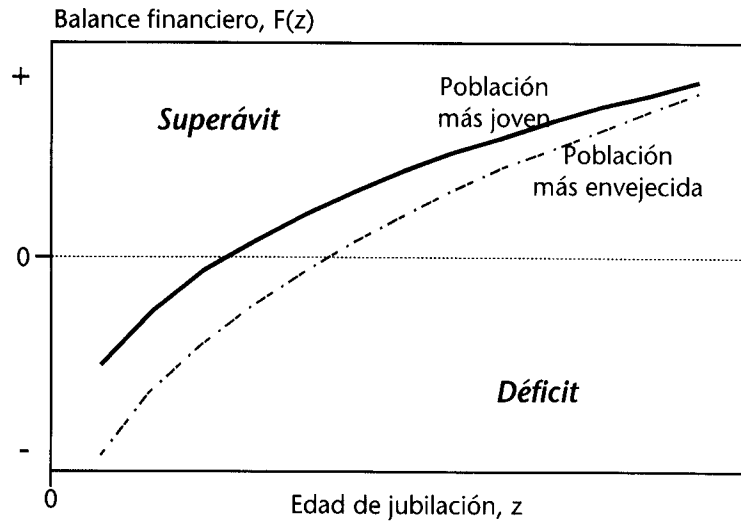
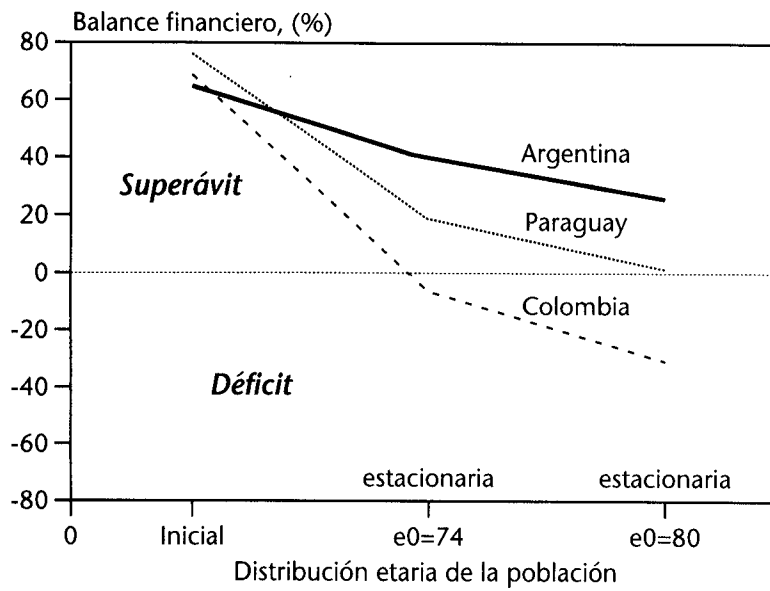


GRÁFICO VI. 5
BALANCE FINANCIERO
BAJO POBLACIONES ESTACIONARIAS



Fuente: Ver apéndice.

3.2. EFECTOS DISTRIBUTIVOS: LA RENTABILIDAD DE LOS SISTEMAS PARA LOS INDIVIDUOS

En el régimen de capitalización, la rentabilidad es fácil de visualizar: es, simplemente, el interés o rentabilidad promedio (variable que se denotará por i) de las inversiones del fondo al que la persona se encuentra adscrita. Para efectos de comparación, haremos referencia siempre al retorno real, descontando la desvaloración de la moneda producto de la inflación. Tal rentabilidad puede ser elevada, reducida, cero o incluso negativa, dependiendo de cuáles sean las condiciones económicas generales y del buen o mal juicio y suerte con que se inviertan los fondos previsionales. Los factores demográficos no tienen efectos muy relevantes sobre la rentabilidad de un sistema de capitalización aunque, tal como se señaló en la sección 2.1, sí afectan de modo significativo el número de años que los individuos esperan pasar en retiro de la actividad laboral.

Ello tiene consecuencias sobre el valor medio de las pensiones que es posible girar del capital acumulado a lo largo de la vida activa. Concretamente, podemos volver a examinar el cuadro VI.6, que muestra estimaciones de la esperanza de vida a los 60 años de edad. De acuerdo a las cifras allí consignadas, los hombres del grupo III que tienen actualmente alrededor de 35 años y que se jubilen a los 60 años de edad (en la década de 2020), tendrán que distribuir su capital acumulado durante un período de tiempo 11% más largo (20.3 años frente a 18.3) que los que se jubilan actualmente. Eso significa que deberán percibir una pensión anual promedio 11% inferior o, previendo esta proyección, realizar un esfuerzo de ahorro adicional (11% mayor) para solventar el mismo valor de la pensión. Las mujeres experimentarán mejoras de sobrevivencia incluso superiores, reflejadas en una esperanza de vida a los 60 años de 23.5 años en 2020-2025 comparado con 20.6 en 1990-1995. Por tanto, las que se jubilen en tres décadas más recibirán una pensión anual 14% inferior (o deberán incrementar su esfuerzo de ahorro en esa misma proporción), si se compara con las que jubilan en la actualidad en este tipo de sistema.

En el régimen de reparto, que no acumula fondos, no existe un interés o rentabilidad en la acepción convencional del término. Sin embargo, los individuos que participan en él ceden parte de su ingreso mientras se encuentran activos a cambio de una pensión pagadera durante su período de jubilación. Como en cualquier otro esquema de transferencia de ingresos a través del tiempo, tal intercambio está sujeto a una rentabilidad implícita. Ésta depende, en los sistemas financieramente equilibrados, de los siguientes factores demográficos y económicos:

a) La tasa de crecimiento de la población económicamente activa (n). Cuando la PEA crece rápidamente, presenta una estructura según edad joven y un índice de dependencia bajo, lo que permite solventar altas pensiones promedios para una misma tasa de cotización o, alternativamente, financiar el mismo valor de la pensión mediante una cotización reducida. En cualquiera de los dos casos, de participar en el sistema de reparto los individuos obtienen un mejor retorno económico cuando la PEA crece rápido, que cuando no crece o lo hace lentamente. Considerando que esto es válido para todas las generaciones sujetas a un régimen demográfico dado, la sociedad como un todo se beneficia claramente de una n elevada del sistema de pensiones.

b) La tasa de crecimiento de los salarios (σ) juega un papel similar al del crecimiento de la población. El proceso de desarrollo económico lleva aparejado, entre otras cosas, un aumento secular de la productividad de la fuerza de trabajo y mejoras en los salarios reales. En la región de América Latina y el Caribe, estas tendencias tienen lugar sobre una trayectoria fluctuante a corto plazo que incluye algunos retrocesos temporales, como por ejemplo, el ocurrido durante la década de los 80. Sin embargo, cuando se adopta una perspectiva de largo plazo, la evidencia empírica indica claramente un aumento del ingreso por persona en todos o la mayoría de los países de la región. Los aumentos de las remuneraciones medias a través del tiempo ensanchan año a año la base tributaria del sistema y permiten, al igual que cuando n es elevada, pagar mejores pensiones para una cotización dada, o la misma pensión con una cotización menor. Todos los individuos de todas las generaciones que participan en un sistema sujeto a un crecimiento económico elevado, obtienen un mejor retorno económico que cuando las remuneraciones no crecen o lo hacen más lentamente.

Recapitulando, y recordando que i = tasa de rentabilidad real de las inversiones del fondo previsional, n = tasa de crecimiento de la población económicamente activa, y que σ = tasa de crecimiento de las remuneraciones reales, se puede sintetizar lo antedicho de la siguiente manera:

Rentabilidad en un sistema de:

capitalización:	i
reparto:	$n + \sigma$

Es decir, desde el punto de vista de los individuos y dependiendo de cuáles sean las condiciones económicas y demográficas de cada país, participar en un sistema de reparto puede ser más o menos ventajoso que hacerlo en uno de capitalización. Específicamente, si la suma de la tasa de crecimiento de la PEA y de los salarios es mayor que el interés real de las inversiones del fondo de capitalización, las personas obtienen un mejor retorno económico en el régimen de reparto que en el de capitalización, y viceversa. Así, por ejemplo, en países que se encuentran en una etapa incipiente o intermedia de su transición demográfica y donde el interés real promedio del mercado de capitales es bajo, la rentabilidad del sistema de reparto tiende a superar a la del de capitalización. Aun en condiciones de estacionariedad demográfica, la rentabilidad del régimen de reparto podría ser mayor que la del de capitalización si la tasa de crecimiento de las remuneraciones más el crecimiento en la participación laboral superan la tasa de interés percibida por los fondos.

Lo contrario podría ocurrir en economías donde, a largo plazo, los salarios permanecen deprimidos o crecen muy lentamente y al mismo tiempo se mantiene una alta rentabilidad de los instrumentos financieros en el mercado de capitales. Aunque tal escenario económico (extremo) podría darse en algunas coyunturas particulares, no corresponde a una descripción plausible de la trayectoria de desarrollo económico en el mediano o largo plazo. Por lo menos, ello no se ha verificado históricamente en la región de América Latina y el Caribe como un todo: datos para Argentina, Brasil, Chile, México y Colombia, elaborados por Hofman (1993), sugieren que el ingreso real per cápita ha mostrado tasas de crecimiento de entre 1% y 4% anual (cifras correspondientes al promedio de las tasas de variación anual a lo largo de períodos de cuarenta años) durante el presente siglo. De verificarse las condiciones propuestas en la estrategia de transformación productiva con equidad, que pone especial énfasis en las

mejoras de competitividad basadas en aumentos de productividad, el crecimiento de los ingresos reales del trabajo podría ser incluso mayor que en el pasado.

El mismo análisis puede hacerse respecto de la tasa de cotización necesaria para financiar un determinado valor de la pensión en ambos regímenes. Si la tasa de crecimiento de la población más la tasa de crecimiento de los salarios supera el interés promedio, la tasa de cotización en un sistema de reparto sería menor que la requerida en un sistema de capitalización. También puede darse la situación inversa: tómesese por ejemplo el caso de Chile durante la última década y media, período en el que la población económicamente activa creció un 2.7% anual y las remuneraciones lo hicieron un 1.5% al año, en promedio. La suma de ambas cifras es ampliamente superada por la rentabilidad promedio de los fondos previsionales, que alcanzó a un 13.5% a la fecha. Ello implica que, si esas condiciones se mantuvieran en el largo plazo, la tasa de cotización requerida por el sistema de capitalización sería significativamente menor a la que hubiera prevalecido en un régimen de reparto. Esa hipótesis, sin embargo, es muy incierta. Aunque se proyecta que se reducirá el ritmo de crecimiento demográfico, muchos analistas opinan que tasas de rentabilidad real superiores al 4 ó 5% anual serán difíciles de sostener en el mediano o largo plazo y que, dadas las tasas de crecimiento económico esperadas, es previsible un mayor crecimiento de las remuneraciones reales. La conclusión depende, una vez más, de cuál sea el valor que realmente van a tener a futuro todas las variables relevantes ya mencionadas.

4. LA SIGNIFICACIÓN DE LOS FACTORES DEMOGRÁFICOS EN LAS POLÍTICAS Y REFORMAS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN LA REGIÓN

Las reformas recientes de los sistemas de pensiones en la región siguen básicamente el modelo de capitalización individual con administración privada que, como veíamos, es una modalidad de numerosas combinaciones posibles. En muchas de las reformas recientes, los nuevos entrantes al mercado del trabajo están obligados por ley a adscribirse al régimen de capitalización, pero los económicamente activos al momento de entrar en vigencia la reforma deben elegir entre permanecer en el sistema de reparto o cambiarse al de capitalización. Para tomar su decisión, las personas deben considerar las ventajas y desventajas de los dos sistemas, incluyendo el rendimiento (implícito o de mercado) de ambos regímenes y el largo esperado de su vida en la tercera edad (secciones 2.3 y 3.2). En cualquiera de estos regímenes, cuando las pensiones obtenidas a través del sistema son insuficientes para solventar todos los gastos de los jubilados - casos de bastante ocurrencia-, la familia y en ocasiones también el mercado, seguirán desempeñando un importante papel en el mantenimiento de las personas en su vejez.

Durante el proceso de análisis de alternativas de reforma, inevitablemente salen al tapete los aspectos financieros y distributivos de los diferentes regímenes (secciones 3.1 y 3.2). Tal como se vio anteriormente, los factores demográficos tienen incidencia en ambos temas. Al enfrentar esa discusión de políticas se deben tomar en consideración, en primer lugar, las tendencias demográficas futuras y sus efectos. Como la intensidad e importancia relativa de esos efectos varía de un país a otro, es necesario realizar proyecciones en cada caso. Una vez definidos los posibles escenarios, pueden evaluarse diferentes alternativas de políticas, desde ajustes dentro del régimen de reparto (como los ilustrados en la sección 3) hasta reformas más radicales del sistema. De acuerdo a lo

ya señalado, las conclusiones de tales evaluaciones van a depender del horizonte de tiempo considerado y del comportamiento futuro de ciertas variables demográficas y económicas. En general, las perspectivas del sistema de reparto son más favorables cuando el crecimiento demográfico y los aumentos de productividad del trabajo y de los salarios son vigorosos, mientras que las perspectivas de los sistemas de capitalización son evidentemente mejores cuando, para una trayectoria demográfica y de salarios dada, las expectativas de rentabilidad real de los fondos son promisorias.

Cualquiera sea la modalidad del régimen previsional adoptado, la consideración de los factores demográficos hace poner especial atención a la equidad distributiva de los sistemas. La experiencia histórica de la región contiene ejemplos de efectos redistributivos progresivos (como en las pensiones no estrictamente proporcionales a las remuneraciones) y ejemplos de regresividad distributiva (como en los regímenes especiales sujetos a privilegios y prestaciones excesivamente generosas). En los regímenes de reparto, existe al menos la posibilidad de realizar una suerte de redistribución intergeneracional de ingresos, que se puede concretar mediante el traspaso de parte de las alzas salariales de los sectores activos hacia las generaciones de jubilados. Sin embargo, si no se toman las precauciones necesarias es posible, como de hecho ha ocurrido en muchos casos, que esa solidaridad entre grupos generacionales se rompa, por ejemplo a causa de cargar todo el costo del envejecimiento y de la maduración de los sistemas a las generaciones actualmente activas o bien a las jubiladas. En varios de los países que enfrentan problemas financieros en sus sistemas, los adultos -activos y pasivos- perciben, muchas veces correctamente, que las condiciones favorables en que las generaciones pasadas participaron del sistema se obtuvieron en parte con cargo a las altas cotizaciones o impuestos de su tiempo, y las pensiones reducidas de la actualidad.

En este sentido, los desequilibrios financieros y lo que la autoridad competente haga respecto de ellos tienen consecuencias sobre la rentabilidad que las diferentes generaciones obtienen del sistema. Tomando el proceso de transición demográfica en su conjunto, la autoridad podría utilizar los superávit generados en la etapa incipiente de la transición (baja razón pasivos/activos) para financiar los déficit en las etapas avanzadas, vinculados al envejecimiento de la población que lleva a elevados índices de dependencia. Ello ayudaría al financiamiento del sistema en su fase de maduración y a aminorar la inequidad intergeneracional inducida por las variaciones demográficas. Un ejemplo de este tipo de política es la recientemente puesta en práctica por la *Social Security Administration*, agencia gubernamental encargada de la administración del sistema estadounidense, que ha comenzado a acumular un fondo de reserva sobre la base de los superávit recientes para afrontar los cuantiosos gastos que se requerirán cuando las generaciones de los nacidos durante el "baby boom" de los años 60 comiencen a jubilarse en la década del 2020.

En los sistemas de capitalización individual tales como los que se han venido implantando recientemente en la región, son escasos los elementos de redistribución inter o intrageneracional. Pero, como se señaló anteriormente, ello no es algo intrínseco de los regímenes de capitalización, ya que éstos podrían orientarse hacia cohortes de población en vez de individuos, y el uso de la recaudación por cotizaciones y la fórmula para el cálculo de las pensiones podrían incorporar algún elemento redistributivo. Un ejemplo de ello es la reforma reciente en Argentina que garantiza una pensión básica para todos los contribuyentes, financiada en parte con impuestos previsionales (Uthoff, 1994, 223). Desde el punto de vista de los individuos, ni la tasa de crecimiento ni el

envejecimiento de la población tienen efectos importantes sobre el financiamiento o la equidad distributiva de los regímenes de capitalización, pero, como se recordará, la mortalidad determina la probabilidad de sobrevivencia hasta edades avanzadas y el valor de la pensión que es posible obtener de un fondo acumulado dado.

Los efectos distributivos de la reforma desde un sistema de reparto a uno de capitalización pueden ser sustanciales, y afectan a diferentes grupos generacionales dependiendo de cómo se financie. Considérese nuevamente el caso de Chile, que fue el país pionero en la región en este tipo de reforma, en 1981. Al ponerse en vigencia el sistema de capitalización, el Estado debe seguir pagando las pensiones a todos aquellos que permanecen en el sistema de reparto (sistema "antiguo"). Debe también hacerse cargo del equivalente de las contribuciones realizadas en el sistema antiguo por los que deciden cambiarse al sistema de capitalización (sistema "nuevo"), al mismo tiempo que deja de percibir las cotizaciones de dichos trabajadores, que ahora se abonan en cuentas individuales en las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Tal situación produce un déficit transicional significativo, que podría variar entre 2% y 6% del PIB anual y que perdura mientras permanezca vivo algún jubilado en el sistema antiguo. Si el déficit total producto de la reforma se financiara con impuestos corrientes, se estaría cargando todo el costo de ésta a las generaciones contribuyentes (básicamente, los adultos) al momento de registrarse el alza de impuestos. Si tal déficit se financia con deuda pública, que finalmente es pagada por las generaciones de contribuyentes al momento de vencimiento de los títulos de deuda, el costo total puede prorratearse en el tiempo y entre diferentes generaciones, incluidas las que todavía no trabajan o las que están aún por nacer. Dado que es previsible que esas generaciones futuras tendrán ingresos superiores a los correspondientes en los sectores actualmente activos y jubilados, la postergación en el tiempo del pago del costo al financiar con deuda puede contribuir a mejorar la equidad intergeneracional o, por lo menos, a minimizar la inequidad, que sería mucho mayor de optarse por el financiamiento con impuestos corrientes (véase Arrau, 1991). Esta ha sido una de las consideraciones, además de otras de carácter político y macroeconómico, que se han tenido en cuenta para definir la política de financiamiento durante este período transicional que concluirá alrededor del año 2020.

5. CONCLUSIONES

El envejecimiento de la población en América Latina y el Caribe constituye un proceso que, a nivel regional, cobrará un fuerte impulso a partir de la década de los 90: se requirieron cuarenta años (1950 a 1990) para que la proporción de la población mayor de 60 años de edad aumentara en sólo uno y medio puntos porcentuales (de 5.6 a 7.1), mientras que en los próximos treinta años se proyecta que tal proporción se incrementará en casi cinco puntos porcentuales para llegar a un valor cercano al 12% en el año 2020. En ésta, como prácticamente en todas las características demográficas de la región, existe gran heterogeneidad entre los países, desde casos que actualmente tienen un porcentaje de mayores de 60 años que ya supera el 13% (Argentina, Uruguay), hasta otros que muestran cifras menores de 5% (Honduras y Nicaragua). La cierta rapidez con que ocurre el envejecimiento de la población en la región, significa que el peso relativo de las necesidades de los ancianos aumentará también con celeridad, en contraste con lo que fuera la experiencia histórica de los países actualmente más desarrollados.

La cobertura de los sistemas de seguridad social en muchos países de la región es todavía reducida y, aun en los países donde la cobertura es elevada, una fracción importante de las personas adscritas a ellos no logran financiar todos sus gastos con los ingresos previsionales. Ello implica que al menos en el corto plazo la familia tiene -y seguirá teniendo- un papel importante en el sostenimiento de las personas de mayor edad. Las tendencias de mediano y largo plazo, sin embargo, sugieren que la cobertura de los sistemas de seguridad social seguirá aumentando, aunque difícilmente llegue a universalizarse si persisten algunos problemas económicos estructurales, como la informalidad en el mercado del trabajo. Aun así, dichas tendencias y las reformas recientes permiten presumir que los sistemas institucionales de pensiones (públicos, privados o mixtos) todavía tienen bastante margen para extenderse.

Las secciones anteriores han mostrado de qué modo los factores demográficos, especialmente el envejecimiento individual y el poblacional, afectan el financiamiento y la rentabilidad de los sistemas de reparto y de capitalización. Respecto de los regímenes de reparto, los que son normalmente administrados por el Estado, se señalaba que un crecimiento demográfico elevado era favorable a efectos del financiamiento y del retorno económico que los individuos obtienen de participar en dicho sistema. También se mostró que incluso bajo condiciones demográficas muy desfavorables comparadas con las que se dan en la actualidad (como en el caso de poblaciones estacionarias), los regímenes de reparto podrían ser financieramente viables, siempre que se fijen razones pensión/salario moderadas y que exista una administración eficiente de los sistemas, en el sentido de que aseguren el cumplimiento de las disposiciones legales a un costo relativamente reducido.

Tal como se ha expresado en la literatura especializada en el tema, los problemas financieros y distributivos y la posible "inviabilidad" de los sistemas reales de reparto en la región están muy ligados con problemas de orden político, administrativo y económico, la mayor parte de los cuales escapan al análisis del presente capítulo. Aquí se ha mostrado que el envejecimiento de la población tiene efectos significativos sobre el equilibrio financiero de los sistemas, pero también que existen medidas relativas al período de contribución o a la edad de jubilación que pueden compensar, parcial o totalmente, dichos efectos. Se señaló además que la autoridad encargada de administrar los sistemas en cada país puede usar los fondos temporales de reserva para financiar el sistema en períodos deficitarios y para aminorar la inequidad intergeneracional generada por cambios demográficos. Elaboraciones más específicas de políticas, en el sentido de qué medidas adoptar frente a los problemas que afectan a los diferentes sistemas, sólo pueden obtenerse a partir de un examen detallado de todos los elementos ya señalados, incluyendo los de carácter demográfico, económico y administrativo en cada país.

En relación con los sistemas de capitalización, se anotó que no es el envejecimiento de la población sino el envejecimiento individual producido por reducciones de la mortalidad el fenómeno demográfico de mayor importancia. Aumentos en la sobrevivencia, sobre todo aquellos registrados en las edades más avanzadas, tienen efectos significativos sobre el valor de las pensiones obtenibles a partir de un determinado capital acumulado. Debido a la prolongación de la vida en las edades más avanzadas, las personas deberán aceptar percibir una menor pensión anual o hacer un mayor esfuerzo de ahorro durante sus años en actividad laboral, de modo de poder solventar los gastos durante su vejez.

Este capítulo ha mostrado cómo el análisis combinado de las tendencias demográficas y económicas en cada país puede ser útil en el diseño de políticas y reformas que propendan a que los sistemas de pensiones sean financieramente viables y distributivamente equitativos para los diferentes grupos y generaciones que componen la población.

APÉNDICE

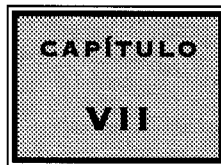
FUENTES DE LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA

- Estimaciones y proyecciones de población y tablas de vida: Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) (1994), citado en la bibliografía.
- Tasas de participación laboral: CELADE (1992) "América Latina: población económicamente activa, 1970-2000", *Boletín Demográfico*, año 25, N° 49, Santiago de Chile.
- Tasa de reemplazo r : C. Mesa-Lago (1991a), citado en la bibliografía, tabla 21, p. 75 (datos son de 1985).
- Tasa de cotización total τ : Mesa-Lago (1991a), tabla 4, p.12. La cotización total incluye los impuestos pagados por el trabajador asegurado, el empleador y el Estado, como porcentaje de las remuneraciones (datos son de 1987-1988).
- Edad legal de jubilación z : Mesa-Lago (1991a), tabla 20, p.73 (datos son para hombres en 1980-1985)
- Ingreso por trabajador según edad y_x : **Argentina**: Encuesta permanente de hogares (Capital y 19 secciones del Conurbano, provincia de Buenos Aires), octubre de 1991; **Colombia**: Encuesta nacional de hogares y fuerza de trabajo (8 ciudades principales), septiembre de 1991; **Paraguay**: Encuesta de hogares y mano de obra, Área Metropolitana de Asunción, octubre y noviembre de 1991.

BIBLIOGRAFÍA

- Arrau, P. (1991), "La reforma previsional chilena y su financiamiento durante la transición", *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 32, junio de 1991, pp. 5-44.
- ____ (1990), "Social security reform: The capital accumulation and intergenerational distribution effect", Banco Mundial, PRE Working Paper 512.
- Ayala, U. (1992), "Un sistema pensional de capitalización para Colombia", en *Sistemas de Pensiones en América Latina: diagnóstico y alternativas de reforma*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Santiago de Chile.
- Banco Interamericano del Desarrollo (1991), *Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1991*, Tema especial: seguridad social, Washington, D.C.
- Banco Mundial (1991), "Social Security and Prospects for Equity in Latin America", *World Bank Discussion Papers*, N° 140, Washington, D.C.
- Bravo, J. (1994), *Demographic changes and unfunded pension systems: financial aspects*, documento presentado en la reunión anual de la Population Association of America (PAA), Miami, 5 al 7 de mayo de 1994.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1994), "Proyecciones de población para Argentina, Colombia y Paraguay", inédito, aparecerá en un número futuro del *Boletín Demográfico*, Santiago de Chile.
- CEPAL/PNUD (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (varios años), *Sistemas de pensiones en América Latina: diagnóstico y alternativas de reforma*, A. Uthoff y R. Szalachman,(ed.), vol. 1 (1991), vol. 2 (1992) y vol. 3 (1994), CEPAL/PNUD, Santiago de Chile.
- Chesnais, J. C. (1990), "Aspectos financieros a largo plazo del envejecimiento", en *El proceso de envejecimiento de la población*, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)/Instituto Nacional de Estudios Demográficos (INED), Santiago de Chile, pp. 39-62.
- Durán, V. (1993), "La evasión en el sistema de seguridad social argentino. Proyecto Regional de Política Fiscal", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Serie Política Fiscal 50*, (LC/L.802), diciembre de 1993.
- Keyfitz, N. (1985), "The demographics of unfunded pensions", *European Journal of Population*, vol. 1, N° 1, pp. 5-30.
- Mesa-Lago, C. (1993), "La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina. Importancia y evaluación de las alternativas de privatización", (LC/R.1322), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

- _____ (1991a), "Social security prospects for equity in Latin America", Banco Mundial, discussion paper N° 140, Washington, D.C.
- _____ (1991b), "La seguridad social en América Latina", en *Economic and Social Progress in Latin America*, Banco Interamericano del Desarrollo, Washington, D.C, pp. 179-216.
- _____ (1990), *La seguridad social y el sector informal*, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Investigaciones sobre empleo N° 32, Santiago de Chile.
- _____ (1985), *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, Estudios e Informes de la CEPAL, N° 43, Santiago de Chile.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1989), *La protección de la vejez por la seguridad social*, Ginebra.
- _____ (1987), *Protección social a los desocupados en América Latina*, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), en *Progreso Económico y Social en América Latina, informe 1987*, BID, Washington, D.C., pp. 143-175.
- United Nations (1956), *The aging of populations and its economic and social implications*, (ST/SOA), serie A 26, Nueva York.
- Uthoff, A. (1994), "Some features on current pension system reform in Latin America", *Revista de Análisis Económico*, vol. 9, N° 1, pp. 211-235.
- Uthoff, A. y R. Szalachman (1991), "Introducción", en *Sistemas de pensiones en América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Santiago de Chile.



POBLACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

1. INTRODUCCIÓN

Las interrelaciones entre la población, el medio ambiente y el desarrollo constituyen un asunto de creciente importancia y sobre el cual abunda la polémica y escasean la investigación y la evidencia. Algunas reflexiones conceptuales -algo así como la mirada general a tales interrelaciones- ya han sido expuestas con especial referencia a la situación de América Latina y el Caribe (CEPAL/CELADE, 1993: capítulo IV). No obstante, aún se requieren grandes esfuerzos adicionales para identificar, y poner en su justa dimensión, las eventuales repercusiones de las tendencias demográficas sobre el ambiente, así como los impactos de los cambios ecológicos sobre la dinámica de la población. Este capítulo intenta una aproximación operativa a ambos asuntos. Vale decir, se busca examinar tanto los mecanismos generales de interacción entre la población y el medio ambiente -considerando las mediaciones que impone, entre otros factores, el desarrollo- como las modalidades específicas de su vinculación en contextos sociales, geográficos e históricamente determinados.

Cabe destacar que el tema ambiental no es un sector social clásico, como sí lo son los sectores analizados en los capítulos previos de este libro (III al VI). A causa de lo anterior, la organización de este capítulo, así como los elementos conceptuales y las herramientas usadas en él, difieren de los usados en los capítulos previos. En estos últimos resulta factible estimar cambios en los requerimientos sociales (trabajos, pensiones, matrículas, atención médica, etc.) ocasionados por la dinámica demográfica. De hecho, existen metodologías definidas para aquello. En cambio, en este capítulo tales instrumentos son usados sólo marginalmente. Los efectos mediadores de "los patrones de consumo", "la tecnología" y "los contextos ecológicos", por mencionar sólo tres de los factores mediadores más relevantes, obligan a tener mucha cautela con la aplicación de modelos de estimación de requerimientos -en particular en el caso de los recursos naturales y otros elementos ambientales- derivados de la simple evolución de la población. Por otra parte, a causa de los efectos de los factores mediadores, más cuestionable aún es imputar directamente al cambio demográfico modificaciones en los principales parámetros ambientales. Por lo anterior, el componente cuantitativo de este capítulo no se estructura sobre la base de la aplicación de estos modelos (aunque ellos sí se usan eventualmente y con las precauciones del caso), sino sobre la base de la identificación cuantitativa y cualitativa de impactos ambientales que en alguna medida pueden ser atribuidos a la dinámica de la población.

En última instancia este enfoque guarda una relación profunda con la visión general que se adopta respecto de las interrelaciones entre la población, el medio ambiente y el desarrollo. Esta se basa en la siguiente constatación: el hecho de que la dinámica demográfica no tenga en sí repercusiones directas e inmediatas sobre las condiciones ecosistémicas o los problemas ambientales, no conduce lógicamente ni empíricamente a concluir que no hayan interrelaciones entre ambas variables. Asimismo, del hecho de que para la generación de un cambio ambiental sea necesario que concurren numerosos factores -la gran mayoría de ellos no demográficos- no se deriva una suerte de insensibilidad de los ecosistemas con relación a las tendencias de la población. El capítulo intenta, precisamente, mostrar la existencia de tales relaciones, con especial referencia a ecosistemas concretos -tal como se expone en varios recuadros, entre otros lados-, sin caer en el extremo de establecer vínculos, positivos o negativos, directos o inevitables.

Desde hace largo tiempo es posible advertir intentos por analizar las relaciones entre población, medio ambiente y desarrollo. Sin embargo, sólo recientemente se ha avanzado hacia enfoques que den cuenta de sus interacciones mutuas. Esto último representa un adelanto sustantivo con respecto a las aproximaciones que separan los vínculos entre población y ambiente, por un lado, y entre desarrollo y ambiente, por otro, sin identificar o analizar sus vínculos tripartitos.

Una mirada inicial a estas interrelaciones sugiere que si bien el daño ecológico puede derivarse de procesos naturales o de la acción de otras especies animales, en la práctica el deterioro creciente de los ecosistemas registrado en las últimas décadas se ha producido principalmente por actividades de la población humana¹. No obstante, tales interrelaciones son más complejas que lo que deja entrever este primer juicio. Con el propósito de evitar una simplificación excesiva, resulta conveniente que una perspectiva de análisis integrado de la población, el medio ambiente y el desarrollo tenga en cuenta los principios que se mencionan a continuación.

El efecto degradante del medio ambiente que pueden tener las actividades de la población no se deriva linealmente del volumen de la población. Entre ambos se encuentran las mediaciones del grado y características del desarrollo socioeconómico de los países.

No es posible imputar al desarrollo un efecto único sobre las actividades de la población, ya que éste, si bien puede implicar la realización de actividades altamente nocivas para los equilibrios ambientales, puede a la vez originar avances tecnológicos para el control del daño ambiental². Así, la mediación del desarrollo, entre otros factores, hace imposible adjudicar a las actividades humanas consecuencias unívocas y ahistóricas sobre el medio ambiente.

¹ Este hecho justifica los planteamientos en el sentido de que el estudio de los asuntos medioambientales requiere de una perspectiva multidisciplinaria que integre a las ciencias naturales y sociales (Meredith y otros, 1994; CELADE, 1993a; Naciones Unidas, 1993; Banco Mundial, 1992; FNUAP, 1991; CEPAL, 1991b; UNESCO, 1991 y 1989; Davis y Bernstam, 1991).

² Se reconoce que los países económicamente más avanzados tienden a establecer relaciones "conflictivas" con el medio ambiente -es decir imponen una presión sobre los ecosistemas mayor que la que éstos pueden soportar sin sufrir procesos de degradación o agotamiento- a causa de los elevados requerimientos de consumo que implica su nivel de desarrollo. El hecho de que estos patrones de consumo "exigentes" para el medio ambiente se deban satisfacer, a lo menos en parte, mediante las estructuras productivas nacionales, ha provocado la generalización de la sentencia que imputa a los países más desarrollados los patrones de producción y consumo más dañinos

Los efectos ambientales de las actividades de la población no son independientes del contexto ecológico en que se desenvuelven. Esta constatación adquiere mayor relevancia aún si se considera que entre los países, e incluso dentro de ellos, las condiciones ecológicas de los territorios presentan una gran heterogeneidad. Asimismo, la distribución de la población dentro del territorio es desigual, y el daño potencial que pueden provocar las actividades de la población también presenta una gran diversidad, según grupos sociales y geográficos, de acuerdo a su situación relativa de desarrollo o sus orientaciones culturales.

Los márgenes temporales de los efectos sobre el medio ambiente de las actividades humanas deben ser examinados cuidadosamente. Lo anterior, porque a menudo los cambios demográficos y ambientales (y, por tanto, sus interrelaciones) tienen un lapso de inercia, y sólo después de un período de tiempo se perciben manifestaciones claras de ellos. Igual criterio es aplicable a los márgenes espaciales de los efectos sobre el medio ambiente de las actividades humanas, ya que éstos pueden dejarse sentir sobre ecosistemas alejados de la población que los generó.

Finalmente, los grandes objetivos históricos que persiguen actualmente la mayoría de los gobiernos se relacionan, a la vez, con el avance en el proceso de desarrollo y con el mantenimiento de un medio ambiente que permita que las generaciones futuras lo disfruten (concepto más aceptado y general de sustentabilidad ambiental). Por ende, resulta evidente que debe buscarse la compatibilidad entre las actividades de la población destinadas a mejorar sus condiciones de vida y el efecto nocivo que éstas pudieran tener sobre el medio ambiente. De esta manera se reconoce que la alteración del medio ambiente es algo inherente a la especie humana, pero a la vez que es perfectamente posible usar el medio ambiente y el patrimonio de recursos naturales de una manera sustentable. Asimismo, en ocasiones un margen de deterioro de la situación inicial de los ecosistemas es necesario para avanzar en el desarrollo, así como por el contrario ciertas actividades, que incluso pueden ser de gran importancia para generar avances en el proceso de desarrollo, no deben llevarse a cabo -o deben modificarse o controlarse rigurosamente- por sus efectos nocivos sobre el medio ambiente.

Este capítulo se propone en primera instancia identificar de manera general los mecanismos mediante los cuales las tendencias demográficas, en el marco de procesos de desarrollo, influirían sobre los principales problemas ambientales. Luego de esta identificación se pretende revisar la acción de tales mecanismos en América Latina y el Caribe, de tal manera que del análisis surjan prioridades y alternativas de política sectorial. Cabe destacar que si bien en este capítulo no se efectúa un escrutinio de los principales conceptos y marcos teóricos existentes para el examen de las interrelaciones

para el medio ambiente. No obstante lo anterior, existe evidencia de que los patrones de producción de los países más desarrollados han tendido a hacerse más "ecológicamente amistosos" debido a la creciente preocupación ciudadana por el tema del ambiente, la que ha impulsado un fortalecimiento de la legislación sobre estos asuntos y alentado la reconversión productiva y el desarrollo tecnológico. El anterior razonamiento explica la falencia de imputar linealmente relaciones "amistosas" o "conflictivas" de los patrones de producción y consumo según la condición de desarrollo de los países. Por cierto, no se trata de tomar partido por alguna posición de política internacional -sabido es que la preocupación ambiental de los países desarrollados no suele trasladarse a las actividades económicas que emprenden en los países en desarrollo-, sino de poner una primera nota de precaución respecto de las complejidades de las interrelaciones entre el medio ambiente y el desarrollo.

entre la población, el medio ambiente y el desarrollo, sí se reconocen las distintas aproximaciones a esta problemática y serán consideradas en el análisis concreto de los asuntos que se abordarán.

Dentro de los principales problemas ambientales se distinguirá entre aquellos que por su envergadura afectan a todo el planeta, y los que se sitúan en áreas sociogeográficas relativamente delimitadas³.

Usando el criterio anterior, es posible diferenciar entre problemas globales, rurales y urbanos. En los dos últimos casos se subdividirán los problemas según el recurso afectado (agua, suelo, aire, infraestructura física, y recursos humanos). Esta distinción tiene un carácter eminentemente práctico y su único propósito es facilitar el análisis.

2. PROBLEMAS AMBIENTALES GLOBALES

Existen cuatro problemas ambientales que reconocidamente tienen un alcance mundial. Estos son: el efecto invernadero, el adelgazamiento de la capa de ozono, la pérdida de la biodiversidad, y el transporte internacional de desechos tóxicos.

2.1. EFECTO INVERNADERO

Se entiende por tal un alza de las temperaturas del planeta como resultado del proceso de acumulación de gases termoactivos (ozono de bajo nivel, clorofluorocarburos, óxido nitroso, metano y dióxido de carbono) en la atmósfera. Su causa directa es el aumento explosivo de la producción de estos gases. Mientras en 1950 la emisión de dióxido de carbono alcanzó las 2 400 toneladas, en 1985 ésta fue de, al menos, 6 800 toneladas (Naciones Unidas, 1993). Aunque las consecuencias de este recalentamiento global no están del todo claras, los expertos señalan que podría afectar la fertilidad de los suelos, el nivel de los océanos, y la frecuencia de catástrofes o trastornos climáticos en los trópicos (Banco Mundial, 1992; UNESCO, 1991 y 1989).

Las tendencias demográficas, en cuanto al volumen y ritmo de incremento de la población, tendrían un papel relevante en el aumento de la concentración de estos gases en la atmósfera. Como la mayoría de ellos son producidos por la actividad humana, es lógico suponer que mientras más gente habite el planeta mayor sea la generación de tales gases y, por tanto, más rápidamente avance el efecto invernadero. Apoyando el razonamiento anterior, cálculos elementales han concluido que, en las últimas cuatro décadas, el aumento demográfico habría sido el responsable del 60% del alza de emisiones de dióxido de carbono (FNUAP, 1991). Por su parte, la quema del bosque tropical -que según algunos especialistas tiene un vínculo estrecho con la expansión demográfica- genera una gran cantidad de dióxido de carbono en la actualidad. Además, esta destrucción de los bosques implica un deterioro a largo plazo de la capacidad para reprocesar el dióxido de carbono a través de "ciclos naturales" (Naciones Unidas, 1993; PNUMA/AECI/MOPU, 1990).

³ La diferencia entre problemas globales y parciales radica en que los primeros atentan contra la estabilidad ecológica del planeta en su conjunto, mientras que los segundos afectan a ecosistemas específicos pero que tienen la potencialidad de ampliar su radio de acción. En consecuencia, la noción de "delimitación sociogeográfica" del daño ecológico no debe ser tomada rígidamente, por cuanto es común que las repercusiones de un cierto tipo de daño ambiental traspasen ampliamente las fronteras locales, nacionales y hasta continentales.

En virtud de lo señalado en el párrafo anterior, podría afirmarse que las políticas y acciones destinadas a reducir el incremento de la población serían beneficiosas para los equilibrios ecológicos mundiales.

No obstante, tal conclusión puede ser relativizada si se atiende a otros argumentos. En primer lugar, la emisión de gases termoactivos se explica en su mayor parte por el uso de combustibles fósiles. Dado que éstos se utilizan preferentemente en los países desarrollados, el efecto invernadero estaría siendo provocado, básicamente, por la producción industrial y los estilos de consumo vigentes en estas naciones⁴. En consecuencia, las medidas de política destinadas a preservar la atmósfera planetaria se relacionarían más con el control de esos procesos y actividades económicas que con la reducción del crecimiento demográfico en los países pobres (Gosovic, 1984).

Por otra parte, los antecedentes disponibles permiten señalar que, independientemente de los efectos nocivos para la atmósfera planetaria de los niveles de producción y los patrones de consumo de los países industrializados -los cuales, además, estarían en condiciones de reducir sus emisiones de gases termoactivos mediante inversiones en reconversión industrial y en tecnología anticontaminante, una legislación decidida en este campo, y la "exportación" de las fuentes de polución⁵-, la rápida difusión de su estilo de desarrollo entre los países del Sur, que son los que presentan una expansión demográfica más acelerada y en los cuales el control y cuidado del medio ambiente está menos consolidado, ratifica la conclusión de que, de no mediar procesos de transferencia tecnológica o cambios culturales y legislativos profundos, el tamaño demográfico de estos últimos desempeñará un papel fundamental en el equilibrio ecológico mundial futuro (recuadro VII.1, Naciones Unidas, 1993).

Cabe destacar que una visión más completa sobre este asunto debe relevar la distribución espacial de la población. Esta constituye un factor decisivo en el efecto de las tendencias demográficas sobre la acumulación de gases termoactivos, por cuanto las actividades humanas que potencialmente producen tales gases dependen en buena medida de la localización de la población. Así, ciertas actividades altamente productoras de dióxido de carbono, como el uso cotidiano del automóvil, presentan un marcado sesgo urbano, mientras que otras generadoras de metano (agricultura del arroz, y la ganadería) tienen un carácter eminentemente rural. Igualmente, es importante tener en cuenta la estructura según edad de la población, porque las actividades de los individuos y su potencial efecto de daño medioambiental, difiere según el ciclo de vida de las personas (Naciones Unidas, 1993).

2.2. ADELGAZAMIENTO DE LA CAPA DE OZONO

Como resultado del incremento de la concentración de cloro en la atmósfera se ha estrechado la capa de ozono, provocando un aumento de la intensidad con que llegan los rayos ultravioletas a la tierra. Las consecuencias de esta alza de la radiación ultravioleta no están del todo claras, pero existe evidencia en el sentido de que elevaría

⁴ Así, por ejemplo, en 1990 las emisiones de CO₂ per cápita de Estados Unidos y Canadá fueron diez veces superiores al promedio de emisiones per cápita del mundo en desarrollo (UNESCO, 1991).

⁵ Sea por el traslado hacia otros países con exigencias menos severas, de las industrias que superan ciertos índices máximos de emisión, o por el depósito de los desechos orgánicos e industriales en lugares alejados (problema del transporte y manejo internacional de los residuos).

RECUADRO VII.1
ESTIMACIONES DE LA PRODUCCIÓN DE CARBONO BAJO DIFERENTES
ESCENARIOS DE DESARROLLO Y NIVELES DE AGREGACIÓN, 1990-2050

Año	Región (varios niveles de agregación)	Población (miles de millones)	Escenario con emisiones per cápita constantes		Escenario con emisiones per cápita cambiantes	
			Emisiones (toneladas per cápita)	Emisiones (totales en gigatons)	Emisiones (toneladas per cápita)	Emisiones (totales en gigatons)
1990 (obs.)	Mundo	5.29	1.07	5.67		
	PD	1.14	3.30	3.76		
	PED	4.15	0.46	1.91		
	2 Bloques	5.29		5.67		
	Superior	0.29	8.00	2.32		
	Medio alto	1.00	1.95	1.95		
	Medio bajo	2.00	0.50	1.00		
	Inferior	2.00	0.20	0.40		
	4 Bloques	5.29		5.67		
2050 (proyec. media)	Mundo	11.20	1.07	11.98		
	PD	1.24	3.30	4.09	3.3	4.09
	PED	9.96	0.46	4.58	1.0	9.96
	2 Bloques	11.20		8.67		14.05
	Superior	0.30	8.00	2.40	5.0	1.50
	Medio alto	1.20	1.95	2.34	2.5	3.00
	Medio bajo	3.20	0.50	1.60	1.0	3.20
	Inferior	6.50	0.20	1.30	0.5	3.25
	4 Bloques	11.20		7.64		10.95

Nota: PD corresponde a países desarrollados (Europa Occidental y Oriental; Japón, Australia y Nuevas Zelandia; Estados Unidos y Canadá) y PED a países en vías de desarrollo (resto del mundo). La distinción en cuatro grupos (superior; medio alto; medio bajo e inferior) se basa en una estratificación según ingreso per cápita de los PED. La mayoría de los países de América Latina se encuentran en la categoría medio bajo.

Los cálculos de este cuadro muestran las tremendas diferencias en la producción de desechos per cápita entre países. En efecto, mientras los países más desarrollados emitían en 1990 ocho toneladas de carbono por habitante, los países más pobres sólo generaban 0.20 toneladas. Incluso en términos absolutos los países desarrollados concentran la emisión de contaminantes. Adicionalmente, las cifras ilustran el efecto de la "falacia de agregación" en los cálculos sobre el impacto de las tendencias demográficas en la producción de desechos contaminantes, ya que al descomponer los cálculos según el estado de desarrollo de las regiones los resultados varían sensiblemente respecto del ejercicio que toma al globo en su conjunto.

Por otra parte, los resultados del cuadro sugieren que los desafíos futuros en materia de emisión de contaminantes se vincularán, también, a lo que ocurra con los países en vías de desarrollo. De no concretarse en ellos procesos de transferencia tecnológica o redefiniciones de las pautas de consumo deseables (que responden, hasta cierto punto, al efecto demostración respecto de los países más avanzados), el peso de sus emisiones de carbono dentro de las cifras mundiales aumentará bastante.

Fuente: Lutz y otros, 1993

los riesgos de enfermedades de la piel y tendería a reducir el crecimiento y la actividad energética de varias especies de plantas (Mayer, 1992; UNESCO, 1991 y 1989).

El razonamiento sobre el mecanismo por el cual las tendencias demográficas influirían en el agravamiento de este problema es muy similar al expuesto en el caso del efecto invernadero. Como ya se dijo, el adelgazamiento de la capa de ozono es causado por el aumento de la concentración de cloro en la atmósfera. Este gas es producido, bajo la forma de clorofluorocarburos, por algunos procesos industriales y por el funcionamiento de ciertos artefactos del hogar. Los diferentes estilos de vida y de producción del mundo desarrollado y del mundo en desarrollo hacen que, en la actualidad, estos últimos sean responsables de sólo el 17% de la emisión de clorofluorocarburos, pese a constituir las cuatro quintas partes de la población mundial (FNUAP, 1991). De lo anterior se deduciría que la principal responsabilidad por el daño a la capa de ozono es de los países desarrollados, y que las medidas destinadas a proteger la capa de ozono debieran centrarse en ellos.

Sin embargo, la evidencia disponible indica que en los países desarrollados se han dado pasos para cumplir el Protocolo de Montreal, destinado a reducir drásticamente la emisión de estos gases dañinos. Adicionalmente, las campañas orientadas a desincentivar el uso de productos que requieren de procesos perjudiciales para la capa de ozono, parecen haber tenido cierto éxito en estos países. En cambio, en las naciones en vías de desarrollo la situación en este campo está muy retrasada y, además, los planes de desarrollo prevén la expansión de la industria y la masificación de ciertos artefactos domésticos durables -como la mayoría de los refrigeradores-cuyo funcionamiento produce emanaciones de clorofluorocarburos. De esta manera, por la extensión de pautas de consumo exigentes con el medio ambiente y la falta de difusión de las tecnologías productivas no contaminantes con que ya cuentan algunos países del Norte, el crecimiento de la población de los países en vías de desarrollo podría en el futuro agravar el problema de la capa de ozono, hasta convertirse incluso en un factor clave de su deterioro (Naciones Unidas, 1993; FNUAP, 1991).

Dado el peso de la población de América Latina y el Caribe dentro de la población mundial, sus actividades implican efectos sobre la acumulación de gases termoactivos y ozono en la atmósfera del planeta. En el pasado reciente, la preocupación por los efectos ambientales globales de las tendencias demográficas de la región se concentró en su acelerado crecimiento y sus consecuencias en el consumo y generación de desechos. Actualmente, por la rápida caída de la fecundidad registrada en los últimos veinticinco años -y la concomitante desaceleración del incremento de la población-, la inquietud por el aumento demográfico ha disminuido, pero ha crecido la preocupación por las consecuencias de la trayectoria urbana de la región (recuadro VII.2; anexos 1 y 2).

La población urbana de América Latina y el Caribe pasó de representar el 42% de la población regional en 1950 al 72% en 1990, y se espera que llegue al 76% en el año 2000 con aproximadamente 400 millones de personas (CEPAL/CELADE, 1993) y, por el mero avance del proceso de urbanización, se prevé que aumenten las emisiones per cápita de gases dañinos para la atmósfera mundial. Adicionalmente, las aspiraciones de desarrollo de los pueblos y los gobiernos de la región implicarán una mayor producción, un mayor consumo, y una mayor generación de desechos. Por tanto, podría concluirse que las actividades de la población de la región tenderán cada vez más a agravar el efecto invernadero y el deterioro de la capa de ozono.

Pese al reconocimiento de los potenciales efectos negativos del aumento de la población de América Latina y el Caribe para el ecosistema global, es necesario señalar

RECUADRO VII.2

TRAYECTORIA URBANA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Uno de los rasgos que más destaca en los cambios experimentados por América Latina durante el siglo XX es su acelerada urbanización. Si bien la intensidad de este proceso se ha atenuado en las últimas décadas, su fuerza es tal que ha llevado a la región a ubicarse entre las más urbanizadas del mundo contemporáneo. Alrededor de 1925, un cuarto de la población de América Latina residía en localidades urbanas, proporción que se ubicaba a mitad de camino entre el 50% registrado por Europa y América del Norte, en un extremo, y menos del 10%, correspondiente a África y Asia, en el otro. Todos los datos posteriores señalan que el nivel de urbanización de América Latina ha estado más cercano a las cifras de Europa y América del Norte que a las de África y Asia. En 1990 era la región más urbanizada dentro del mundo en desarrollo, con un 72% de su población residiendo en localidades urbanas. Las proyecciones indican que a fines de siglo tal cercanía podría convertirse en igualdad.

A menudo se singulariza el proceso de urbanización de América Latina por su tendencia metropolitana, es decir, por una elevada concentración de la población y de las funciones socioeconómicas y administrativas en unas pocas ciudades de gran tamaño, en la mayoría de los casos coincidentes con las capitales nacionales que devinieron metrópolis durante el siglo XX. En este sentido, es sugerente que de las doce urbes más pobladas del mundo en 1992 cuatro se localizaran en América Latina (São Paulo, Ciudad de México, Buenos Aires y Río de Janeiro); este hecho es aún más llamativo si se considera que en 1950 sólo Buenos Aires se encontraba entre las diez áreas metropolitanas mayores del mundo, y que en 1990 la población latinoamericana representaba apenas el 8% del total del planeta. Sin embargo, la información disponible permite concluir que el proceso de metropolización no ha sido tan distinto del detectado en otras de las grandes regiones del mundo en desarrollo. En diferentes territorios se constata la existencia de metrópolis que son el centro político y económico de su país, que se expanden aceleradamente, que albergan a varios millones de habitantes, y que concentran una fracción importante (20% o más) de la población urbana. Entre otros casos pueden mencionarse: Dhaka, en Bangladesh; El Cairo, en Egipto; Bagdad, en Irán; Lagos, en Nigeria; Manila, en Filipinas; Seúl, en Corea del Sur, y Bangkok, en Tailandia.

Ahora bien, lo que sí puede concluirse a partir del examen de los últimos datos disponibles para los países de América Latina es que en esta región es bastante mayor la frecuencia relativa de urbes que concentran más del 25% de la población total de los respectivos países. Buenos Aires, Santiago, Lima, Montevideo, Santo Domingo, Managua y San José son ejemplos claros de esta situación.

Además, otros rasgos que suelen distinguir a las ciudades de la región, aunque en los últimos años se han verificado ciertos cambios que atenúan estas características, son: su estilo de expansión física de tipo horizontal irregular, que se traduce en uso ineficiente del espacio urbano y bajas densidades demográficas; la marcada diferenciación en la localización espacial de los estratos socioeconómicos (concentración de los pobres en la periferia), y la gran concentración de las actividades terciarias en el centro.

Fuente: CELADE, 1994.

que en gran medida tal amenaza surge por la falta de políticas destinadas a generar una relación más "amistosa" con el medio ambiente; es decir, una conducta de uso racional de los recursos naturales y los ecosistemas.

Por otra parte, también se ha sostenido que la región contribuye al deterioro de la atmósfera global por las amplias áreas rurales destinadas a la ganadería en América del Sur, América Central y México, las que serían productoras de buena parte del metano que escapa al aire. Los antecedentes disponibles indican que la presión demográfica endógena tendría una participación marginal dentro de las fuerzas que estimulan el avance de la ganadería extensiva; de hecho, la población rural de la región prácticamente no ha aumentado desde los años 80 y, por otra parte, la ganadería extensiva ha tendido más bien a expulsar que a retener población campesina. Adicionalmente, la expansión de la ganadería extensiva respondería a la demanda de carne y cuero por parte de los mercados internacionales y, por ende, a la alta rentabilidad que tiene este uso de los suelos para los grandes terratenientes de la región (CEPAL, 1993b y 1991b; PNUMA/AECI/MOPU, 1990)⁶.

En conclusión, aunque el acelerado crecimiento demográfico prevaleciente hasta hace poco en la región puede haber incidido en la agudización de estos dos problemas atmosféricos globales, resulta claro que sólo ha sido uno de los muchos factores coadyuvantes de esta agudización, y por tanto la acción al respecto sólo sería una parte de su solución⁷.

2.3. PÉRDIDA DE LA BIODIVERSIDAD

La desaparición de especies animales y vegetales se ha estado produciendo con gran rapidez en las últimas décadas. Dados los intrincados y a menudo no bien conocidos vínculos entre las distintas formas de vida, las consecuencias de la extinción de algunas de ellas podrían ser graves para el resto. Por estas interrelaciones tan complejas, la mayoría de los expertos consideran la pérdida de la biodiversidad como un problema que puede afectar al planeta en su conjunto.

El aumento de la población ha significado, por un lado, requerimientos de consumo crecientes (y dentro de los bienes de consumo se encontrarían varios tipos de organismos vivos) y, por otro, la ocupación, perturbación y destrucción de hábitats naturales, como producto de las crecientes exigencias de espacio para solventar el crecimiento y multiplicación de los asentamientos humanos. Este enfoque que identifica un impacto negativo tan directo entre la población y el medio ambiente, ha sido

⁶ Esto último pese a que análisis de valoración económica en el Amazonas han mostrado que la explotación sustentable de productos forestales no madereros (frutas, resinas, hojas) resulta mucho más rentable que la tala de los árboles, ya sea para su venta como madera o como pulpa para la producción de papel, o para destinar el suelo a la ganadería (Peters y otros, 1989).

⁷ Un ejemplo interesante para ilustrar este razonamiento lo brinda la República de Corea. Un estudio reciente concluye que en los últimos treinta años este país ha experimentado a lo menos tres grandes transiciones: una demográfica (notable descenso del crecimiento de la población como resultado de una marcada disminución de la fecundidad); otra económica (industrialización y crecimiento del producto per cápita acelerados), y, finalmente, una social (urbanización y cambios en los patrones de consumo). La conclusión fue que todas las ganancias en materia de reducción de agentes contaminantes que se pudieron haber obtenido como resultado de la transición demográfica, se perdieron por el aumento de la producción de desechos per cápita debido a las otras dos transiciones (Kim y van den Oever, 1992).

cuestionado por aquellos que sostienen que la causa efectiva de la merma de la biodiversidad radica en la explotación comercial indiscriminada de las especies vivas, ya sea con el propósito de satisfacer los patrones de consumo de una minoría que se localiza muy lejos de las áreas afectadas por tal depredación, o con el objetivo de realizar procesos de transformación energética que van en beneficio de países altamente desarrollados o de asentamientos humanos dentro del país, pero fuera de las regiones ricas en biodiversidad que están siendo depredadas.

Dentro de todos los fenómenos de merma de la diversidad biológica, la deforestación es el que causa mayor preocupación. Por varias razones, la depredación de las selvas del trópico húmedo provoca una inquietud especial. En primer lugar, en estos bosques la biodiversidad es mucho más rica. Luego, allí habita buena parte de las especies aún no catalogadas. Además, las grandes selvas tropicales tienen una fuerte influencia sobre los principales procesos climáticos, los más importantes ciclos de renovación de los recursos naturales básicos, y numerosos aspectos geofísicos. Por último, el ritmo de la deforestación avanza mucho más rápido en ellas (Naciones Unidas, 1993).

Todas las cifras disponibles coinciden en señalar que la deforestación, especialmente la del bosque tropical, es un problema acuciante. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) estimaba a principios del decenio de 1980 que por esta causa se perdían 11 millones de hectáreas cada año (la superficie de Austria); empero, con los recientes progresos en materia de teledetección se ha podido conocer que la deforestación ha sido aún más intensa, alcanzando a cerca de 17 millones de hectáreas anuales. En varias regiones del mundo prácticamente ha desaparecido la capa boscosa nativa, y en otras tantas el ritmo de explotación de la misma es tan intenso que elimina la posibilidad de reposición natural (Naciones Unidas, 1993; FAO, 1992).

Ahora bien, respecto de los factores que generarían la deforestación no hay completa certidumbre. Tal como lo señala un grupo de expertos reunido por Naciones Unidas recientemente: "Al parecer, habría tres causas principales de la pérdida de bosques tropicales: la invasión de agricultores sin tierra que utilizan prácticas de corte y quema, las actividades de tala en gran escala, y la conversión de esos bosques en tierras de pastoreo y grandes plantaciones" (Naciones Unidas, 1993).

Las tendencias demográficas podrían estar provocando la deforestación a través de varios mecanismos. La leña continúa siendo importante como fuente energética para las unidades domésticas, por lo cual el aumento de la población, sobre todo en las zonas rurales y en las áreas urbanas pobres, puede incidir de manera directa en la intensidad con que se explota el recurso madera (CEPAL, 1993b; Banco Mundial, 1992; United Nations Secretariat, 1991). Por otra parte, se ha visto que el aumento de la densidad demográfica en las zonas rurales se enfrenta ya sea aumentando la intensidad de uso de las tierras y la productividad de las mismas (el efecto positivo en el crecimiento demográfico, según Boserup) o expandiendo la frontera agrícola. En este último caso, los campesinos pobres o sin tierra, obligados a la búsqueda de nuevos territorios para sobrevivir, tarde o temprano terminan desbrozando y deforestando para ganar tierra cultivable (Banco Mundial, 1992; Davis y Bernstam, 1991; United Nations Secretariat, 1991). De hecho, algunos especialistas sostienen que a nivel mundial la principal fuente de la deforestación (60% aproximadamente, según Myers, 1991) sería la colonización agrícola y la agricultura migratoria. Los campesinos colonos y migrantes talan los bosques para obtener leña, y los queman para abrir nuevos territorios para sus cultivos.

En muchos casos la dinámica demográfica se ha constituido en factor negativo para los bosques a causa de las condiciones de pobreza de los campesinos, la falta de apoyo financiero y tecnológico por parte del gobierno, y la concentración del recurso suelo en unas pocas manos. Una mejor distribución de la tierra inhibiría la densificación excesiva. Asimismo, el mejoramiento del recurso humano y un mayor acceso al crédito y a la tecnología podrían aumentar la productividad de los campesinos sin mayores daños para el acervo de recursos naturales, incluso bajo condiciones de rápido crecimiento de la población rural (Tapia, 1993; Hogan, 1992; UNESCO, 1989).

Por otra parte, se reconoce que en la depredación de las selvas del trópico húmedo han tenido un papel relevante otros factores. Por ejemplo, la actividad de la industria de la madera y de otros rubros fabriles sin control alguno por parte de los gobiernos nacionales y locales, y sin acciones de reforestación; la expansión de la ganadería y las plantaciones extensivas; las políticas de colonización acelerada, y la falta de claridad respecto de los derechos de propiedad de las áreas boscosas (Naciones Unidas, 1993; Banco Mundial, 1992).

Lo que ocurre en América Latina y el Caribe tiene una importancia decisiva en la pérdida de biodiversidad y en la destrucción de la selva tropical a nivel mundial, por cuanto es aquí donde se encuentra el 57% de las reservas mundiales de tales bosques. Lo cual adquiere mayor importancia aún si se considera que la deforestación está avanzando muy rápidamente en la región. La superficie boscosa disminuyó en 8.4 millones de hectáreas anuales durante el decenio de 1980, lo que significa una tasa de deforestación del 1.3% anual (Naciones Unidas, 1993)⁸. La superficie talada en los últimos treinta años equivale a la de México (FAO, 1992). Por otra parte, la tala y quema masivas del bosque tropical, en especial en la Amazonía, estaría generando entre el 7% y el 10% de las emisiones de dióxido de carbono a la biosfera (PNUMA, 1990).

Ahora bien, al analizar con mayor detalle las interrelaciones entre la deforestación, la población y el desarrollo en América Latina y el Caribe se observa un conjunto de situaciones muy diversas, producto de la heterogeneidad que caracteriza a la región en estos tres ámbitos. Similar dispersión se da, también, al interior de los países.

Podría sostenerse que en los países centroamericanos que se encuentran en las etapas iniciales de la transición demográfica, los vínculos entre deforestación y población serían más evidentes, ya que allí se registran las tasas de crecimiento demográfico y las densidades de población más altas de la región, y a la vez el proceso de deforestación más acelerado y devastador (CEPAL, 1993b; PNUMA, 1990). Además, los países de esta subregión se caracterizan por el alto porcentaje que representan la leña y el carbón vegetal en el consumo total de energía nacional. Según datos de la FAO, estos valores serían de 85% en Haití, 65% en Honduras, 63% en Guatemala y 54% en El Salvador (CEPAL, 1993a).

Parte de estas consecuencias críticas han surgido por las condiciones de pobreza de los campesinos y la distribución muy concentrada de la tierra. También existen antecedentes sobre el papel, a veces muy relevante, que han tenido otros agentes en la deforestación de la región (recuadro VII.3).

En la actualidad -dadas las dimensiones relativamente pequeñas de esta subregión, la gran superficie destinada a ganadería extensiva y a cultivos para

⁸ Comparaciones internacionales señalan que en los últimos quince años el volumen de bosque talado en América Latina y el Caribe representó la mayor parte de la deforestación mundial, aunque el ritmo de deforestación fue más intenso en Asia (Naciones Unidas, 1993).

RECUADRO VII.3
POBLACIÓN, DEFORESTACIÓN Y DESARROLLO
EN AMÉRICA CENTRAL Y EL CARIBE

Pese a que en los últimos años en Centroamérica se ha perdido un promedio anual de 240 mil hectáreas de bosque (entre 1981 y 1985 fueron 370 mil hectáreas anuales), y a que la superficie boscosa experimentó una gran merma, ya que de ser el 37% del territorio de esta subregión en 1980 pasó a ser el 28% en 1990, el rubro forestal ha representado cifras mínimas dentro de las exportaciones regionales (1%), lo que evidencia el uso doméstico de este recurso.

En El Salvador, la expansión del café, el algodón y la caña de azúcar se basó en el despeje de la superficie boscosa. Los campesinos productores de granos básicos desplazados por el anterior proceso y por otras causas como la guerra interna y la falta de tierras, ocuparon las laderas montañosas eliminando el bosque. En la actualidad, se estima que la superficie forestal de El Salvador llega al 7% de su territorio. Guatemala tiene una clara vocación forestal, pero las reservas de algunas de sus regiones prácticamente se han agotado por la expansión de cultivos como el algodón. En los últimos años el proceso de deforestación ha avanzado rápidamente en las zonas de Alta Verapaz, Quiché e Izabal, en las cuales se conjugan las presiones derivadas de un fuerte crecimiento de la población y de la ampliación de la actividades agrícolas y ganaderas de grandes dimensiones. En la norteña región del Petén se concentran los recursos boscosos (de hecho, en 1990, 1.4 millones de hectáreas se declararon como zona de reserva). Aquí, la tala de bosques se está intensificando como resultado de masivos desplazamientos de campesinos enmarcados en los programas de colonización gubernamentales. En Honduras, casi la mitad del territorio con vocación forestal se ha talado y experimenta un marcado proceso erosivo. No obstante, han aumentado las zonas de reserva forestal y existen mejores condiciones materiales para un aprovechamiento más eficiente del recurso madera. Nicaragua ha experimentado el mayor volumen de deforestación de América Central, ya que entre 1976 y 1985 se habrían perdido aproximadamente 120 mil hectáreas anuales de bosque. Esto a pesar de la creación, en 1979, del Instituto Nicaragüense de Recursos Naturales y del Medio Ambiente (IRENA), cuya misión era resolver los problemas ecológicos de ese país. En Costa Rica se emitió un decreto para mejorar la gestión de los recursos madereros y asegurar la supervivencia de una cantidad mínima de zonas boscosas, por cuanto las estimaciones oficiales del ritmo de deforestación hacían prever la extinción de los bosques nativos a fines de los años 90. La cuenca del canal de Panamá ha sido deforestada aceleradamente y se reconoce que el crecimiento de la población rural con su secuela de migración en busca de nuevas tierras tuvo gran influencia en el agravamiento de este problema. Asimismo, el crecimiento de la población urbana se tradujo en deforestación, por las necesidades de usar el suelo con propósitos urbanos (habitación, transporte, depósito de residuos, etc.). Entre las islas del Caribe, la situación más dramática es la de Haití. Mientras en 1963 el 60% de la superficie de este país presentaba alguna cobertura boscosa, en la actualidad sólo un 2% del territorio contaría con manchones selváticos. Los resultados de esta deforestación salvaje están a la vista: el 30% del territorio puede considerarse improductivo, numerosos ríos pequeños han perdido profundidad por efecto de la acumulación de sedimentos, han bajado los niveles freáticos, y su principal embalse ha reducido su capacidad de acopio.

En síntesis, entre las causas de la deforestación en esta subregión se pueden señalar: a) la fuerte dependencia de su población respecto del recurso madera. Se calcula que casi el 90% de la madera que se corta se destina a leña o carbón. La situación de pobreza y la carencia de alternativas energéticas incrementa esta dependencia. La expansión demográfica aumenta la presión sobre el recurso boscoso; b) La ineficiencia de la industria de la madera, que no utiliza completamente los árboles que tala; c) la fuerte expansión hacia zonas de vocación forestal de cultivos como algodón, café y caña de azúcar; d) el desplazamiento de los agricultores productores de granos básicos y de los campesinos sin tierras, hacia suelos de vocación forestal, y e) el impenitente avance de la ganadería extensiva, que utiliza tecnologías rudimentarias e ineficientes desde los puntos de vista socioeconómico y medioambiental.

Fuente: CEPAL, 1993a y 1993b; Bilborrow, R. y P. DeLargy (1991), "Land Use, Migration, and Natural Resource Deterioration: The experience of Guatemala and the Sudan", en Davis, K. y M. Bernstam, 1991, PNUMA/AECI/MOPU, 1990.

exportación (café, plátano, algodón, caña de azúcar, etc.), la tremenda concentración de la tierra y la creciente conversión de las últimas reservas de bosque nativo en parques nacionales⁹, han agotado prácticamente las posibilidades de continuar expandiendo la frontera agrícola. Así, el crecimiento demográfico está empujando, por un lado, la migración a las ciudades y, por otro, la proletarianización de los campesinos. Ante la falta de tierra, estos últimos ofrecen su fuerza de trabajo a los terratenientes e industriales agrícolas de la región (Ortega, 1992; Dewalt y otros, 1991).

Por su parte, en los países de América del Sur que más han avanzado en la transición demográfica, la principal causa de la deforestación ha sido la ampliación de la superficie destinada a la ganadería extensiva. Luego vendrían la explotación masiva de los bosques por parte de la industria de la madera, y las presiones demográficas en contextos de pobreza o de minifundio. Además, el avance sobre la frontera agrícola en esta subregión ha sido empujado, en muchos casos, por políticas públicas de colonización que no consideraron una evaluación de su impacto ambiental (recuadro VII.4; Tapia, 1993; CEPAL, 1991b).

Hay que destacar que en muchos de estos países la población rural ha estado disminuyendo en los últimos años, por lo cual imputarles la responsabilidad de la deforestación parecería contradictorio. Aun así, se reconoce que en ciertas zonas rurales de América del Sur que han experimentado un crecimiento explosivo de su población (algunos estados amazónicos de Brasil -Rondônia-, y Bolivia -Santa Cruz, Beni, Pando-, por ejemplo), en buena medida causado por flujos inmigratorios incentivados por los gobiernos, la expansión demográfica puede haber acelerado la tala masiva de bosques (recuadro VII.4).

2.4. TRANSPORTE INTERNACIONAL DE LOS DESECHOS TÓXICOS

Pese a que no se trata de un problema global, dado el carácter internacional de este fenómeno lo más conveniente es situarlo dentro de los problemas planetarios. El asunto es relativamente nuevo, pero se le reconoce una tremenda importancia, hasta el punto de existir un tratado reciente sobre la materia. Por cierto, este problema es una manifestación más de las asimetrías del desarrollo mundial, por cuanto está claro que son los países industrializados los que "exportan" estos residuos, mientras que los países pobres los reciben. No obstante su importancia, especialmente en América Latina y el Caribe que se ha convertido en un receptor de tales desechos (PNUMA/AECI/MOPU, 1990), sus vínculos con las variables de población son difusos, por lo cual no parece apropiado extenderse sobre este particular.

3. PROBLEMAS AMBIENTALES EN ÁREAS RURALES

Los daños ecológicos en las zonas rurales están directamente ligados a las actividades que les son propias y a las características de su geografía. Retomando la taxonomía efectuada con anterioridad, a continuación se verán los distintos tipos de problemas posibles de encontrar relacionados con las tendencias de la población y el proceso de desarrollo de las áreas rurales.

⁹ El caso más notable es el de Costa Rica, aunque en Honduras y Guatemala también han existido iniciativas en este sentido (Utting, 1994; CEPAL, 1993b).

RECUADRO VII.4
POBLACIÓN, DEFORESTACIÓN Y DESARROLLO EN SUDAMÉRICA

Existe una gran cantidad de antecedentes sobre los daños provocados por los flujos migratorios hacia la Amazonía. Estas corrientes se deben, en parte, al acelerado crecimiento de la población de los países con selva amazónica (Brasil, Venezuela, Perú, Colombia y Ecuador), tal como lo ha hecho notar Myers (1991) al analizar el caso de los estados brasileños de Rondônia y Acre. Sin embargo, no puede desconocerse la influencia de los programas de colonización gubernamentales, que implicaron el traslado masivo de campesinos y pobladores urbanos hacia el "vacío amazónico" en un primer paso por "conquistar" ese territorio desconocido y aparentemente tan rico. Adicionalmente, está claro que vastas áreas de la Amazonía han sido depredadas por grandes empresas del rubro de productos primarios (ganadería, madera, minerales, etc.) que a menudo usan a los campesinos migrantes como "limpiadores" de terrenos. En el mismo sentido, se ha descrito la existencia de políticas económicas de deforestación que combinaban las ya mencionadas medidas de colonización con subvenciones a la construcción de infraestructura (habitacional, transporte y almacenamiento) en la Amazonía y beneficios tributarios y facilidades crediticias para las empresas que se radicaran allí. En definitiva, siguiendo un lema popular en esta subregión, "gobernar es poblar", se impulsó el dominio de la Amazonía, aun a costa de la tala masiva de bosques y del uso de ecosistemas nativos frágiles para fines de producción primaria que implican su degradación rápida.

En Argentina la población rural ha disminuido en las últimas décadas, pese a lo cual la superficie del bosque nativo se ha reducido a la mitad de las existencias originales como producto de la expansión de las actividades agrícolas y ganaderas destinadas al consumo urbano e internacional. Los incendios han contribuido a la disminución de la superficie boscosa. La falta de un ordenamiento en la explotación del bosque nativo es preocupante, porque los grupos más pobres de la población argentina se localizan en áreas donde éste es abundante y se mantienen gracias a su explotación, en ocasiones, no sustentable.

A principios de 1990, la superficie boscosa del Ecuador alcanzaba los 115 mil km², equivalente al 42% del territorio nacional. El 99% de ella era bosque nativo. Sin embargo, la deforestación avanza a un ritmo de 340 mil hectáreas anuales y las plantaciones nuevas representan menos del 5% de esta cifra. El problema afecta a todos los tipos de bosques que tiene el país. El tropical está siendo talado por la expansión de la frontera agrícola y los requerimientos de espacio de la actividad petrolera, minera y ganadera. El manglar ha sido mermado por la expansión urbana y la producción de tipo minero y marino. El bosque cordillerano ha sido diezmado por el uso de leña por parte de la población, y por el desmonte para abrir nuevos suelos de cultivo para los campesinos sin tierra.

Se ha establecido que en Chile inicialmente hubo un período agropastoril en el cual el bosque fue considerado como un recurso infinito y se le explotó de manera irracional, por los requerimientos que imponía el desarrollo y el aumento de la población. En los primeros cincuenta años del siglo XX durante la etapa preindustrial, se hace más eficiente la explotación de los recursos madereros, que ya eran mucho menos abundantes que en el pasado. Los crecientes conocimientos sobre gestión forestal permiten enfrentar la merma de recursos con acciones de manejo apropiado de los bosques y reforestación. Después de la posguerra y en pleno período industrial, la explotación del bosque nativo (como madera productiva) se reduce bastante y se reemplaza por bosque artificial de mayor crecimiento y resistencia a los suelos degradados. Además, crece y se diversifica la industria de la madera y se constituye una importante masa de formaciones vegetales protegidas. En la actualidad, la mayor parte de la industria explota las plantaciones iniciadas en torno a 1950. Pese a que el caso de Chile ha sido considerado un ejemplo de manejo forestal, existen varias críticas al modelo seguido. La relevancia económica de la silvicultura contrasta con su escasa absorción de mano de obra -se ha dicho, incluso, que la política de explotación forestal ha estimulado la migración rural-urbana. Además, se ha insistido en la fragilidad de las especies plantadas, susceptibles de ser atacadas por plagas especialmente devastadoras. Por último, se ha señalado que el aumento de las especies foráneas puede atentar contra los equilibrios ecológicos de las zonas boscosas.

Fuente: CEPAR, 1993; CEPAL, 1993b, 1990a y 1990c; Susaeta, E. (1989), "La sustentabilidad en el desarrollo forestal chileno", en *Ambiente y desarrollo*, Santiago de Chile, N° 3, pp. 13-28.

3.1. RECURSOS HÍDRICOS

La falta de agua ha sido un problema crónico en muchas regiones del mundo. La distribución espontánea de este líquido vital presenta una alta complejidad, al igual que la existencia de procesos naturales de renovación del mismo. En las zonas rurales, la escasez del agua implica limitaciones y carencias directas para los individuos y es un obstáculo para las actividades humanas, en general, y las agrícolas y agroindustriales, en particular.

Ahora bien, en los últimos decenios se ha observado una merma importante de las reservas de agua en varias regiones del mundo; de hecho numerosas napas freáticas y cursos de agua superficiales se han secado. El agravamiento de este problema ha sido provocado por la intensa expansión del consumo de este recurso vital, ya que, aun siendo el agua un bien en principio renovable, al exceder su uso cierto límite cuantitativo los procesos naturales de renovación o reposición dejan de funcionar y comienza su agotamiento.

El crecimiento demográfico sería un importante factor explicativo del alza de consumo de agua, tanto por su uso directo por parte de los seres humanos, como por su utilización en diferentes actividades, en especial el riego de tierras agrícolas. Este último ha aumentado significativamente por la necesidad de elevar la productividad de las tierras con el propósito de satisfacer los requerimientos nutricionales de una población creciente y con pautas de consumo alimentario cada vez más exigentes (FNUAP, 1991; Davis y Bernstam, 1991).

En todo caso, mantiene validez el argumento de que el problema principal no es la cantidad de población sino sus patrones de consumo (en este caso, uso del agua). Adicionalmente, se ha sostenido que la tecnología tendría un papel de primera importancia en el mejoramiento de la eficiencia del uso de este recurso y en la generación de procesos de renovación artificial del mismo, a causa de lo cual, ciertos progresos técnicos y su difusión podrían revertir el problema del agotamiento de las reservas de agua dulce. Se ha destacado, también, que en numerosos casos de merma de las reservas de agua, el factor demográfico vinculado a tal problema no ha sido endógeno de las zonas rurales, ya que la demanda de agua ha provenido de asentamientos humanos (normalmente grandes ciudades) fuera del ecosistema donde se está produciendo el problema.

Un segundo tipo de deterioro hídrico consiste en la perturbación y contaminación de las fuentes de agua. La magnitud de este problema ha aumentado significativamente en los últimos años, y son frecuentes los casos de alteración y degradación irreversible de ríos, lagos y áreas oceánicas.

Se ha sostenido que la creciente densificación demográfica de las zonas agrícolas, sobre todo de las aledañas a las fuentes hídricas, y el mayor uso de químicos y fertilizantes en la producción agrícola, han implicado un aumento de la generación de residuos y de productos tóxicos en el campo. En algunos casos, este incremento ha sido de tal magnitud que ha quebrado los ciclos de absorción natural de desechos existentes, desencadenando la acumulación de desperdicios en las fuentes hídricas, tradicionales "basureros" de las zonas rurales. Lo anterior ha provocado serios daños a la calidad del agua, que se vuelve inútil para el uso humano, y la desaparición de las especies que habitan en estas fuentes. De hecho son varios los casos verificados de lagos y ríos "muertos" (Banco Mundial, 1992).

En este contexto, se ha planteado que el crecimiento de la población ha sido uno de los factores claves de este proceso de deterioro. Por un lado, causaría un aumento de

la densidad demográfica en las zonas rurales, cuyo resultado neto es un incremento de los residuos domésticos y orgánicos. Por otro, elevaría la demanda por alimentos, impulsando el incremento de la productividad agrícola mediante el uso de aditivos, fertilizantes y procedimientos químicos (FNUAP, 1991).

Sin embargo, se ha hecho notar que en la mayoría de los casos la densidad rural y los estilos de vida de los campesinos de los países en vías de desarrollo difícilmente alcanzan niveles que se traduzcan en una producción de desechos tan grande como para impedir los procesos de absorción natural de los mismos. El caso de los océanos es uno de los más citados para ilustrar que no es la población rural la que provoca el deterioro de las fuentes hídricas. Por su magnitud, éstos pueden ser afectados sólo por grandes desastres ecológicos, por procesos de depredación industrial a gran escala, o por el depósito de desechos urbanos; todos ellos, factores sin vinculación práctica con la cantidad y velocidad de crecimiento de la población rural.

Pese a que América Latina y el Caribe es una zona rica en recursos hídricos¹⁰, prácticamente en todos los países existen áreas desérticas y otras afectadas por sequías periódicas, estimándose que una cuarta parte de la región es árida o semiárida. Se calcula que, en 1980, 61 millones de latinoamericanos vivían en estas zonas (CEPAL, 1991a).

La falta de agua en la región no se ha originado solamente por causas naturales. Existe evidencia de que este problema se ha suscitado, a veces, debido a las actividades humanas. En algunas zonas agrícolas andinas el problema ha estado vinculado a una alta densidad demográfica, precarias condiciones de vida y manejo inadecuado de los escasos recursos hídricos. En áreas rurales cercanas a grandes proyectos hidroeléctricos o actividades mineras de gran envergadura, hay carencia de agua por el uso intensivo de ella que requieren estas actividades. Se ha constatado, asimismo, que numerosas áreas rurales o semiurbanas de los alrededores de las grandes ciudades de América Latina han visto mermadas sus reservas de agua dulce como consecuencia de su creciente demanda por parte de estas metrópolis (recuadro VII.5).

Los antecedentes disponibles señalan que en la mayoría de los casos las tendencias de la población rural no han tenido mayor incidencia en el aumento de esta contaminación. El problema se ha suscitado, más bien, por el vertimiento sistemático de desechos y de sustancias tóxicas derivadas de las actividades de ciudades aledañas, por la ocurrencia de desastres industriales, y por el gran aumento de la población urbana (CEPAL, 1991b; Reboratti, 1989).

3.2. RECURSO SUELO

Dentro de la degradación de los terrenos se encuentran numerosos tipos de daño, destacándose la erosión, la pérdida de fertilidad, la desertificación y la salinización. Diversos estudios indican que, pese a la carencia de datos precisos, estos problemas se estarían extendiendo aceleradamente en varias regiones del mundo. Si bien a menudo los medios de comunicación de masas difunden la idea de que la desertificación es el

¹⁰ El promedio de precipitaciones en la región se ha estimado en unos 1 500 mm anuales, es decir un 50% más que el promedio mundial. La disponibilidad per cápita de recursos hídricos internos renovables anuales llega a 24 mil metros cúbicos, es decir, el promedio más alto de las principales regiones del mundo. El escurrimiento medio anual alcanza a los 370 mil metros cúbicos por segundo, equivalente a una tercera parte del total mundial (Banco Mundial, 1992; CEPAL, 1991a).

RECUADRO VII.5
PROBLEMAS DE AGUA EN ZONAS RURALES POR PRESIONES DE LA
POBLACIÓN URBANA

En México, el Valle de Lerma ha sido fuertemente afectado por la extracción de agua desde sus fuentes para satisfacer los requerimientos hídricos de su vecina, Ciudad de México. Esta transferencia causó alteraciones ecológicas en el Valle; en particular, deprimió la napa subterránea y secó sus lagunas ocasionando serios problemas sociales y productivos a sus habitantes hasta tal punto que la situación devino en un problema político.

En Brasil, la cuenca hidrográfica de Piracicaba, en la región de Campinas del Estado de São Paulo se conoce como la "California brasileña" por el alto nivel de vida de su población y por su amplio desarrollo agrícola e industrial. Pese a que las estimaciones indican que los recursos hídricos bastarían, en el futuro inmediato al menos, para cubrir los requerimientos de la población y la economía locales, la perspectiva de carencia de agua se ha hecho inminente en la ciudad de Piracicaba y en zonas rurales cercanas, a causa del desvío de las aguas del río con el mismo nombre al sistema que abastece a São Paulo.

La expansión de la ciudad de Lima ha significado prácticamente la desaparición del sistema de riego y de los cursos de agua que alimentaban las tierras de cultivo del Valle del Rímac, deteriorando gravemente los suelos agrícolas de la región costera, los más fértiles del país.

En Chile, las configuraciones de caudal de la mayoría de los ríos entre Santiago y Puerto Montt están o se verán afectados por la construcción de represas hidroeléctricas, necesarias para satisfacer las proyecciones de aumento de la demanda de energía eléctrica. Además de alterar los cursos y los flujos normales de los ríos, tales construcciones han implicado e implicarán profundos cambios en el paisaje rural, incluyendo la inundación de vastas zonas escasamente habitadas pero de reconocida importancia cultural. Por otra parte, los altos grados de contaminación por coliformes y residuos industriales que alcanza el río Mapocho en su paso por Santiago ha significado desde hace varias décadas una creciente contaminación de la producción agrícola de las parcelas aledañas a los sectores poniente y surponiente de la ciudad. De hecho, el temor a una extensión de la epidemia de cólera en los últimos dos años, tuvo como consecuencia el cierre de numerosas de estas parcelas.

Estimaciones para mediados de los años 80 indicaban que 2 mil hectáreas de cultivos cercanos a la ciudad de Mendoza, Argentina, eran irrigadas con aguas cloacales sin tratar provenientes de la mencionada ciudad. Algo semejante ocurría con 6 mil hectáreas próximas a Santiago, Chile; 58 mil del Valle de Mezquital, aledaño a Ciudad de México, y 2 mil de San Martín de Porres, en Lima, Perú.

Fuente: Hogan, 1992; CEPAL, 1992c.

problema más grave, mucho más peligrosa, y sobre todo en los países en desarrollo, pareciera ser la erosión (Banco Mundial, 1992).

Las tendencias demográficas pueden contribuir a la degradación de los suelos a través de varios mecanismos. Dado que en muchas culturas campesinas la tierra debe dividirse entre la descendencia, la porción de terreno productivo por persona disminuye con el paso del tiempo, en un contexto de escasez de suelos cultivables y en directa relación con la fecundidad. Aunque algunos autores señalan que la densificación puede tener consecuencias positivas para la productividad agrícola al empujar la intensificación del uso del suelo -tal como lo ilustra el ejemplo de las terrazas en los cultivos de altura de los Andes o la alta correlación entre tamaño de los predios y porción de los mismos trabajada (CEPAL/FAO, 1986)-, cada vez existe más conciencia de que, en contextos de pobreza¹¹, distribución desigual de la tierra¹² y falta de capital humano, técnico y financiero, ésta tarde o temprano se traduce en sobreexplotación del recurso.

Ahora bien, la densificación demográfica de las zonas rurales no repercute sólo en las áreas agrícolas consolidadas. Según vimos, en algún momento la disponibilidad de tierra per cápita disminuye a tal punto que la emigración en busca de nuevas tierras llega a ser imprescindible para los campesinos más pobres. La agricultura de "roce y quema" que ellos practican ha significado, como ya se explicó, la desaparición de numerosos bosques. Dado que éstos son barreras naturales contra la desertificación, su tala ha permitido que ésta cobre un vigor mayor al que ya había adquirido a causa de la disminución de las fuentes de agua. Esto último es una muestra de los profundos lazos que guardan entre sí los distintos tipos de daño ambiental. En este sentido, las repercusiones de las tendencias demográficas sobre el suelo podrían hacerse sentir por varios canales a la vez, amplificándose su impacto final.

Por otra parte, los suelos donde se levantan los grandes bosques tropicales, que se "limpian" para ser destinados a cultivo o pastoreo, son, contrariamente a la primera impresión que tienen los campesinos migrantes y parte de la opinión pública, sumamente frágiles y de poca fertilidad. A causa de esto último, su uso con fines de cultivo los erosionan rápidamente. Se ha visto que en un lapso de tres a cuatro años los terrenos desbrozados requieren de largos períodos de barbecho para no terminar definitivamente estériles. En igual sentido, tarde o temprano los campesinos sin tierras que practican la agricultura migratoria ocupan suelos que son frágiles, como los de laderas, y que rápidamente son afectados por la erosión (Banco Mundial, 1992; CEPAL, 1991b).

La degradación de las tierras es la situación ambiental más crítica del medio rural en muchos países de América Latina y el Caribe (CEPAL, 1993b y 1991b; PNUMA/AECI/MOPU, 1990). Salvo en el caso de la erosión natural de los suelos, ésta es provocada por el uso inapropiado de los terrenos. Existe, además, un estrecho vínculo entre ciertos procesos de daño de los suelos y los procesos de deforestación analizados anteriormente.

¹¹ La pobreza incide en que aparezcan tales repercusiones negativas porque se ha visto reiteradamente que cuando un campesino es pobre, carece de tecnología adecuada y tiene poca tierra, no puede darse el lujo de períodos de descanso o "barbecho", y no tiene la posibilidad de recurrir a nutrientes externos para el suelo, a causa de lo cual éste va perdiendo paulatinamente su fertilidad hasta devenir completamente estéril.

¹² La concentración de la tierra en unas pocas manos suele vincularse a la pobreza de las masas campesinas, y además empuja hacia una densificación excesiva en las pequeñas propiedades agrícolas.

Pese a la ya señalada estabilidad demográfica de la población rural de la región, en algunas áreas específicas del campo latinoamericano y caribeño se han registrado reducciones importantes de la superficie de los predios -en parte causada por el incremento de la población en esas zonas- a causa de lo cual la única manera de obtener márgenes mínimos de producción para la sobrevivencia del grupo familiar ha sido la sobreexplotación del recurso tierra. Esta es la situación de amplias zonas de la sierra peruana y ecuatoriana y de ciertas zonas minifundistas de Centroamérica, México y Chile. Se advierte, entonces, el vínculo entre una de las características de la trayectoria rural de la región -la alta concentración de la propiedad de la tierra- y los procesos de densificación demográfica y sobreexplotación de los suelos agrícolas (CEPAL/CELADE, 1993; Hogan, 1992).

La migración de campesinos sin tierra hacia la frontera agrícola también ha implicado severos daños a los suelos. En este caso, el desmonte de la selva y el uso indiscriminado de los suelos limpiados como área de cultivo, deteriora rápidamente a estos últimos por su fragilidad natural, su escasa dotación de nutrientes y su exposición a lluvias torrenciales. En Brasil, Ecuador, Colombia, Venezuela y Centroamérica estos procesos han sido notorios (CEPAL/CELADE, 1993; CEPAL, 1991b; PNUMA/AECI/MOPU, 1990). El caso de Bolivia es peculiar, no tanto por los efectos perversos de las políticas de colonización -ya que éstos también se advierten en otros países del área-, sino por su relación con la masificación del cultivo comercial de la coca (CEPAL/CELADE, 1993; Morales, 1990)

Hay que destacar que además de la concentración de la propiedad de la tierra y de la pobreza rural existen otros factores no demográficos relacionados con el deterioro de los suelos. Aparte de la falta de políticas gubernamentales y los errores de los criterios mercantiles, se ha identificado un vínculo crítico entre el modelo de uso energético empleado en el agro de América Latina y la degradación de los suelos y de los ecosistemas rurales.

Este modelo de uso energético se caracteriza por la introducción de técnicas y elementos foráneos que artificializan excesivamente los ecosistemas, tendiendo a deteriorarlos. Se ha desaprovechado así la enorme oferta energética local que, además de ser menos costosa, resulta más "amistosa" con el medio ambiente rural. De hecho se dice que el aumento de la producción agrícola de la región se ha debido principalmente a la intensificación del uso del suelo, y que la ampliación de la frontera agrícola se habría destinado básicamente a ganadería extensiva, cultivos de colonos de baja productividad y explotación forestal no sustentable (CEPAL, 1991b; PNUMA / AECI / MOPU, 1990; Gligo, 1984).

3.3. RECURSO AIRE

Aunque se ha sostenido que la contaminación atmosférica¹³ de las zonas rurales es prácticamente inexistente, algunos trabajos recientes han llamado la atención sobre la aparición de este problema en asentamientos campesinos cercanos a grandes ciudades o industrias. Por otra parte, se reconocen las consecuencias adversas para el aire rural de las fumigaciones indiscriminadas sobre las plantaciones comerciales.

¹³ Hay contaminación del aire cuando la presencia de una sustancia extraña, o un cambio importante de la proporción de sus componentes, es capaz (teniendo en cuenta el conocimiento científico del momento) de provocar efectos nocivos, un daño o una molestia (CEPAL, 1991c).

Además del lazo entre población rural y polución por pesticidas, la contaminación atmosférica tiene a lo menos dos vínculos importantes con los efectivos rurales. En primer lugar, la llamada "lluvia ácida" se debe a polución a nivel atmosférico y, pese a ser producto de actividades eminentemente urbanas, suele ocurrir en zonas rurales con resultados desastrosos para los ecosistemas agrícolas y costeros. En segundo lugar, varias actividades agrícolas, principalmente la ganadería, producen metano, uno de los gases termoactivos que provoca el efecto invernadero. Por esto último, la población rural puede incidir, sin pretenderlo, en la aparición y agudización de problemas ecológicos globales (Naciones Unidas, 1993; Banco Mundial, 1992).

Hay que destacar, por otro lado, que el recurso aire no involucra sólo a la atmósfera, ya que se relaciona también con lo que diariamente se respira en las casas. Numerosos estudios concluyen que muchas familias rurales sufren de una grave contaminación del aire en sus viviendas (polución "indoor"), producto de la combinación de factores como elementos dañinos en la construcción (piso de tierra o ciertos tipos de pintura), hacinamiento, ausencia de un lugar físico específico para la preparación de las comidas, y la inexistencia de mecanismos de eliminación de los residuos (gases y partículas) derivados de la preparación de alimentos y la calefacción en el hogar (Satterhwaite, 1993).

Se ha destacado un vínculo entre las tendencias demográficas y este problema en la medida que, *ceteris paribus*, una alta fecundidad favorece un mayor hacinamiento y una mayor concentración de gases y partículas contaminantes dentro del hogar. Ahora bien, también se reconoce que las condiciones de pobreza y la falta de tecnología desempeñan un papel determinante en la calidad del aire dentro de las viviendas rurales, por cuanto los factores asociados a la polución "indoor" se relacionan íntimamente con los procedimientos domésticos de gestión energética.

Los antecedentes disponibles permiten concluir que la mayor contaminación del aire en el medio rural de la América Latina y el Caribe se ha debido a la difusión de plaguicidas. Normalmente este problema es pasajero en cuanto al aire¹⁴, pero las sustancias tóxicas pueden ser absorbidas por aguas y suelos, provocando daños en estos medios o en el de la biodiversidad. En ocasiones, ciertas áreas específicas han sido afectadas por contaminación atmosférica, como resultado de actividades industriales o mineras cercanas, o por la proximidad de grandes centros urbanos.

Por su parte, la polución del aire dentro de las viviendas rurales afecta a gran parte de la región. Sin disponer de datos confiables respecto de la prevalencia de este problema, se sabe que se produce básicamente por el uso de biomasa como combustible dentro de los hogares de la región.

3.4. INFRAESTRUCTURA FÍSICA

La cobertura de la red de servicios básicos (agua potable y de riego, alcantarillado, electricidad, y recolección de desechos) en las zonas rurales es, en general, deficiente y los costos de ampliarla suelen ser muy altos. Las demandas habitacionales a menudo no están satisfechas. Comúnmente, las necesidades de infraestructura no pueden ser enfrentadas por los individuos aislados y, a menudo, ni siquiera por las comunidades

¹⁴ No obstante, en algunos casos, el uso frecuente de pesticidas ha significado también una polución atmosférica más duradera en las zonas fumigadas.

organizadas, a causa de los altos costos que implican. Estas deficiencias hacen que en las áreas rurales de los países en vías de desarrollo las carencias de infraestructura física constituyan un problema de primera importancia. En este contexto, el crecimiento acelerado de la población rural es una presión adicional sobre la ya insuficiente red de servicios básicos en el campo.

En el plano de los requerimientos habitacionales, el crecimiento de la población rural también puede considerarse una presión por nuevas unidades. Sin embargo, diversos estudios han mostrado que en muchos países del mundo en desarrollo la situación crítica en el sector de la vivienda rural se relaciona más con su deficiente calidad que con la demanda por nuevas construcciones. La información sobre fecundidad, migración, patrones de nupcialidad y pautas de estructura familiar es también de gran importancia para la elaboración de políticas en el ámbito de la vivienda rural. Lo anterior porque estos factores influyen sobre el tamaño y las características de las familias, es decir, de las unidades sociales que en última instancia requieren de viviendas. Así, esta información resulta fundamental para estimaciones rigurosas de demanda y déficit habitacional

Por otra parte, generalmente las grandes obras de infraestructura (represas, caminos, molinos, silos) son levantadas con el propósito de explotar algún recurso natural. De modo que su construcción no se define en función de la población rural del sector. Más aun, su emplazamiento puede provocar fuertes impactos negativos para los ecosistemas próximos (CEPAL/CELADE, 1993; CEPAL, 1991b).

La falta de infraestructura es un problema grave en las zonas rurales de América Latina y el Caribe. En 1988, el 55% de la población rural de la región tenía acceso al agua potable y un 32% contaba con alcantarillado en esa fecha (OPS, 1990). Cifras más recientes también sugieren un panorama de grandes carencias de servicios básicos en las zonas rurales, y de marcados contrastes urbano-rurales. En Chile, uno de los países cuyas áreas urbanas tienen una alta cobertura de servicios básicos, sólo un 42% de las viviendas rurales tenía conexión a la red de agua potable en 1992. La población de las viviendas restantes debía abastecerse mediante pozos, grifos, pagando a aguateros, o directamente acarreando agua desde ríos o vertientes (cuadro VII.1).

El déficit de infraestructura de otros servicios básicos y de obras públicas de relevancia, como caminos o establecimientos de salud y educación, parece ser incluso mayor que el de la cobertura de agua potable en las zonas rurales de la región. Las razones para estas carencias están enraizadas en los patrones de desarrollo de América Latina, en la ya tradicional postergación de los sectores rurales, y en los mayores costos que implica el levantamiento de esta infraestructura en las condiciones de dispersión demográfica propias del campo.

Como ya se ha dicho anteriormente, el hecho de que en la mayoría de los países de la región la población rural haya tendido a permanecer estable en los último quince años niega toda validez a las visiones simplistas que apuntan hacia el crecimiento demográfico para explicar los problemas del campo.

No obstante lo anterior, los datos y proyecciones disponibles permiten distinguir países, ya que en algunos las tendencias demográficas de su población rural podrían constituirse en una presión adicional sobre la escasa infraestructura existente. Tal situación la ilustra el caso de Honduras, que sólo para mantener la cobertura de la red de alcantarillado requerirá aumentar en un 15% sus conexiones entre 1990 y el año 2000. En otros, como Chile, la presión demográfica por servicios básicos será mínima, lo que facilitaría el mejoramiento de la cobertura y la calidad de la red (cuadro VII.2).

CUADRO VII.1
CHILE: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS VIVIENDAS PARTICULARES OCUPADAS
POR DISPONIBILIDAD DE AGUA POTABLE Y SEGÚN TIPO DE VIVIENDA.
1992

Disponibilidad de agua potable	Total	Casa	Depto.	Pieza	Mediagua ^c	Rancho	Móvil y otros
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Con cañería dentro de la vivienda	23.8	27.0	100.0	18.2	6.8	2.2	6.1
Red pública	12.9	14.5	100.0	12.4	4.6	1.2	3.1
Pozo o noria	6.4	7.4	-	3.7	1.1	0.4	1.6
Río o vertiente	4.5	5.1	-	2.1	1.1	0.6	1.4
Con cañería fuera de la vivienda ^a	18.6	18.4	-	29.4	22.1	10.5	10.8
Red pública	12.4	12.0	-	20.9	16.6	6.2	4.8
Pozo o noria	3.1	3.2	-	4.9	2.7	1.3	3.1
Río o vertiente	3.1	3.1	-	3.6	2.8	3.0	2.9
Sin cañería ^b	57.6	54.7	-	52.4	71.1	87.3	83.1

Fuente: INE, 1993.

^a Pero dentro del sitio.

^b Incluye, también, a los que se abastecen de la red pública, pero desde una cañería fuera del sitio donde se encuentra la vivienda.

^c Construcción de emergencia, precaria por definición.

CUADRO VII.2
ESTIMACIONES Y PROYECCIONES DE VIVIENDAS RURALES CON CONEXIÓN AL
ALCANTARILLADO BAJO DOS HIPÓTESIS DE CAMBIO DE LA COBERTURA, EN PAÍSES
SELECCIONADOS. 1990, 1995 Y 2000

País	Años			Años		
	Hipótesis de cobertura constante			Hipótesis de cobertura creciente		
	1990	1995	2000	1990	1995	2000
Chile						
Viviendas	202 833	203 952	203 097	255 176	309 214	360 328
Cobertura del servicio	11.3	11.3	11.3	14.2	17.1	20.0
Honduras						
Viviendas	56 921	61 938	66 196	66 728	99 288	134 629
Cobertura del servicio	12.3	12.3	12.3	14.4	19.7	25.0

Fuente: CELADE/BID, 1994.

3.5. RECURSOS HUMANOS

Las condiciones ecológicas tienen numerosas implicaciones para los recursos humanos en las zonas rurales. Por cierto, el adelgazamiento de la capa de ozono y el efecto invernadero implican consecuencias negativas para la salud de las personas y la productividad agrícola. La falta de agua o su contaminación, la degradación de los suelos y la polución atmosférica generan, también, enormes perjuicios a la población rural, tanto en el aspecto de la salud, como en el de sus actividades económicas básicas. Se ha insistido en los efectos nocivos que tiene para la población rural la contaminación del aire por pesticidas o la polución de los ríos por sustancias tóxicas. Adicionalmente, tales fenómenos de deterioro ambiental pueden influir sobre los patrones migratorios, renovando el círculo de daño ecológico. De hecho, este último asunto está adquiriendo tal importancia que se ha acuñado la categoría de "refugiados ambientales" para identificar a un creciente número de personas que se ven obligadas a desplazarse por motivos de deterioro ambiental.

Las carencias de infraestructura también son desfavorables para la población rural. La baja cobertura de la red de agua potable, alcantarillado y recolección de basuras se encuentra en la base del precario estado de saneamiento básico de los hogares rurales. Esto último incide en su patrón de morbilidad y mortalidad, estimándose que "el 80% de todas las enfermedades y más de un tercio de los fallecimientos en los países en desarrollo se deben al consumo de agua contaminada y que, en promedio, hasta la décima parte del tiempo productivo de cada persona se pierde a causa de enfermedades relacionadas con el agua" (CEPAL, 1994, p. 11). Las malas condiciones de las viviendas también se suman a la deficiente calidad de vida de la población rural, y constituyen circunstancias que van en claro desmedro de los recursos humanos en el campo.

De hecho, existe un vasto conjunto de antecedentes sobre las consecuencias perjudiciales para éstos de tal situación. Las condiciones de salud de los campesinos han sido afectadas por la falta de agua potable y por la contaminación de las fuentes hídricas. Todavía son comunes las enfermedades diarreicas y parasitarias. El impetuoso avance del cólera es una manifestación del grado de contaminación de las aguas. El deterioro de los suelos ha implicado productividades decrecientes y ha significado penurias económicas en diferentes zonas rurales de la región. Diversos estudios nacionales han hallado una relación entre las condiciones habitacionales del campo (viviendas precarias y deficiencias de los servicios básicos) y los elevados índices de mortalidad infantil (CELADE, 1990). Puede señalarse, además, que tales deficiencias forman parte del síndrome de reproducción intergeneracional de la pobreza, al mermar, desde su nacimiento, las posibilidades físicas e intelectuales de los pobres rurales.

Puede concluirse que pese a la existencia de ciertas condiciones comunes, relevantes para la vinculación entre la población y el medio ambiente, en el agro latinoamericano, como la gran concentración de la tierra en unas pocas manos; la dualidad entre agricultura moderna de exportación y otra tradicional de subsistencia; y la rígida estratificación del mundo rural en terratenientes productores, agricultores con poca tierra, y campesinos proletarizados sin tierra, y no obstante la tendencia al equilibrio demográfico en las zonas rurales de la región, los vínculos entre población, medio ambiente y desarrollo varían entre y dentro de los países en virtud de sus heterogéneas características demográficas, socioeconómicas y ecosistémicas.

4. PROBLEMAS AMBIENTALES EN LAS ZONAS URBANAS

Los problemas ambientales urbanos guardan una estrecha relación con la densidad de población, los patrones de producción y consumo y las condiciones de vida en las ciudades.

Debe señalarse que la urbanización no constituye, en sí misma, una amenaza para el medio ambiente. Tiene beneficios (liberación de tierras y economías de escala, por ejemplo) que podrían contrapesarse con sus eventuales desventajas (concentración de la presión demográfica en los planos de demanda de recursos y producción de desechos)¹⁵. Incluso, tales externalidades negativas podrían ser enfrentadas con políticas apropiadas. No obstante, en la práctica y por la conjunción de distintas circunstancias, la urbanización en la mayoría de los países en desarrollo ha estado asociada a variados problemas ambientales.

4.1. RECURSOS HÍDRICOS

Tal como sucede en las zonas rurales, las dos principales situaciones críticas de los recursos hídricos en las localidades urbanas se relacionan con la escasez de agua y con la contaminación de las fuentes hídricas. El vínculo crítico entre población, desarrollo y dotación de agua dulce se suscita por la concentración de la población. Así, se ejerce una gran presión sobre los recursos hídricos próximos a las ciudades, que son los que normalmente las abastecen, hasta el punto de que se usan con una intensidad que supera su tasa de reposición y comienzan a agotarse.

De esta manera, se ha visto que la expansión demográfica muy acelerada de algunas ciudades ha generado una "presión insostenible" sobre las fuentes de agua dulce usadas para cubrir los requerimientos. Hay varios ejemplos de ciudades que, a causa de sus requerimientos, virtualmente han "secado" las fuentes de agua cercanas, por lo cual han debido expandir su red de captación acuífera, encareciendo la recolección del agua y quitando este recurso a las zonas rurales próximas (CEPAL, 1993a, 1991b y 1989).

Ahora bien, aunque hay un creciente consenso acerca de la existencia de un mecanismo mediante el cual la expansión urbana contribuye al agotamiento de los recursos hídricos, es necesario subrayar que éste opera con intensidad variable según cuáles sean las características de las localidades urbanas. La principal de estas características es la disponibilidad física de agua, porque existen urbes cuya población, aunque ha crecido rápidamente en los últimos años y alcanzado una gran envergadura en la actualidad, está todavía lejos de provocar una "presión" insostenible sobre las fuentes de agua que las abastecen. En segundo término se encuentra la tecnología, ya que se han producido enormes avances en los procedimientos destinados a hacer un "reciclado rápido" del agua usada, con lo que puede contrarrestarse el quiebre de los circuitos de renovación naturales. Por último, los patrones de producción y consumo de las distintas ciudades, así como la política de precios aplicada a este recurso, pueden

¹⁵ Nótese que al juzgar el carácter positivo o negativo de las externalidades de la concentración demográfica característica de la urbanización se tienen en cuenta sólo sus eventuales efectos sobre los ecosistemas. Se hace hincapié en el hecho de que son efectos eventuales porque dependen de muchos factores y no sólo de la concentración demográfica. Ahora bien, la concentración demográfica puede tener consecuencias positivas desde otros ángulos. Por ejemplo, reduce notablemente los costos unitarios de la instalación de servicios básicos.

contribuir a exacerbar o a suavizar los efectos de la “presión demográfica urbana” por agua.

En lo que se refiere a la contaminación de las fuentes hídricas, la alta densidad de población y los estilos de vida urbanos tienen el poder de generar una cantidad de desperdicios que, de no ser tratados con tecnologías modernas, resultan imposibles de absorber de manera natural por las fuentes de agua donde éstos son vertidos o depositados (CEPAL, 1992d, 1991a y 1991b).

La cantidad y el ritmo de crecimiento de la población se constituirían en factores agravantes del deterioro hídrico, debido en gran medida a las condiciones de pobreza y la ausencia de acciones de cuidado ambiental decididas que impera en las ciudades de los países en desarrollo. En contraposición, las grandes urbes europeas han logrado mejorar notablemente sus condiciones ambientales en los últimos años, gracias a fuertes inversiones en tecnología anticontaminante y a políticas exigentes de control ambiental (recuperación del río Támesis en Londres y del río Sena en París, por vía de ejemplo).

Lo anterior permite comprender por qué el menor crecimiento demográfico de muchas ciudades del mundo en desarrollo durante los años 80 no se tradujo en mejoramientos en el abastecimiento de agua para las mismas. Los efectos negativos de la falta de inversiones e inexistencia de políticas adecuadas, verificadas durante esta década, superaron con creces las potenciales consecuencias positivas de la reducción de la presión demográfica sobre los recursos hídricos (Satterthwaite, 1993; Hardoy y otros, 1992).

En América Latina y el Caribe existe un amplio conjunto de antecedentes acerca de las consecuencias que ha tenido la dinámica de la población urbana sobre los principales problemas en esta materia, vale decir la escasez y la contaminación de las fuentes de agua. El rápido crecimiento de las ciudades (anexos 1 y 2) ha significado un fuerte aumento de la demanda de este líquido, tanto para el consumo de los habitantes de las ciudades como para su uso en las actividades industriales y de servicios.

Esta demanda se ha satisfecho con las fuentes hídricas próximas a las urbes. Sin embargo, el emplazamiento geográfico de muchas de las grandes ciudades de la región -enclavadas entre montañas o en alturas de zonas semiáridas- se traduce en crecientes dificultades para obtener este vital líquido de tales fuentes. Así, los depósitos cercanos de agua van agotándose, se hacen más frecuentes los problemas en el suministro y se imponen ingentes inversiones en infraestructura para establecer captaciones más lejanas (recuadro VII.6).

También existe amplia evidencia sobre la contaminación de fuentes de agua dulce como resultado de las actividades de la población urbana. En América Latina y el Caribe, la causa principal de contaminación del agua es la descarga directa de desechos domésticos e industriales a las fuentes de aguas superficiales y a los acuíferos subterráneos. En la distribución geográfica del agua contaminada predominan los flujos provenientes de las grandes áreas metropolitanas. Datos recientes sobre veinticuatro ríos centro y sudamericanos sugieren que sus índices promedios de contaminación son más elevados que en la mayoría de las restantes grandes regiones del mundo. La proporción de ríos de la región con recuentos superiores a 100 mil coliformes fecales por 100 ml duplica la de ríos estudiados en otras partes del mundo (CEPAL, 1992c).

La industrialización también ha contribuido a la polución hídrica. En prácticamente todos los países de la región la totalidad de los efluentes industriales, salvo los más tóxicos, se descargan sin tratamiento adecuado. Se ha estimado que en Argentina se retiene sólo un 10% de las cargas de desechos industriales, y que en

RECUADRO VII.6
ESCASEZ DE AGUA Y EXPANSIÓN URBANA EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

Cada una de las grandes áreas metropolitanas de América Latina y el Caribe posee una relación específica con el recurso hídrico que depende de su emplazamiento. Sin embargo, poseen características comunes como la demanda creciente de abastecimiento de agua domiciliar e industrial. Esto se refleja en la necesidad de explorar fuentes de agua cada vez más distantes, y en la utilización de acuíferos subterráneos.

Ciudad de México está asentada en un valle cerrado ubicado a 2 240 metros sobre el nivel del mar. En sus orígenes estaba rodeada de lagos y la demanda de agua pudo satisfacerse sin mayores problemas. Durante el presente siglo, su acelerado crecimiento demográfico y económico obligó a la perforación de pozos subterráneos que provocaron hundimientos de tierra e inundaciones. La continuación de estos procedimientos ha provocado una fuerte baja de las napas subterráneas, y en algunas zonas de la urbe los hundimientos han alcanzado los nueve metros y han alterado el sistema de drenaje superficial. El bombeo desde napas cada vez más profundas ha implicado la extracción de aguas fósiles deteriorando la calidad del líquido. A fines de los años 50 se inició la transferencia del líquido desde el vecino valle de Lerma. Se estima que a principios del próximo siglo el agua tendrá que traerse desde unos doscientos kilómetros de distancia y en su recorrido deberá elevarse más de mil metros.

En Ecuador, ciudades principales como Quito, Portoviejo y Guayaquil no escapan a la escasez del recurso en sus cuencas vecinas; sus dotaciones no alcanzan a cubrir el aumento de su población. En el caso de Quito, sus fuentes escasas han obligado en la actualidad a la ejecución de costosos proyectos de transporte del recurso desde las cuencas orientales hasta la sierra. En la práctica los déficit hídricos se compensan mediante racionamientos de agua en ciertos sectores urbanos.

Lima se asienta en dos valles, verdaderos oasis en medio de un desierto costero. Prácticamente no llueve en esta zona, por lo tanto el abastecimiento de agua de la población de la ciudad depende de los ríos Rímac, Chillón y Lurín, y de las napas subterráneas. A principios de los años 80 el déficit de captación hídrica de ríos llegaba al 10%, lo que se suplía mediante bombeo de aguas profundas. Sin embargo, este procedimiento ya había hecho descender en veinte metros la napa usada. Según expertos, la solución para la ciudad sería desviar agua desde el río Mantaro situado a 150 kilómetros de la ciudad y a cuatro mil metros de altitud. No obstante, no ha podido ser implementada porque, además de los costos económicos que involucraría, el cauce principal de este río está seriamente contaminado por relaves mineros acumulados durante años en su cauce y laguna tributaria.

Santiago, en cambio, se localiza en un valle rico en recursos hídricos. La ciudad se abastece, principalmente, a través de captaciones directas del Río Maipo; también existen captaciones gravitacionales desde el río Mapocho y la quebrada de San Ramón, y extracción desde pozos profundos (estos últimos cubren parte de la demanda del sector poniente de la ciudad). Pese al crecimiento de su población y de su economía, esta rica dotación del recurso agua ha permitido que Santiago tenga un abastecimiento casi total -y regular- de agua potable, la que es distribuida mediante una amplia malla interconectada de funcionamiento gravitacional. Se calcula, además, que la bocatoma en el río Maipo, a cuarenta kilómetros de distancia del centro de la ciudad, permitirá solventar los requerimientos de agua dulce de la ciudad, sin problemas, hasta el primer cuarto del próximo siglo.

Fuente: CELADE, 1994; CEPAL, 1992c.

México los efluentes industriales son causantes del 90% de la contaminación del agua. La industria colombiana, a su vez, es responsable de un 50% de la contaminación hídrica. El lago Valencia, en Venezuela, prácticamente ha perdido su capacidad de albergar vida a causa de los residuos industriales que terminan en él. En São Paulo, los cursos de agua que cruzan la ciudad han devenido anaeróbicos por efecto de la contaminación. En Quito, se ha estimado que las aguas servidas que se vierten sobre el río Manchágara lleva 360 millones de coliformes fecales por litro. En Santiago, según datos de 1990, el caudal medio de aguas cloacales que se vierten al río Mapocho es de 9.6 m³, mientras que el caudal medio del río, medido antes de ingresar a la ciudad, es de sólo 6.6 m³. A causa de lo anterior, la contaminación fecal del río fluctúa entre 100 mil y 1 millón de coliformes por 100 ml de agua, y todo vestigio de vida ha desaparecido del mismo. Por el aumento de la población y de las actividades humanas en general, se prevé que la descarga se multiplique en los próximos veinte años (CEPAL, 1992c).

Como se desprende del párrafo anterior, el rápido crecimiento de las ciudades se ha constituido en uno de los factores agravantes de la contaminación hídrica a causa de las carencias de infraestructura, tanto en el plano de la recolección de los residuos (de los hogares y de las industrias) como en el de su tratamiento.

4.2. RECURSO SUELO

Si se considera el territorio sólo en su función productiva natural, vale decir, como superficie destinada a la mantención de la biodiversidad y a la producción de alimentos, podría señalarse que, por definición, las localidades urbanas constituyen una modalidad de degradación del suelo, por cuanto éste pierde su carácter "productivo" y "expulsa" a la mayoría de la especies vivas.

Sin embargo, tal planteamiento no tiene en cuenta otra importante función del territorio para la humanidad, cual es la de servirle como espacio de asentamiento. Además, no considera el hecho de que las actividades humanas exceden en mucho a las tareas agrícolas. Tampoco reconoce que si los efectivos urbanos se dispersaran en el campo la disponibilidad per cápita de tierras agrícolas disminuiría sensiblemente.

Ahora bien, los razonamientos del párrafo anterior no autorizan a concluir que todo uso urbano del terreno sea socialmente ventajoso o que la dinámica de las ciudades no implique daños para los suelos. En general, puede señalarse que los problemas de degradación de los suelos en las zonas urbanas son más bien de tipo cualitativo que cuantitativo, ya que -como producto de la densidad de población inherente a la condición urbana- la superficie de las ciudades suele ser una fracción muy reducida del territorio.

El carácter cualitativo del problema está dado por el hecho de que las ciudades en su mayoría se han establecido en los terrenos más fértiles y en ubicaciones privilegiadas desde el punto de vista del acceso a los recursos básicos. Es decir, aun siendo poco el territorio que ocupan, éste es normalmente de buena calidad. La expansión física de las ciudades, que es muy acelerada en las urbes de los países en vías de desarrollo, implicaría, por tanto, la pérdida de terrenos de alta productividad agrícola.

Se ha señalado insistentemente que las tendencias de la población urbana en los países en vías de desarrollo han estado entre los factores determinantes de esta pérdida de suelos de buena calidad. No sólo se trataría de la expansión física necesaria para enfrentar el crecimiento demográfico de las ciudades, también se ha subrayado la incidencia en ella de los flujos de inmigración hacia las urbes. Además de su cuantioso

volumen, estas corrientes tienen una fuerte presencia de personas pobres que ante la imposibilidad de costear la compra o el arriendo de una vivienda simplemente se instalan, a menudo como ocupantes ilegales, en terrenos periféricos y en condiciones sanitarias muy precarias. A causa de lo anterior, la migración impulsa un estilo de expansión horizontal que contribuye a la ocupación habitacional de los sitios agrícolas aledaños a las ciudades.

También la movilidad intraurbana parece favorecer la expansión horizontal. En muchos países subdesarrollados se han aplicado políticas de reordenamiento urbano que en la práctica han significado el traslado de los asentamientos precarios desde el centro hacia la periferia, expandiendo la superficie de las urbes. El poblamiento descontrolado de áreas riesgosas -zonas inundables, laderas, quebradas- hace aún más probable la ocurrencia de desastres naturales, y la tala indiscriminada de la capa vegetal y arbórea cercana a las ciudades hace a los suelos de la periferia más frágiles, facilita su erosión e impide la función protectora que a veces cumple el entorno urbano.

Más allá de los múltiples mecanismos a través de los cuales las tendencias de la población urbana pueden acarrear daños a los suelos, es necesario advertir que la pobreza, la escasez de recursos públicos y la ausencia de una gestión urbana coherente, son factores decisivos para que estos daños ocurran.

En América Latina y el Caribe, las estimaciones disponibles señalan que la superficie que ocupan las ciudades es poco significativa en el marco del territorio total de la región. Sin embargo, dado el emplazamiento en suelos privilegiados para la agricultura que tienen muchas urbes de la región, su impacto sobre la producción de productos primarios puede llegar a ser importante, sobre todo si su expansión física es acelerada y tiene un efecto sobre las actividades agrícolas mayor que el de una mera ocupación de espacio para edificación.

La información disponible confirma que las metrópolis de América Latina han tenido un proceso de crecimiento geográfico a lo menos similar a la expansión demográfica, tal como lo ilustran los casos de Santiago y Bogotá, por ejemplo, en los últimos cuarenta años¹⁶.

Existe una preocupación especial por las repercusiones que podría tener la expansión física de Bogotá sobre los terrenos agrícolas aledaños, por cuanto esta gran ciudad se localiza en una sabana de suelos fértiles donde se produce más del 85% del trigo, cebada y patata de Colombia, y se concentra el cultivo e industria de las flores de exportación, uno de los negocios más rentables y de mayor crecimiento en el país. A diferencia de Santiago y Bogotá, la rapidez de la expansión física de Lima ha superado holgadamente su aumento demográfico; mientras que entre 1940 y 1993 el número de habitantes se multiplicó por 10, durante igual lapso la superficie se multiplicó por 30. Esta gran expansión territorial ha implicado la pérdida del 76% del área agrícola potencial de la provincia de Lima (CELADE, 1994).

Por otra parte, la dinámica urbana ha tenido múltiples repercusiones sobre otros suelos. El crecimiento demográfico de las ciudades ha tenido, también, múltiples repercusiones sobre suelos más o menos distantes de las urbes. El incremento de la

¹⁶ Hay que destacar que durante los años 80 la expansión territorial de Santiago fue mucho más rápida que su crecimiento demográfico, producto de la aplicación de medidas que supeditaron la gestión urbana a las políticas habitacionales y que privilegiaron la construcción de viviendas en la periferia de la metrópolis (CELADE, 1994).

demanda habitacional y de los requerimientos de agua, por ejemplo, ha implicado procesos acelerados de erosión de los terrenos desde los cuales se extraen el agua para consumo humano y los áridos usados en el sector de la construcción. Es frecuente que dichos terrenos estén ubicados fuera -y a veces a decenas de kilómetros- de las ciudades. El aumento de la producción de desperdicios domésticos, a su vez, ha obligado a "exportar" residuos -ya sea a través de cursos de agua o mediante el traslado de los residuos sólidos- generando un deterioro ambiental en las áreas donde finalmente éstos se depositan.

4.3. RECURSO AIRE

Los problemas de contaminación atmosférica se encuentran entre los más acuciantes de las ciudades. De hecho, son varias las urbes donde la contaminación de su capa atmosférica ya significa riesgos para su población (Satterthwaite, 1993; Hardoy y otros, 1992). Las principales causas de contaminación atmosférica en las ciudades son los procesos de transformación y uso energéticos, las emisiones de vehículos motorizados y los procesos industriales (Banco Mundial, 1992). Todos ellos implican la expulsión hacia el aire de una gran cantidad de partículas y gases dañinos que se van acumulando paulatinamente, en la medida que los procesos naturales de absorción existentes en la atmósfera no dan abasto. Teniendo en cuenta estos elementos, podría afirmarse que el crecimiento de la población urbana ocasiona un aumento de la polución del aire, a causa de la mayor frecuencia de actividades contaminantes propias de las ciudades.

Sin embargo, este argumento no debe oscurecer el hecho de que los principales factores vinculados al deterioro de la calidad del aire son no demográficos y corresponden al emplazamiento geográfico, las políticas de cuidado ambiental y la tecnología. Se ha verificado que el riesgo de la contaminación atmosférica depende, en parte, del emplazamiento geográfico de la ciudad y del régimen de vientos que la afecta. Por otra parte, avances técnicos en el control de los contaminantes atmosféricos han permitido reducciones sustanciales de las emisiones de gases y partículas de los procesos productivos y otras actividades urbanas. Estos avances combinados con la implementación de políticas decididas de control y protección ambientales han permitido que, en los últimos decenios, grandes ciudades de países industrializados hayan bajado sus índices de contaminación atmosférica, y que urbes del mundo en desarrollo de crecimiento económico y demográfico rápidos no hayan sido afectadas por el problema de la polución del aire (CELADE, 1994 y 1992; Hardoy y otros, 1992; CEPAL, 1991c y 1989).

En las zonas urbanas también existe la polución del aire dentro de los hogares. En general, ésta se ha asociado a la pobreza urbana, ya que la acumulación de partículas en el aire dentro de las viviendas sería causada básicamente por el piso de tierra de las construcciones precarias. La combustión de biomasa y la ignición incompleta de combustibles fósiles, derivados típicos de los patrones de consumo de los pobres, provocarían la acumulación de gases tóxicos. En este contexto de pobreza, la alta fecundidad podría agravar el problema, dados sus vínculos con el hacinamiento y la falta de espacio físico.

En muchas ciudades de América Latina y el Caribe existen claras evidencias de un marcado deterioro de la calidad de la atmósfera. Un documento que sintetiza el consenso técnico y político de la región sobre el tema ambiental en los inicios de la década de 1990, plantea que "el deterioro reciente del medio ambiente urbano representa un grave problema de salud pública. Más de 50 millones de personas están

hoy expuestas a peligrosos niveles de contaminación del aire en las áreas urbanas de la región" (PNUMA, 1990).

En el invierno de 1992, la comisión especial de descontaminación de la región metropolitana de Santiago, Chile, consideró que los niveles de contaminación eran peligrosos para la salud humana, e impuso un estado de emergencia ambiental que comprendió la restricción del tráfico, el cierre de algunas fábricas y el aplazamiento de las clases en las escuelas. En São Paulo se descargan en el aire 5 mil toneladas de contaminantes cada día, y se estima que los automóviles son los responsables del 90% de la contaminación de la ciudad. En 1992, los funcionarios locales iniciaron la "Operación invierno" y planearon restringir la circulación de automóviles desde las 7 horas hasta las 19 horas en una superficie de 100 km², limitada por los ríos Pinheiros y Tieté. La intención era y es eliminar de las calles de la ciudad 300 mil automóviles cada día -una reducción del 20%, alternativamente según el número de la matrícula. En Lima, las principales fuentes de contaminación del aire son el parque automotor, la industria y la quema de basuras. Ya en 1973 la concentración de diversas sustancias contaminantes en el aire superaba los límites de riesgo para la salud de las personas.

Como se aprecia en el párrafo anterior, el tamaño de las urbes no puede considerarse como la causa de los índices de contaminación del aire. Asimismo, no puede imputársele un efecto directo y permanente al crecimiento de su población, por cuanto se ha visto que la dinámica de las actividades que contaminan (por ejemplo, la industrialización y la expansión del parque automotor) no es concomitante con las tendencias de la población. No obstante, bajo condiciones tecnológicas deficientes y geofísicas desfavorables, el aumento demográfico ha contribuido a agravar este problema.

Lo anteriormente expuesto permite explicarse por qué grandes ciudades como Buenos Aires prácticamente no experimentan este daño (posee un favorable régimen de vientos), y cómo es que grandes urbes del mundo desarrollado han logrado controlarlo (con avances técnicos y legislación ambiental severa). También permite entender por qué ciudades de tamaño medio, como Quito y Cubatao, registran problemas de polución atmosférica (con sus desfavorables condiciones de emplazamiento y de localización de industrias contaminantes, respectivamente); asimismo, por qué en urbes como Santiago y Ciudad de México, a pesar de su fuerte reducción del crecimiento demográfico en los años 80, la polución atmosférica aumentó durante esta década más rápido que nunca antes en su historia (en ambas hubo fuerte expansión y desregulación del parque automotor).

4.4. RECURSOS DE INFRAESTRUCTURA

Al igual que en las zonas rurales, los requerimientos urbanos de infraestructura física se vinculan a la mantención y expansión de la red de servicios básicos, a la edificación habitacional y a la construcción de la infraestructura productiva; aun cuando el tipo de infraestructura necesaria en las ciudades varía bastante respecto de la requerida en zonas rurales.

En cuanto a los servicios básicos, el abastecimiento de los mismos es prioritario. Además, ya resulta imposible pensar en una solución individual de estos requerimientos y deviene imprescindible la acción de la comunidad organizada o del Estado para enfrentarlos. La edificación habitacional también mantiene su carácter social prioritario, por cuanto se considera que una vivienda digna es una necesidad básica de las personas, independientemente de su ubicación social o geográfica. En lo

referente a la infraestructura productiva, además de la construcción típica de los sectores secundario y terciario de la economía, surge como elemento de gran importancia la infraestructura de apoyo a la producción y a las comunicaciones, así como la mantención y ampliación de la red vial.

En lo que respecta a las interrelaciones entre población, infraestructura y desarrollo en las zonas urbanas, se sostiene que el crecimiento acelerado de las urbes en el mundo en desarrollo ha implicado una "explosión" de la demanda por infraestructura, prácticamente imposible de satisfacer tanto por su magnitud como por la falta de recursos, tecnología y personal calificado. El acelerado crecimiento de la población habría provocado una incapacidad de satisfacer los requerimientos de infraestructura, y los patrones de migración selectivos habrían empujado el déficit habitacional y la ocupación de sitios sin urbanizar.

Se reconocen, también, efectos no lineales de las tendencias demográficas sobre los requerimientos de infraestructura. Es decir, pasado cierto umbral en materia de población, los costos sociales y ambientales de la infraestructura necesaria se elevarían notablemente. En megalópolis de varios millones de habitantes, la tarea de cubrir los servicios básicos resulta notablemente más compleja y costosa. Por otro lado, cuando el crecimiento demográfico de las ciudades es muy acelerado puede saturarse la capacidad de las redes de servicios básicos y viales, las que se construyeron pensando en un cierto tamaño máximo de población. En este sentido, los costos económicos y ambientales de la captación del agua a distancias cada vez más alejadas se incrementan significativamente, pasado cierto nivel de demanda.

En todo caso, y aunque hay un relativo consenso sobre el diagnóstico que atribuye al incremento demográfico un conjunto potencial de repercusiones negativas sobre la infraestructura de las ciudades, diferentes estudios señalan que los problemas urbanos se deben más bien a la falta de recursos y a la ausencia de políticas urbanas claras (UNCRD, 1994; Satterthwaite, 1993; Hardoy y otros, 1992; CEPAL, 1989).

En el ámbito de la infraestructura de servicios básicos, entre las ciudades de América Latina y el Caribe se comprueba la existencia de una tremenda heterogeneidad. Hay urbes donde las redes públicas del agua potable, alcantarillado y electricidad prácticamente cubren a toda la población (Santiago, por ejemplo), mientras que en otras la mayor parte de los hogares carece de estos servicios (CELADE, 1994; CEPAL, 1992c y 1989). Asimismo, en ciertas ciudades el sistema de recolección y depósito de la basura funciona adecuadamente, mientras que en otras es casi inexistente (Hardoy y otros, 1992).

Los problemas de infraestructura de servicios básicos han tenido efectos directos y unidireccionales sobre los recursos humanos de las ciudades de la región, tal como se expondrá más adelante. Sin embargo, en relación con los problemas ambientales su vínculo puede ser más complejo.

En términos generales, podría sostenerse que la expansión de la red de servicios básicos resulta altamente beneficiosa para la gestión sustentable de los recursos naturales y para la disminución del daño ambiental derivado de la producción de desechos y su absorción por parte del ecosistema.

Pero, en términos más específicos, el aumento de la cobertura de estos servicios puede significar un fuerte y hasta insostenible aumento de la demanda de ciertos recursos. Este es el caso del agua potable. Actualmente, en muchas ciudades la dotación del recurso es insuficiente para mantener un suministro regular a la -a veces pequeña- parte de la población conectada a la red pública. De esta manera, dados los patrones

vigentes de distribución y consumo del recurso agua entre la población, la ampliación de la cobertura sería tremendamente costosa o muy difícil de lograr en algunas ciudades de la región.

No se trata, por cierto, de justificar la falta de acceso a esta red de importantes sectores de la población, sino de subrayar los desafíos que implica avanzar hacia una mayor equidad social en el plano de los servicios básicos, y de destacar potenciales caminos alternativos para enfrentar este problema (gestión más eficiente de la red, cambios en los patrones de distribución y consumo del recurso, redistribución espacial de la población, mejoramiento de los niveles tecnológicos).

Por su parte, la extensión del sistema de recolección de desechos orgánicos y desperdicios de los hogares y las industrias no significará una mejoría real de las condiciones ambientales urbanas en el largo plazo, si no se acompaña de inversiones para asegurar un tratamiento de los mismos y un depósito final lo menos dañino para el ecosistema. Cálculos recientes indican que si se llegara a universalizar la red de agua potable y alcantarillado entre la población urbana, cabría prever una triplicación de la descarga de residuos a la red cloacal (CEPAL, 1992c). Como la gran mayoría de éstos sería vertida en ríos o depositada en otras zonas sin tratamiento alguno, resulta claro que la contaminación hídrica, y en general la del ambiente, se tornaría incluso más crítica.

En otro orden de cosas, existe conciencia acerca del grave déficit habitacional que se registra en las zonas urbanas de América Latina. Las cifras varían según los países, pero parece claro que las tendencias demográficas han incidido sobre esta crítica situación, ya que el acelerado crecimiento de los aglomerados urbanos ha generado un aumento de la demanda de casas imposible de satisfacer por los desmedrados mecanismos habituales, tanto privados como públicos, de construcción habitacional.

Adicionalmente, el patrón migratorio caracterizado por contener una elevada proporción de personas sin recursos se ha traducido en un poblamiento espontáneo de la periferia de las urbes regionales, formando un cinturón de miseria y de carencias habitacionales. Hay que destacar que las tendencias demográficas futuras significarán una fuerte presión por nuevas viviendas en la mayoría de los países de la región, incluso en aquellos con transición avanzada como Chile (cuadro VII.3).

La necesidad de levantar viviendas para evitar que el déficit habitacional en las zonas urbanas de América Latina continúe incrementándose, se ha traducido en la habilitación de conjuntos habitacionales en la periferia contribuyendo a la expansión horizontal de las metrópolis de la región.

Esta misma necesidad ha llevado a reducir los costos de construcción de las casas para los sectores populares y estratos medios de la población a través del expediente de hacerlas cada vez más pequeñas. Esta decisión puede justificarse en términos económicos y, en teoría, parece ser compatible con la disminución del tamaño promedio de los hogares urbanos de la región, como resultado, en parte, del descenso de la fecundidad. No obstante, hay que destacar que los pobres a quienes se destinan estas viviendas básicas están rezagados en este proceso de reducción de la fecundidad, y que entre ellos todavía es común la existencia de familias extensas cuyo número, en algunos casos, aumentó durante la crisis de los años 80. Por lo anterior, las familias numerosas aún son corrientes en los estratos bajos (CEPAL/CELADE, 1993). En conclusión, la rebaja indiscriminada de la superficie de las casas se ha traducido en muchas ocasiones en un aumento del hacinamiento.

Respecto a la infraestructura de apoyo a la producción y a los servicios típicamente urbanos, existen evidentes signos de agotamiento. La estructura vial de la

CUADRO VII.3
ESTIMACIONES Y PROYECCIONES DE VIVIENDAS URBANAS BAJO DOS HIPÓTESIS DE
CAMBIO DEL NÚMERO MEDIO DE PERSONAS POR VIVIENDA, EN PAÍSES
SELECCIONADOS. AÑOS 1990, 1995 Y 2000

País	Años			Años		
	Hipótesis de cobertura constante			Hipótesis de cobertura creciente		
	1990	1995	2000	1990	1995	2000
Colombia						
Viviendas	4 411 197	4 950 759	5 493 520	4 535 538	5 237 952	5 949 548
Personas por vivienda	5.1	5.1	5.1	5.0	4.8	4.7
Chile						
Viviendas	2 594 359	2 898 376	3 145 299	2 594 359	2 956 317	3 318 753
Personas por vivienda	4.2	4.2	4.2	4.2	4.1	4.0
República Dominicana						
Viviendas	838 513	973 261	1 098 930	837 855	1 025 534	1 224 746
Personas por vivienda	5.0	5.0	5.0	5.0	4.8	4.5
Honduras						
Viviendas	348 401	439 561	547 501	355 709	473 618	624 482
Personas por vivienda	5.7	5.7	5.7	5.6	5.3	5.0

Fuente: CELADE/BID, 1994.

gran mayoría de las ciudades de América Latina y el Caribe no estaba preparada para un aumento tan espectacular del parque automotor. Además, el estilo de expansión horizontal exige un aumento concomitante del sistema de calles. Así, la superficie que se debe pavimentar -y luego mantener- se extiende rápidamente. Sin embargo, la pavimentación masiva tiene, además de los ingentes costos monetarios, problemas colaterales; el aumento de la superficie pavimentada disminuye la capacidad de drenaje y, ante la precariedad de los sistemas de recolección de las aguas de lluvia, se incrementan los riesgos de inundación, ya bastante elevados en varias ciudades de la región (CEPAL, 1991b).

Por cierto, las consideraciones de equidad también tienen lugar aquí, sobre todo tratándose de América Latina y el Caribe: "Los asentamientos de los pobres urbanos están, en general, segregados de las zonas residenciales de altos ingresos, ubicándose en la periferia de la ciudad y en centros deteriorados. Aparte de los mayores costos en que deben incurrir los sectores marginales para acceder a los lugares de trabajo y comercio, la concentración de la pobreza implica una persistente incapacidad de generar actividades económicas importantes en estas zonas. Son exportadoras de trabajo pero tienen una baja capacidad de retener capital y, por lo tanto, de contribuir, con su pago de tarifas o tributos, a su desarrollo urbano" (CEPAL, 1992b, p.8).

4.5. RECURSOS HUMANOS

La población de las áreas urbanas puede ser ampliamente afectada por la dinámica de su medio ambiente. La escasez de agua es una seria limitante para la calidad de vida en las ciudades, y puede convertirse en un problema de salud y hasta de sobrevivencia en algunas ciudades del mundo afectadas por climas secos o sequías periódicas. La contaminación de las aguas provoca muchos y variados daños a la salud, desde las enfermedades de tipo infecto-contagioso y parasitarias hasta las patologías por agentes

contaminantes químicos. La contaminación atmosférica también afecta a la salud y resulta especialmente peligrosa para los grupos de edades extremos. De hecho, se ha visto un incremento de la tasa de morbilidad por patologías respiratorias en muchas grandes ciudades del mundo en desarrollo.

Por otro lado, la falta de vivienda, la insuficiente cobertura de los servicios básicos de saneamiento y las deficiencias de la infraestructura propiamente urbana, se constituyen en serios obstáculos para el desarrollo de los recursos humanos. Diversos estudios han mostrado cómo las situaciones precarias en el ámbito habitacional resultan lesivas para la salud física y mental de las personas. Las carencias de infraestructura significan una notable merma de las posibilidades de desarrollo futuro, e implican importantes costos monetarios y de tiempo. Adicionalmente, en muchas grandes ciudades la ausencia de gestión urbana, el uso de espacios inapropiados para el asentamiento de población y la falta de infraestructura han ocasionado catástrofes (inundaciones, aluviones, derrumbes) que han significado enormes cifras de víctimas y daños materiales.

Es importante identificar a quiénes afectan estos problemas. La frecuencia y magnitud de las situaciones críticas en el ámbito del medio ambiente y de la infraestructura urbanas difieren notablemente según se trate de ciudades de países pobres o ricos. Aunque existen problemas relativamente generalizados en las grandes ciudades -como los de circulación del tráfico, escasez de viviendas, deficiencias en el abastecimiento de servicios básicos-, muchas de las situaciones medioambientales críticas son de poca importancia en las grandes urbes de los países ricos, mientras que son dramáticas en los países pobres.

Ahora bien, los antecedentes disponibles señalan que dentro de las ciudades quienes más sufren las penurias derivadas de las carencias de infraestructura son los pobres. Las necesidades básicas habitacionales de los grupos acomodados de la población son satisfechas a través del mercado; además, estos grupos se benefician ampliamente de las inversiones gubernamentales en servicios básicos, vialidad y obras públicas. En cambio, los estratos de menores ingresos a menudo carecen de una vivienda digna y no pueden acceder a ella mediante el mercado por su alto precio. Asimismo, entre los grupos pobres de la población, los índices de hacinamiento son más altos y la cobertura de la red de servicios básicos es más baja. Las tasas de enfermedades asociadas a la contaminación de las aguas o a la acumulación de las basuras son mucho mayores entre ellos y, por cierto, esto se vincula con su mortalidad infantil más alta y su esperanza de vida más baja¹⁷.

Por último, existe gran cantidad de evidencia sobre los efectos de los problemas ambientales urbanos en los habitantes de las ciudades de América Latina y el Caribe. En el campo de la salud, por ejemplo, se ha comprobado que la contaminación del aire y del agua ha tenido severas consecuencias: "Estudios recientes indican que los niveles de contaminación en São Paulo, Río de Janeiro y Belo Horizonte, Bogotá, Santiago, Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara, Caracas y Lima, son lo bastante altos como para que el control de esta situación se considere de alta prioridad. Una estimación indica que más de 2 millones de niños sufren de tos crónica como resultado de la contaminación urbana, y que esta contaminación significa que se produzcan 24 300

¹⁷ Se ha destacado, además, que los pobres urbanos deben pagar por el agua precios mucho más altos que quienes están conectados a la red pública de agua potable (Satterthwaite, 1993).

muertes más por año en América Latina". Esta misma fuente estimó que se pierden, aproximadamente, 65 millones de días/hombre en actividades laborales debido a afecciones respiratorias causadas por la contaminación (Satterthwaite, 1993).

Numerosas vidas se han perdido en desastres naturales ocurridos por el poblamiento de zonas no habilitadas para tales efectos (Hardoy y otros, 1992). Las cifras de tiempo y dinero perdidos a causa de las deficiencias de infraestructura vial y de la red de transporte público son tremendas, y afectan principalmente a los pobres (UNCRD, 1994).

5. CONCLUSIONES

En este capítulo se ha pasado revista a los principales problemas ambientales, tanto los que tienen un carácter global, como los que afectan con características distintivas a las zonas rurales y urbanas de América Latina. Entre los problemas ambientales de impacto global se destacaron el efecto invernadero, el adelgazamiento de la capa de ozono, la pérdida de la biodiversidad, y el transporte de sustancias tóxicas. En las discusiones de nivel internacional se ha sostenido que las tendencias demográficas tendrían una participación relevante en el efecto invernadero y en el adelgazamiento de la capa de ozono, debido a que el crecimiento de la población del mundo continúa y se multiplican sus potenciales efectos negativos para el ecosistema global. Estos efectos negativos se producen por los exigentes requerimientos de consumo (de los países más avanzados y de los grupos acomodados dentro de los países en desarrollo), por las estrategias de sobrevivencia de los grupos pobres de la población, y por la falta de tecnología adecuada.

El acelerado descenso de la fecundidad en la mayoría de los países, ha hecho disminuir las respectivas tasas de crecimiento, factor que podría contribuir a una disminución de las presiones sobre el medio ambiente. Esto último refuerza el argumento de que la principal amenaza que plantea a largo plazo la región para el medio ambiente radica en la falta de políticas destinadas a generar una relación más amistosa con el medio ambiente -es decir, una conducta de las personas y las instituciones traducida en uso racional y sustentable de los recursos naturales y los ecosistemas. En efecto, de continuar esta carencia de medidas (de prevención, de control y de sanción, por una parte, y de solución a largo plazo mediante avances técnicos y cambios en la conducta de la gente, por otra) la región continuará contribuyendo a la agudización de este problema mundial. La debilidad en el plano político también se refleja en las dificultades para implementar en la región los acuerdos de tipo internacional en el campo del medio ambiente y desarrollo.

Asimismo, se ha insistido en que el impacto negativo sobre la biodiversidad, atribuible a la expansión de la población de los países pobres, sería causado más que por el creciente número de efectivos demográficos por los nuevos modelos de consumo que se difunden, ya que los habitantes nativos tenían estilos de vida armónicos con su ecosistema, y por las condiciones de pobreza que inducen a una sobreexplotación de los recursos (Ghai, 1994; Tapia, 1993; Ortega, 1992; CEPAL, 1991b; PNUMA/AECI/MOPU, 1990). En conclusión, aunque las tendencias demográficas pasadas, en particular las elevadas tasas de fecundidad observadas hasta las décadas de los años 60 y 70, puedan haber contribuido a agudizar los problemas ambientales globales, resulta claro que el crecimiento de la población sólo sería uno de los muchos factores causante de ellos.

En el caso de los problemas ambientales en el medio rural, pese a que los campos de la región presentan estabilidad demográfica, se ha señalado que en ciertas zonas rurales se registró una importante expansión de la población, lo que habría contribuido a la merma de las reservas de agua, a la perturbación y contaminación de las fuentes hídricas, así como a la degradación, erosión y desertificación de los terrenos. Desde luego, tales efectos negativos se han dado en conjunción con factores como la pobreza, la falta de tierras suficientes, de tecnologías adecuadas y de créditos, la carencia de viviendas adecuadas, y la escasa cobertura de servicios básicos. También se ha sostenido que "la principal presión de la población sobre los recursos naturales del agro es de origen urbano, cuyo mercado en expansión vertiginosa favoreció la mecanización y tecnificación de alimentos y fibras" (CEPAL, 1991b), lo cual indica que los problemas del medio ambiente rural deben verse en un contexto más amplio. Lo anterior justifica los planteamientos en el sentido de que las políticas para enfrentar el daño de los suelos en zonas rurales debieran considerar, en primer lugar, iniciativas destinadas a mejorar tanto la distribución de este recurso entre los habitantes del campo, como el uso de tecnologías más modernas apropiadas a las condiciones ecosistémicas. Así, se evitarían parte de estos efectos negativos del aumento de la población rural e, incluso, en ciertas zonas se vería que este último podría ser necesario para la explotación de tierras subutilizadas por sus propietarios (Naciones Unidas, 1993; UNESCO, 1989).

En definitiva, si bien es posible constatar situaciones en que las tendencias de la población de América Latina rural han sido negativas para los ecosistemas rurales -en la mayoría de los casos por un crecimiento demográfico demasiado rápido, aunque también se han registrado problemas por pérdida de población-, prácticamente en todas ellas sus consecuencias han sido tales por el marco de pobreza, inequidad socioeconómica y ausencia de políticas ambientales característico de la región. En este sentido, reducir el crecimiento demográfico de las zonas rurales afectadas podría contribuir a mejorar su situación, pero en modo alguno se constituiría en una solución por sí sola. Por otra parte, se ha probado que en la aparición y agravamiento de muchos, si no la mayoría, de los problemas ambientales del campo latinoamericano, las tendencias de la población rural no han tenido participación. Finalmente, se puede concluir que enfrentar de manera más decidida -y con una visión amplia de sus causas y potenciales soluciones- las situaciones críticas de los ecosistemas y redes de infraestructura física rurales, probablemente redundaría en mejoramientos importantes para los recursos humanos de estas áreas.

En cuanto a los problemas del medio ambiente urbano, éstos guardan una estrecha relación con la densidad de población, los patrones de producción y consumo, y las condiciones de la vida urbana. Los principales problemas del medio ambiente de las ciudades son el abastecimiento de agua, la contaminación de las fuentes hídricas, la contaminación atmosférica, la falta de acceso de amplios sectores a los servicios básicos, la falta de viviendas, y las deficiencias de la infraestructura urbana. La importancia de los problemas del medio ambiente y de la infraestructura urbana difiere, sin embargo, según se trate de países pobres o ricos.

La frecuencia e intensidad de los problemas varía según se trate de países pobres o ricos. Aun cuando hay problemas generalizados -tráfico intenso, insuficiencia de viviendas o de servicios básicos-, muchas situaciones críticas son de poca importancia en las grandes ciudades de los países ricos, y de mayor gravedad en las de los países pobres. Además, quienes más sufren las consecuencias de la falta de infraestructura son los pobres, que carecen de viviendas dignas y no pueden acceder a ellas a través del

mercado por sus elevados costos. También los índices de hacinamiento son mayores y menor la cobertura de servicios básicos, lo que afecta los niveles de mortalidad en todas las edades, pero principalmente los de la mortalidad infantil. En la mayoría de las grandes ciudades de los países en desarrollo, los barrios pobres se ubican en la periferia -lo que obliga a sus residentes a gastar más tiempo y dinero en transporte, el que además normalmente es deficiente-, y en zonas con mayores riesgos de desastres naturales. Por otra parte, aunque se haya sostenido que la contaminación atmosférica en las grandes ciudades es "democrática" por cuanto afectaría el aire que todas las personas de la ciudad respiran, la evidencia disponible indica que los barrios con población de mayores ingresos suelen ubicarse en las áreas menos afectadas. Así, por ejemplo, es prácticamente imposible encontrar industrias contaminantes en ellos, y como sus calles están pavimentadas, se evita el riesgo de contaminación con partículas de polvo. Los barrios pobres se encuentran en las condiciones opuestas -ceranos a industrias contaminantes y con calles de tierra-, y su capacidad de defensa frente a otros factores causantes de enfermedades respiratorias es mucho menor.

En resumen, puede concluirse que las tendencias de la población urbana han desempeñado un papel importante en la aparición y desarrollo de los principales problemas medioambientales y de infraestructura de las ciudades de la región. Adicionalmente, éstos han tenido efectos negativos sobre las zonas rurales. Sin embargo, todos los problemas asociados a la llamada "crisis urbana" son producto de una combinación de factores donde la pobreza, las desigualdades sociales, la falta de recursos públicos, y la ausencia de una gestión urbana eficiente concurren, y el impacto de estos otros factores a menudo supera con creces el efecto del ritmo y estilo de crecimiento de las ciudades de América Latina. Se ha visto, también, que la superación de estos problemas significaría grandes avances desde el punto de vista de la productividad y también desde la perspectiva de la equidad, por ser los pobres quienes más sufren a causa de ellos. En este sentido, las acciones destinadas a superar las situaciones críticas del medio ambiente y de la infraestructura física urbanos, resultan completamente funcionales a una estrategia de transformación productiva con equidad social y sustentabilidad ambiental.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial, (1992), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1992. Desarrollo y medio ambiente*, Londres, Oxford University Press.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1994), *Grandes ciudades de América Latina: dos capítulos* (LC/DEM/R.210), serie B, N°98, Santiago de Chile, serie Documentos docentes.
- _____ (1992), *Latin America: Notes on Population, Environment and Development*, documento presentado a la Reunión del Grupo Expertos de las Naciones Unidas en Población, Medio ambiente y Desarrollo, Nueva York, enero.
- _____ (1990), *Factores sociales de riesgo de muerte en la infancia: los casos de Costa Rica, Honduras y Paraguay* (LC/DEM/G.88), Santiago de Chile.
- CELADE/BID (Centro Latinoamericano de Demografía/Banco Interamericano de Desarrollo) (1994), *Caracterización demográfica y su impacto sobre los sectores sociales. Informes nacionales*, Santiago de Chile, inédito.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1994), *El papel de la Secretaría de la CEPAL en el seguimiento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo* (LC/G.1814), sesión 25/19, Santiago de Chile.
- _____ (1993a), *Centroamérica: la protección de los recursos forestales y el medio ambiente con la modernización de actividades productivas* (LC/MEX/L224), México.
- _____ (1993b), *El perfil forestal de América Latina: contribuciones económicas, sociales y ambientales* (LC/R.1349), Santiago de Chile.
- _____ (1992a), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile.
- _____ (1992b), *La vivienda y la tierra en las grandes ciudades de América Latina* (LC/L.691), Santiago de Chile.
- _____ (1992c), *El manejo del agua en las áreas metropolitanas de América Latina* (LC/R.1156), Santiago de Chile.
- _____ (1992d), *Los factores críticos de la sustentabilidad ambiental* (LC/R.1147), Santiago de Chile.
- _____ (1991a), *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua* (LC/G.1660-P), Santiago de Chile.
- _____ (1991b), *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente* (LC/G.1648(Conf.80/2)/Rev.1), Santiago de Chile.

_____ (1991c), *La contaminación del aire y sus efectos sobre la salud* (LC/R.1025 (Sem.61/24)), Santiago de Chile.

_____ (1990a), *Procesos relevantes de deterioro ambiental en el Ecuador: Sierra y Amazonía* (LC/R.864), Santiago de Chile.

_____ (1990b), *Procesos relevantes de deterioro ambiental en el Perú* (LC/R.863), Santiago de Chile.

_____ (1990c), *Algunos procesos relevantes de deterioro ambiental en la Argentina* (LC/R.862), Santiago de Chile.

_____ (1989), *La crisis urbana en América Latina y el Caribe. Reflexiones sobre alternativas de solución* (LC/G.1571-P), Santiago de Chile.

CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano de Demografía) (1993), *Población, equidad y transformación productiva*, serie E, N° 37, Santiago de Chile.

CEPAL/FAO (Comisión para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1986), *Agricultura campesina en América Latina y el Caribe* (LC/L.405), Santiago de Chile.

CEPAR (Centro de Estudios de Población y Paternidad Responsable) (1993), "Actualidad: la preocupación ambiental en el tema demográfico", *Correo Poblacional*, N° 2, CEPAR, Ecuador.

Davis, K. y M. Bernstam (ed.) (1991), *Resources, Environment and Population. Present Knowledge, Future Options*, Nueva York, Oxford University Press, Suplemento al vol. 16 (1990) de la revista *Population and Development Review*.

Dewalt B. y otros (1991), "Cambios en la población y en la utilización de tierras en Honduras: perspectivas en el nivel comunitario y regional", trabajo presentado al Taller sobre cambios en la población y en la utilización de tierras en países en desarrollo.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1992), *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, Roma.

FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (1991), *La población, los recursos y el medio ambiente. Los desafíos críticos*, Londres, Banson.

Ghai, D. (1994), "Environment, livelihood and empowerment", *Development and Change*, vol. 25, N° 1, pp. 1-12.

Gligo N. (1984), "La energía en el modelo tecnológico agrícola predominante en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 22, Santiago de Chile, pp. 123-138.

- Gosovic, B. (1984), "Interrelaciones entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo en las Naciones Unidas: en busca de un enfoque", *Revista de la CEPAL*, N° 23, Santiago de Chile, pp. 139-158.
- Hardoy, J. (1993), "El futuro de la ciudad latinoamericana", *Medio ambiente y urbanización*, 43/44, pp. 147-166.
- Hardoy, J. y otros (1992), *Environmental Problems in Third World Cities*, Londres, Earthscan.
- Hogan D. (1992), "Crecimiento y distribución de la población: su relación con el desarrollo y el medio ambiente" (DDR/5), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)/ Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), documento de referencia preparado para la Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Población y Desarrollo, Santa Lucía, octubre,
- INE (Instituto Nacional de Estadística), 1993, *Censo de Población y Vivienda. Chile 1992, Resultados Generales*, Santiago.
- Kim, O. y P. van den Oever (1992), "Demographic Transition and patterns of Natural-resources. Use in the Republic of Korea", *Ambio*, vol. 21, N° 1, pp. 56-62.
- Lutz W. y otros (1993), "World Population Projections and Possible Ecological Feedbacks", *Popnet*, N° 23, pp. 1-11.
- Mayer, S. (1992), *Efectos de la disminución del ozono sobre plantas y ecosistemas terrestres, organismos marinos y especies animales de crianza*, Greenpeace Internacional. América Latina.
- Meredith, T. y otros (1994), *Canadian Critical Environmental Zones: Concepts, Goals and Resources*, Canadá, The Royal Society of Canada, Canadian Global Change Program, Technical Report Series, No.94-1.
- Morales C. (1990), *Bolivia: medio ambiente y ecología aplicada*, Bolivia, Instituto de Ecología de la Universidad Mayor de San Andrés.
- Myers, N. (1991), "The World's Forest and Human Populations: The Environmental Interconnections". En: Davis y Bernstam (1991), pp. 237-251.
- Naciones Unidas (1993), Reunión del Grupo de Expertos sobre Población, Medio Ambiente y Desarrollo, *Boletín de Población de las Naciones Unidas (ST/ESA/SER.N/34-35)*, N° 34-35, pp. 23-42. Nueva York.
- Naciones Unidas/CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1992), *Instrumentos económicos para la política ambiental (LC/R.1138)*, Santiago de Chile, CEPAL.

- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (1990), *Las condiciones de salud en las Américas*, Washington, D.C., vols. I y II, Publicación Científica N° 524.
- Ortega, E. (1992), "La trayectoria rural de América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL* (LC/G.1739-P), Santiago de Chile, CEPAL, pp. 125-148.
- Peters y otros (1989), "Valoración de un pedazo de selva húmeda amazónica", *Nature*, vol. 339.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (1990), *Plan de acción para el medio ambiente en América Latina y el Caribe* (UNEP/LAC-IG.VII/4), Trinidad y Tabago.
- PNUMA/AECI/MOPU (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente/Agencia Española de Cooperación Internacional/Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo) (1990), *Desarrollo y medio ambiente en América Latina y el Caribe. Una visión evolutiva*, Madrid, MOPU.
- Reboratti, C. (comp.) (1989), *Población y medio ambiente en América Latina*, Programa Latinoamericano de Actividades en Población (PROLAP).
- Satterthwaite, D. (1993), "Problemas sociales y medioambientales asociados a la urbanización acelerada", *Eure*, N° 57, pp. 7-30.
- Tapia, G. (1993), *Agricultura sustentable en América Latina: aspectos centrales de un debate en curso*, Santiago de Chile, Red Interamericana Agriculturas y Democracia (riad), Cuadernos Temáticos No.1.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1991), *Global environment change. Concepts, data, methods, modelling, co-operation with natural sciences*, *International Social Science Journal*, N° 131, el Reino Unido, Blackwell-UNESCO.
- _____(1989), *Reconciliar la socioesfera y la biosfera. Cambios en el medio ambiente planetario. Metabolismo industrial, desarrollo sostenido, vulnerabilidad*, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, N° 121, el Reino Unido, Blackwell-UNESCO.
- United Nations (1984), *Population, Resources, Environment and Development*, Nueva York.
- UNCRD (Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional) (1994), *Enhancing the Management of Metropolitan Living Environments in Latin America*, UNCRD.
- United Nations Secretariat (1991), "Relationships between populations and environment in rural areas of developing countries", en *Population Bulletin of the United Nations*, N° 31/32, pp. 52-71.
- Utting, P. (1994), "Social and Political Dimensions of Environmental Protection in Central America", en *Development and Change*, vol. 25, N° 1, pp. 231-259.

Villa, M. (1992), "Urbanización y transición demográfica en América Latina: una reseña del período 1930-1990", en *El poblamiento de las Américas*, Actas, IUSSP, vol. 2, pp. 339-356.

ANEXO

ANEXO VII.1
METRÓPOLIS DE AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN
(ALREDEDOR DE LOS AÑOS 1950, 1960, 1970, 1980 Y 1990)

Metrópolis	Población censal (1950)	Población censal (1960)	Población censal (1970)	Población censal (1980)	Población censal (1990)
Bogotá	647 429	1 682 667	2 892 668	4 122 978	-
Buenos Aires	4 622 959	6 739 045	8 314 341	9 723 966	10 886 163
Caracas	683 659	1 346 708	2 174 759	2 641 844	2 989 601
Ciudad de México	3 145 351	5 173 549	8 900 513	13 811 946	15 047 685
Lima	645 172	1 845 910	3 302 523	4 608 010	6 422 875 ^a
Rio de Janeiro	2 885 165	4 392 067	6 685 703	8 619 559	9 600 528 ^a
Santiago	1 509 169	2 133 252	2 871 060	3 937 277	4 676 174 ^a
São Paulo	2 333 346	4 005 631	7 866 659	12 183 634	15 183 612 ^a

Fuente: CELADE, 1994.

^a Cifras preliminares.

ANEXO VII.2
METRÓPOLIS DE AMÉRICA LATINA: ÍNDICES DE PRIMACÍA
(ALREDEDOR DE LOS AÑOS 1950, 1960, 1970, 1980 Y 1990)

Países y metrópolis	Índice de primacía y poblaciones (1950)	Índice de primacía y poblaciones (1960)	Índice de primacía y poblaciones (1970)	Índice de primacía y poblaciones (1980)	Índice de primacía y poblaciones (1990)
Argentina	4.0	4.0	4.0	3.8	3.5
Buenos Aires	4 622 959	6 739 045	8 314 341	9 723 966	10 886 163
Rosario	503 711	674 549	813 068	957 181	1 095 906
Cordoba	373 314	592 861	792 925	983 257	1 197 926
Mendoza	-	-	-	605 623	773 559
La Plata	273 220	404 129	485 939	-	-
Brasil^a	0.8	0.7	0.8	0.9	0.9
Rio de Janeiro	2 885 165	4 392 067	6 685 703	8 619 559	9 600 528
São Paulo	2 333 346	4 005 631	7 866 659	12 183 535	15 183 612
Recife	660 569	1 082 504	1 650 336	-	-
Porto Alegre	468 642	887 269	2 148 079	3 015 960	-
Belo Horizonte	-	-	1 501 629	2 460 012	3 416 905
Colombia	0.7	0.8	0.9	0.9	-
Bogotá	647 429	1 682 667	2 892 668	4 122 978	-
Medellín	397 738	948 025	1 475 740	1 963 873	-
Barranquilla	305 296	543 440	789 430	1 122 735	-
Cali	245 568	633 485	1 002 169	1 367 452	-
Chile	2.4	2.6	2.8	2.9	2.9
Santiago	1 509 169	2 133 252	2 871 060	3 937 277	4 676 174
Valparaíso ^b	348 022	438 220	530 677	674 462	758 192
Concepción ^c	211 305	285 444	379 793	505 479	612 289
La Serena ^d	66 362	-	-	-	-
Antofagasta ^d	-	87 860	125 086	185 486	226 850
México	3.0	2.8	2.7	2.8	2.0
Ciudad de México	3 145 351	5 173 549	8 900 513	13 811 946	15 047 685
Guadalajara	440 528	851 155	1 491 085	2 192 557	3 012 728
Monterrey	375 040	708 399	1 213 479	1 913 075	2 593 434
Puebla de Zaragoza	234 603	297 257	532 774	835 759	1 815 095
Perú	3.5	5.1	4.5	4.3	4.2
Lima	645 172	1 845 910	3 302 523	4 608 010	6 422 875
Arequipa	102 657	163 693	306 125	446 942	620 471
Cusco	42 644	-	-	-	-
Trujillo	36 958	103 020	240 322	354 301	508 716
Chiclayo	-	95 667	187 809	279 527	410 468
Venezuela	1.3	1.5	1.5	1.2	0.9
Caracas	683 659	1 346 708	2 174 759	2 641 844	2 989 601
Maracaibo	270 087	461 304	681 718	962 014	1 358 266
Barquisimeto	125 893	225 479	371 270	-	-
Valencia	110 828	200 679	429 333	720 579	1 198 978
Maracay	-	-	-	599 238	810 413

Fuente: CELADE, 1994.

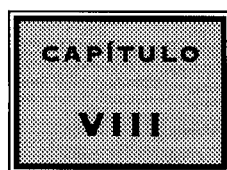
Nota: Para Brasil, Chile y Perú y sus respectivas ciudades (1990) se trata de cifras preliminares.

^a Hasta 1960 el índice fue calculado considerando en el numerador a la población de Rio de Janeiro. Para las fechas restantes el numerador correspondió a la población de São Paulo.

^b Incluye la población urbana de las comunas de Valparaíso, Viña del Mar, Quilpué y Villa Alemana.

^c Incluye la población urbana de las comunas de Concepción, Talcahuano y Penco.

^d Incluye la población urbana de la comuna homónima.



POLÍTICAS DE POBLACIÓN

1. PERSISTENCIA Y VIGENCIA DEL TEMA

Las ideas y acciones surgidas de la voluntad de operar deliberadamente sobre la dinámica de la población parecieran ser inherentes a la existencia humana. Aunque los propósitos y alcances concretos de esas ideas y acciones han diferido según los diversos contextos socioeconómicos dentro de los cuales se les concibió, sólo de tiempo en tiempo se ha manifestado una efectiva preocupación por los riesgos de una sobrepoblación; por el contrario, en la mayoría de las coyunturas históricas se ha supuesto que el tamaño y el crecimiento de la población constituían determinantes esenciales del poderío y de la fortaleza económica de las naciones (Finkle y McIntosh, 1994). Las expresiones contemporáneas de las políticas de población, caracterizadas por la dimensión universal que se ha conferido a su debate, encuentran su génesis en los ejercicios preparatorios de la Conferencia Mundial realizada en Bucarest en 1974. En el caso de los países de América Latina y el Caribe suele identificarse a la Conferencia Regional de San José de Costa Rica, celebrada también en 1974, como un hito fundamental de este debate (Miró, 1992). Desde ese entonces, y hasta la actualidad, se han efectuado numerosos encuentros regionales en los que el tema de las políticas de población ha ocupado un lugar destacado.

Durante los dos decenios transcurridos desde la Conferencia de San José, la región de América Latina y el Caribe ha experimentado importantes transformaciones económicas, sociales y políticas. Dentro de este marco de cambios, y como ya se ha dicho en otros capítulos, también la dinámica demográfica ha experimentado sustanciales modificaciones que en más de un caso han desbordado los supuestos sobre los que se apoyaban las proyecciones acerca del tamaño, el crecimiento, la estructura y la distribución territorial de la población. Tras las evidentes modificaciones cuantitativas -en cuanto a los aumentos en la esperanza de vida, el grado de urbanización, y el notable cambio en los perfiles de la fecundidad- se han ubicado otras de orden cualitativo, como las relativas a la actitud de las personas frente a la reproducción, la progresiva toma de conciencia respecto a la condición social de la mujer, y las alteraciones en la composición y el papel de las familias. Como también se ha destacado, los cambios de la dinámica demográfica surgidos de las disímiles situaciones imperantes en los países, han seguido ritmos desiguales. Todavía más importante es la constatación de una acusada heterogeneidad dentro de los países,

puesta de manifiesto por las grandes diferencias de los indicadores demográficos entre estratos sociales, grupos étnicos y áreas de residencia de la población.

No sería válido imputar las modificaciones de la dinámica demográfica exclusivamente a las políticas de población y sus efectos. En rigor, algunos de estos cambios ocurrieron al margen de políticas deliberadas. No obstante esta carencia de marcos generales de acción, cabe destacar el desarrollo de intensos programas de planificación familiar, públicos y privados. Aun más, la experiencia pareciera sugerir que muchos de los esfuerzos por establecer órganos responsables de tales políticas han tenido un escaso éxito (Macció, 1992). Sin embargo, es indiscutible que el trasfondo del debate sobre la materia ha ido adquiriendo una creciente visibilidad; se han logrado acuerdos parciales sobre varios temas y se ha otorgado una mayor legitimidad social a las iniciativas ligadas al diseño de las políticas de población.

Considerando que muchos cambios ocurridos en la esfera demográfica no han obedecido a políticas deliberadas de población, que persisten severas inequidades en este campo, y que los gobiernos perciben problemas aún no enfrentados (Chamie, 1994), parece evidente que el tema de las políticas de población sigue plenamente vigente en la región en la medida que la misma aspira a iniciar el siglo XXI con un modelo de desarrollo que contemple el efectivo uso de sus potencialidades (CEPAL, 1993). La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994, contribuyó a reforzar esta vigencia; así, el tercer capítulo del informe que emanó de esta reunión se refiere a la integración de la población en las estrategias de desarrollo, e indica que los "gobiernos deberían establecer los mecanismos institucionales necesarios...para asegurar que los factores de población sean apropiadamente considerados en los procesos de adopción de decisiones y de orden administrativo de todas las entidades gubernamentales responsables de los programas económicos, ambientales y de las políticas y programas sociales" (United Nations, 1994).

2. EL DEBATE SOBRE POBLACIÓN Y DESARROLLO Y LAS POLÍTICAS DE POBLACIÓN

El debate sobre las relaciones entre el crecimiento de la población y el crecimiento económico, en procura de desentrañar nexos causales que pudiesen servir de fundamento a las políticas de población, ha sido amplio y sigue abierto. No puede desconocerse, empero, el peso de la carga ideológica con que ardorosamente se han suscrito tesis antinómicas sobre la materia; según algunos, el crecimiento demográfico representa el principal obstáculo para el crecimiento económico, mientras que según otros, aquel constituye un incentivo para este último. A pesar de sus discrepancias, en ambas posiciones se advierte un esfuerzo por encontrar algún punto de compatibilidad entre las tendencias del crecimiento demográfico y las del crecimiento económico. Dada la fuerte influencia ejercida por estas proposiciones, es útil reseñarlas.

Con frecuencia se ha sostenido que el incremento demográfico origina un efecto negativo sobre las posibilidades de crecimiento económico; de ello se deduciría la necesidad de adoptar medidas destinadas a reducir el ritmo de expansión de la población. Los elementos de justificación utilizados para fundamentar esta tesis se vinculan con las presiones ejercidas por el incremento demográfico, que se traducen en mayores exigencias en materia de provisión de servicios -salud, educación, vivienda e infraestructura urbana- y en elevados requerimientos de inversión para absorber -a

través del aumento de los empleos productivos- la fuerza de trabajo. Como, generalmente, no se cuestiona la conveniencia de seguir mejorando las condiciones de salud y de sobrevivencia de las personas, las estrategias que derivan de esta óptica centran su atención sobre el control de la fecundidad. Se agregan a esta concepción las consecuencias negativas sobre el medio ambiente que acarrearía el crecimiento demográfico (FNUAP, 1991).

Entre las razones esgrimidas en el pasado en favor de mayores magnitudes de población, se mencionaba la existencia de un mercado interno lo suficientemente grande como para sustentar la producción de bienes y servicios en una escala eficiente. Esto parece menos pertinente en la actualidad, habida cuenta de las perspectivas de integración económica, de la creación de mercados comunes entre los países de la región y de la promoción de un regionalismo abierto al fomento del intercambio internacional; aunque lo sigue siendo para aquellos bienes no transables dirigidos al consumo interno. Un argumento que adquiere paulatinamente mayor importancia es el que se relaciona con el envejecimiento de la población como resultado principal de una menor fecundidad, en vista de la carga que pudiera representar para el sistema social en general la elevada proporción de personas jubiladas y el suministro de la seguridad social y de atención sanitaria especializada. Algunas de las naciones de América Latina y el Caribe que presentan una estructura demográfica relativamente envejecida -como Uruguay, Cuba, Argentina y algunas del Caribe anglófono-, con una fecundidad y mortalidad relativamente bajas, tenderán a compartir este tipo de preocupaciones en el futuro cercano. Sin embargo, debe reconocerse que en la actualidad la mayoría de los países de la región están en una situación en que las reducciones de la fecundidad producirían, a corto y mediano plazo, una menor relación de dependencia económica.

A menos que los marcos de referencia que sirven de fundamento a posiciones tan extremas como las señaladas sean objeto de redefiniciones rigurosas, es improbable que tales visiones puedan suministrar bases sólidas para el diseño de políticas de población que de manera coherente contribuyan a una mayor equidad social y a los esfuerzos genuinos de transformación productiva orientados a propulsar el desarrollo económico y social de los países de la región. En este sentido, cabe señalar que existe un vasto campo de posibilidades para compatibilizar objetivos de naturaleza estructural, referidos a la sociedad en su conjunto, con otros dirigidos al mejoramiento de la calidad de vida de las personas que consideren debidamente el respeto a los derechos individuales. A este fin han contribuido las investigaciones y estudios realizados en los últimos años. De este modo, y no obstante la persistencia de argumentaciones opuestas respecto de la interpretación de las direcciones y de los signos de las relaciones causales entre la dinámica de la población y el proceso de desarrollo, se ha ido reconociendo cada vez con más nitidez que, si se trata de adoptar decisiones respecto de política, es preciso superar las asociaciones simplificadoras de uno u otro sentido.

Con más o menos calificaciones relativas al contexto económico e institucional de cada país, existe actualmente una coincidencia amplia en que un mayor tamaño o un ritmo más veloz de crecimiento demográfico involucra presiones más intensas para la provisión de servicios sociales básicos, y el uso del espacio y de los elementos naturales de que está dotado el medio ambiente, por lo que compromete recursos para el consumo presente que, de otra manera, podrían haberse invertido en un mayor desarrollo futuro. De manera análoga, hay acuerdo en que para el logro de los propósitos del proceso de desarrollo la calidad de los recursos humanos es tanto o más importante que su cantidad. En tal sentido, las posibilidades de formación y calificación

de los recursos humanos tienden a reducirse cuando se eleva el incremento cuantitativo de la población. No obstante, es preciso reconocer que el logro de metas exclusivamente demográficas no significa necesariamente que se consigan avances en el proceso de desarrollo económico y social; así, por ejemplo, un descenso de la fecundidad, que pudiera contribuir a atenuar el ritmo de incremento de la población, no permite asegurar por sí solo el paso hacia mejores condiciones de vida.

Ahora bien, el debate al que se ha aludido ha ejercido una directa influencia sobre las actitudes de los gobiernos respecto del papel que otorgan a la dinámica de la población en sus preocupaciones por el desarrollo económico y social. Según se desprende de las respuestas gubernamentales a las encuestas recientes sobre políticas de población llevadas a cabo por la División de Población de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 1992; CELADE, 1992), algo más de la mitad de los países de América Latina y el Caribe consideran que sus tasas de crecimiento demográfico, y de fecundidad en particular, son "demasiado elevadas". Tal calificación la emplean incluso algunas naciones en que esos indicadores alcanzan valores relativamente bajos respecto del promedio regional. En consecuencia, la mayoría de los países en que dichas tasas son consideradas "muy altas" estiman apropiado adoptar algún tipo de intervención destinada a reducirlas y, en realidad, esa mayoría reconoce haber puesto en práctica de modo directo o indirecto algunas acciones orientadas a tal fin.

3. POLÍTICAS DE POBLACIÓN, EQUIDAD SOCIAL Y SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL

Desde las primeras reuniones regionales e internacionales sobre población se ha concordado en el principio según el cual las políticas pertinentes deben obedecer a una decisión soberana de cada país. Igualmente, los gobiernos han reconocido la necesidad de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos inalienables de los individuos en cuanto a decidir libremente sobre su conducta en diversos planos de relevancia demográfica, como aquellos relativos a su comportamiento reproductivo y a su residencia en el territorio de cada país. Sin embargo, los indicadores demográficos de las desigualdades sociales revelan las restricciones a las que se enfrenta la población en cuanto a la posibilidad real de ejercer esos derechos.

Son expresiones evidentes de las restricciones apuntadas, las manifiestas diferencias en materia de mortalidad infantil, así como la persistencia de la mortalidad materna, producto de las desigualdades en el acceso a la atención antes y después del parto, a la planificación familiar y a los servicios de salud en general, así como de las inequidades sociales en cuanto a ingreso, educación y condiciones de vida. Del mismo modo, investigaciones recientes muestran que gran parte de las diferencias actuales de fecundidad se deben a la desigual posibilidad de regular la reproducción según los deseos de la pareja; tales estudios revelan que la mayoría de la población desea ejercer el derecho a decidir libremente sobre su conducta reproductiva, pero que parte importante de esa mayoría no puede hacerlo por falta de información o de medios materiales. Es decir, muchas de las discrepancias que se observan, según estrato social, grupo étnico, área de residencia o grado de educación alcanzado, en cuanto al número de hijos tenidos por las mujeres respecto de aquel que consideran como deseable, son principalmente atribuibles a una demanda insatisfecha, y no a ideales distintos sobre el tamaño de la familia. Dadas sus repercusiones, la superación de estas desigualdades fue identificada durante la pasada Cumbre Mundial para la Infancia (UNICEF, 1990) como

una de las materias a las cuales debe otorgarse la mayor prioridad en los planes de acción de los países. Asimismo, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994 señaló que “todos los países del mundo deberían procurar, a través del sistema de atención primaria de la salud, la accesibilidad a la salud reproductiva de todos los individuos de edades apropiadas, tan pronto como sea posible y no después del año 2015” (United Nations, 1994). No sería difícil, por otra parte, señalar también muestras claras de insatisfacción respecto del ejercicio del derecho a la libre movilidad o a la determinación del lugar de residencia que, en teoría, asiste a las personas como ciudadanos de sociedades políticamente organizadas.

Dado que estas demandas insatisfechas se encuentran principalmente entre los estratos pobres, aquellas inequidades demográficas revelan, en realidad, una inequidad de origen socioeconómico que alcanza a diferentes esferas de la vida cotidiana de las personas. El ejercicio del derecho a condiciones de salud adecuadas, a la determinación del lugar de residencia y a la regulación de los nacimientos sobre la base de decisiones individuales informadas, constituye una base sólida de toda sociedad democrática a partir de la cual podría producirse el consenso, o al menos un acuerdo amplio, en cuanto a la fundamentación de las políticas de población. Ese ejercicio acarrea beneficios directos para el bienestar de las personas y de las parejas -que ven satisfechas sus aspiraciones-, y contribuye al objetivo de una mayor equidad desde el comienzo de la vida de las personas. Tiende también a fortalecer la influencia de la mujer en aspectos tan importantes de la vida familiar como su propia salud y la de sus hijos; por lo demás, el uso efectivo de estos derechos tiene gran influencia sobre las posibilidades de incorporación de la mujer en el mercado del trabajo y, por lo tanto, sobre su autonomía, desarrollo personal y plena integración económica y social.

Atendiendo a las razones presentadas, es válido considerar entre las responsabilidades gubernamentales la puesta en práctica de iniciativas destinadas a superar las inequidades demográficas y, por esa vía, facilitar que las familias pobres puedan abandonar esa condición. Se ha constatado en varias investigaciones que uno de los elementos que contribuye más decisivamente a la transmisión intergeneracional de la pobreza está constituido por el predominio de patrones de alta fecundidad entre los estratos pobres (CEPAL, 1992a). Esta mayor fecundidad en familias pobres estimula la aparición de mecanismos como el trabajo infantil y se vincula con problemas como la fecundidad temprana. Como bajo estas circunstancias se sacrifican la educación de los niños y adolescentes, ellas pueden inhabilitarlos para postular en el futuro a puestos de trabajo mejor remunerados; esas mismas circunstancias, y en particular la fecundidad temprana, pueden convertirse en un vehículo de transmisión de las carencias culturales y materiales del ambiente de la madre. El análisis de las encuestas de hogares de varios países permite sugerir también que la elevada fecundidad es un factor coadyuvante del aumento absoluto y relativo de la población de menores recursos (CEPAL, 1993).

Las investigaciones disponibles indican que en las familias pobres, con gran número de hijos, y particularmente en aquellas cuya jefatura es desempeñada por mujeres, la atención de cada hijo en salud, nutrición y educación es escasa (CEPAL, 1992b). Tales restricciones terminan colocando a esos niños en una posición desmedrada para poder acceder, cuando alcanzan la edad adulta, a condiciones satisfactorias dentro del mercado laboral. Quedan, por lo tanto, atrapados en la situación de pobreza de sus progenitores. Y es preciso agregar, todavía, que las probabilidades de supervivencia de estos niños pobres son claramente inferiores a las que se observan como promedios nacionales (CEPAL, 1993). La alta mortalidad de

RECUADRO VIII.1
LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE POBLACIÓN EN EL CONSENSO
LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE SOBRE POBLACIÓN Y DESARROLLO

1. Considerando el papel esencial de las variables de población en la tarea de transformación productiva y de equidad social en sociedades plurales y democráticas, conforme a criterios básicos de sustentabilidad ambiental y al derecho de soberanía nacional, se insta a los gobiernos a que en la adopción y aplicación de políticas de población se reflejen fielmente las condiciones reales de cada país y sus distintos estratos sociales, contemplando objetivos y metas que, de conformidad con las recomendaciones del Programa 21, promuevan la preservación de los ecosistemas que configuran la geografía nacional y un adecuado aprovechamiento de sus recursos.
2. Teniendo en cuenta que el orden institucional vigente en los países de la región se sustenta en el respeto a los derechos individuales, se recomienda promover, en concordancia con las convicciones, principios o creencias de las personas, un efectivo y equitativo ejercicio de dichos derechos en relación con las diversas dimensiones demográficas, en particular el comportamiento reproductivo, en adición a los derechos básicos, tales como la educación y la salud.
3. Considerando la conveniencia de contar con una instancia responsable de la formulación y ejecución de políticas de población, el carácter multisectorial de dichas políticas y la experiencia de los países de la región en esa materia, se recomienda a los gobiernos crear o fortalecer los marcos institucionales y jurídicos necesarios para asegurar la real integración de estas políticas en las estrategias de desarrollo. Para ello será conveniente evaluar las experiencias de cada país.
4. Considerando el respeto al principio de libertad de decisión de las personas, los programas de educación y comunicación en población constituyen instrumentos fundamentales para orientar e informar sobre la materia. Se recomienda a los gobiernos continuar realizando estos programas, respetando la diversidad cultural de la población y adecuándolos a la misma. Para ello, es conveniente reforzar el componente de evaluación de dichos programas, así como el intercambio de experiencias entre los países de la región.
5. Reiterando la necesidad de adoptar un criterio integral para la formulación de estrategias de desarrollo, y considerando que los intentos de integrar las variables demográficas en la planeación del mismo sólo han tenido un éxito parcial, se insta a los gobiernos a evaluar las experiencias y a realizar mayores esfuerzos encaminados tanto a la consideración explícita de las variables demográficas en sus programas de desarrollo, sobre todo a nivel regional y local, como al examen de los impactos previsibles de tales programas en la dinámica demográfica.
6. Reafirmando la responsabilidad primordial que corresponde a los gobiernos nacionales en la definición, ejecución y evaluación de políticas y programas de población, se recomienda que en su diseño se contemple una activa participación de los parlamentos, gobiernos locales, grupos sociales, entidades comunitarias y organizaciones no gubernamentales, lo que contribuirá a la viabilidad y eficacia de tales políticas y programas y, asimismo, a la consolidación de los sistemas democráticos. En este sentido, la política de población debe explicitar que la sociedad civil y las organizaciones gubernamentales son coautores, junto con los políticos y los técnicos, del diseño, ejecución y seguimiento de dichas políticas. Los grandes consensos nacionales sobre las políticas de población son una condición fundamental para que tengan la legitimidad que requiere su efectiva puesta en práctica.
7. Tomando en cuenta la diversidad de situaciones socioeconómicas de los grupos según tramos de edades y género -por ejemplo, niñez, juventud, mujeres y hombres en edad reproductiva, tercera edad- es necesario definir políticas y programas específicos dirigidos a cada uno de ellos, privilegiando acciones tendientes a facilitar su integración social.
8. Considerando que una parte importante, y muchas veces creciente, de la sociedad latinoamericana y caribeña se encuentra en condiciones de pobreza o indigencia, se pide a los gobiernos que incrementen el gasto público en los sectores sociales, incluidos los programas de población.
9. Teniendo en cuenta que en la región existen diversos pueblos autóctonos en precarias condiciones de supervivencia, marginados y, en numerosos casos, expuestos al riesgo de extinción, se insta a los gobiernos a emprender a corto plazo políticas y programas de población dirigidos a estos grupos, en los que se considere la necesidad de salvaguardar y reivindicar las especificidades culturales de los pueblos, reconociendo y respetando sus espacios, tierras, idioma, sistemas de valores y creencias. Asimismo, se les invita a incorporar, en las estrategias orientadas a asegurar un desarrollo sustentable, el conocimiento autóctono acumulado durante generaciones sobre la conservación de la tierra, los recursos naturales y el medio ambiente.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE). Consenso Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo, Conferencia Regional Latinoamericana sobre Población y Desarrollo preparatoria de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, 1994, México, D.F., 29 de abril al 4 de mayo de 1993, pp. 13 y 14.

vastos sectores de la región es manifiestamente un fenómeno que forma parte de la pobreza, como lo atestiguan las abismales diferencias de mortalidad entre grupos sociales, incluso en aquellos países donde se han conseguido mayores progresos en este campo. Estas inequidades se evidencian también en la incidencia del embarazo adolescente, del aborto clandestino y de la mortalidad materna, frecuentemente unida a un elevado número de hijos.

Los hechos señalados permiten apuntar que al facilitarse el ejercicio de las decisiones individuales sobre los patrones reproductivos, se estará ayudando directamente a superar una de las expresiones de las inequidades socioeconómicas. Desde este punto de vista, es posible reconocer una clara compatibilidad entre las medidas encaminadas a hacer factible el deseo de reducir el tamaño de la familia, por parte de los sectores más pobres, y los requisitos de una transformación productiva en cuanto a un mejoramiento sistemático de los recursos humanos. En efecto, un menor número de hijos permitirá, tanto en el plano microsocioal de las familias como en el macrosocioal del Estado, concentrar los esfuerzos en ese mejoramiento cualitativo que es indispensable para la elevación de los niveles de productividad y de las condiciones materiales de existencia de la población.

Dentro de este espíritu, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994 señaló que "como parte de sus esfuerzos por satisfacer necesidades insatisfechas, todos los países deberían identificar y eliminar todas las principales barreras existentes respecto de la utilización de los servicios de planificación familiar"... "específicamente, los gobiernos deberían facilitar que las parejas y los individuos asuman la responsabilidad por su propia salud reproductiva, eliminando innecesarios obstáculos legales, médicos, clínicos y normativos a la información y el acceso a los servicios y métodos de planificación familiar" (United Nations, 1994). Por lo tanto, así como existe consenso social sobre la adopción de medidas destinadas a preservar la vida, hay también fundamentos para acciones concertadas en favor de permitir que las personas puedan efectivamente determinar sus comportamientos reproductivos. Tales concordancias apuntan hacia las expectativas de viabilidad de políticas de crecimiento de la población que cautelando el pleno respeto a los derechos individuales contemplen la libre opción de procedimientos para alcanzar el tamaño deseado de la descendencia.

Respecto de la distribución espacial de la población, al parecer existe una cierta falta de coherencia entre la percepción negativa de los gobiernos sobre la concentración de los habitantes en algunos puntos de los territorios nacionales y el derecho que les asiste a desplazarse libremente y establecer su residencia en los lugares que estimen convenientes. Así, salvo en algunos países del Caribe que tienen superficies y poblaciones relativamente pequeñas, los gobiernos de la región estiman que la distribución actual de la población es "insatisfactoria", y los problemas que se mencionan con más frecuencia se relacionan con la concentración y el crecimiento de las áreas metropolitanas (CELADE, 1992). Con todo, no está claro si esta posición oficial se contradice realmente con los derechos y aspiraciones de los ciudadanos de esos países. Lo que parece menos discutible es que la acelerada urbanización -manifestada con singular intensidad por el hecho de que el 94% del incremento de la población regional entre 1960 y 1990 correspondió a las áreas urbanas, donde en 1990 vivían 7 de cada 10 latinoamericanos y caribeños- ha ejercido una fuerte presión sobre las condiciones ambientales de las ciudades, particularmente de aquellas de mayor tamaño (Chackiel y Villa, 1992; UNCRD, 1994).

Aparte de requerirse de costosas inversiones para el suministro de agua potable, saneamiento e infraestructura de transporte, en varias de estas grandes ciudades se ha acentuado la inadecuación del ambiente físico. El efecto combinado de la escasez de inversión, del tamaño demográfico alcanzado, de la rapidez del crecimiento, de la incorporación de diversos tipos de tecnologías (fuentes de emisiones fijas, automotores, edificaciones de alta densidad) y de la ausencia de políticas urbanas efectivas ha tendido a deteriorar la calidad de la vida urbana. Así se advierte, por ejemplo, la agudización de los niveles de contaminación del aire, las aguas y los suelos, superando las normas aceptadas y desbordando con sus efectos los deslindes de las urbes hasta comprometer los frágiles ecosistemas que las circundan. También en esta materia se constatan otras expresiones de la inequidad social, por cuanto las familias pobres habitan en los lugares de mayor contaminación, con menor acceso a los servicios básicos, carentes de áreas verdes, propicios para la propagación de enfermedades contagiosas y alejados de los centros de trabajo. Por su parte, en las zonas rurales se aprecian elevadísimos índices de concentración de la tierra y de los medios tecnológicos para hacerla rendir sus frutos. En muchos casos, estas circunstancias convierten a la migración en una suerte de respuesta compulsiva, despojándola de su supuesto papel coadyuvante de la movilidad social, mientras que para otras personas la no migración (o imposibilidad de migrar) da lugar a formas de radicación que son claramente marginales en términos económicos, sociales y culturales.

En general, se puede considerar que un derecho existe como tal y tiene vigencia real cuando su ejercicio es optativo. Si un ciudadano debe abandonar un lugar porque no tiene ingresos ni cuenta con los servicios mínimos para satisfacer sus necesidades básicas, entonces no ejerce realmente ningún derecho; sencillamente está siendo expulsado de su lugar de origen. Tampoco ejerce derecho alguno quien se ve obligado a residir en un área donde le están vedadas las posibilidades de mejoramiento económico y social; simplemente es relegado a un sitio dentro del territorio. Para que su derecho sea efectivo, en lo que respecta a los desplazamientos territoriales, la persona debe tener una opción real de marcharse o permanecer en su lugar (o región) de origen. Si los derechos de los ciudadanos se conciben de esta manera, se abre la posibilidad de que sus aspiraciones coincidan con las propuestas oficiales en lo referente a promover una desconcentración espacial de la población e impulsar una distribución distinta de las personas en el territorio nacional. Esto significa que si las autoridades están interesadas en modificar la distribución de su población, tendrán que poner en ejecución planes de desarrollo regional eficaces en que figuren la descentralización del poder decisorio, la desconcentración productiva y una cierta autonomía relativa en el manejo de los recursos. A su vez, el desafío ambiental implica estimular modalidades de crecimiento que generen valor agregado en términos económicos, teniendo en cuenta el costo real de oportunidad de los recursos naturales y de las decisiones económicas (CEPAL, 1993).

4. POLÍTICA DE POBLACIÓN: PRINCIPIOS BÁSICOS Y ALGUNAS LECCIONES DE LA EXPERIENCIA

De las consideraciones precedentes se desprende que el tono ideológico que ha impregnado las expresiones simplistas del debate sobre las relaciones entre población y desarrollo, y que deja la imagen de caminos divergentes a la hora de emprender acciones orientadas a reducir la pobreza y elevar los rangos de equidad dentro de una sociedad, ha quedado obsoleto frente al conocimiento que se ha adquirido de la

realidad. Así como hoy se acepta que el crecimiento económico no tiene por qué concebirse como un objetivo contrapuesto al de la equidad -ya que ambos son aspectos complementarios de un mismo proceso-, la relación de la población y el desarrollo debe analizarse en el marco de un esfuerzo global y sistémico por alcanzar un crecimiento con equidad, desafío que, dados los parámetros de una economía globalizada, exige ser abordado con un sostenido mejoramiento de la calidad de los recursos humanos.

Tal esfuerzo integrador, dentro del cual las políticas de población conllevan un importante potencial, supone también una adecuada consideración de las especificidades nacionales. Desde este punto de vista, resulta impropio imaginar un único esquema de posibilidades de acción, aplicable a cualquier país. Por el contrario, es imprescindible preservar el principio de la soberanía de las naciones en éste como en cualquier otro ámbito de políticas. Ello no implica, sin embargo, desconocer las indudables ventajas de la cooperación internacional a través del intercambio de experiencias y de la búsqueda de mecanismos de concertación. Esta cooperación, que resulta esencial en lo que atañe al establecimiento de criterios y normas sobre la movilidad de la población a través de las fronteras de los países, encuentra también posibilidades de aplicación en otros dominios de la dinámica de la población, particularmente en el que se refiere al intercambio de experiencias y a la movilización de recursos.

Cuando se procura avanzar en la definición de lineamientos de políticas de población ha de explorarse cuáles son sus posibles límites. Un primer aspecto de este asunto toca al hecho de que las tres variables básicas de la dinámica demográfica -fecundidad, mortalidad y migración- merecen una especial atención por parte de los gobiernos. Esta preocupación encauza dos vertientes que, en rigor, pueden estimarse complementarias. La primera consiste en la búsqueda de una consonancia entre la evolución de aquellas variables demográficas y las demás dimensiones del proceso de desarrollo, acentuando no sólo los aspectos propiamente productivos, sino también, y coordinadamente, los de equidad y sustentabilidad. En este sentido, una política de población debe concebirse dentro del contexto más amplio de los esfuerzos en favor del desarrollo económico y social, y no como un conjunto de acciones aisladas. La segunda vertiente fluye de los fundamentos de todo proceso democrático, y consiste en cautelar que esa evolución de las variables demográficas se corresponda con el libre ejercicio de los derechos individuales. Por consiguiente, las medidas de política de población, como componente esencial de la política social general, han de brindar un arco de posibilidades que permita a las personas adoptar decisiones de manera libre e informada, en la inteligencia de que los instrumentos y medios de que se valgan las políticas de población deben estar al servicio de las personas (Argüello, 1991; United Nations, 1994).

Ambas especificaciones conducen a señalar que, dada la estrecha interrelación de los fenómenos demográficos con el conjunto de la dinámica social y económica, la política de población ha de estar inmersa en la política global de desarrollo y, en especial, en las políticas sociales. En rigor, una política de población puede compatibilizar en forma simultánea y sin involucrar contradicciones irresolubles la dinámica demográfica con el desarrollo y la práctica efectiva de los derechos individuales de las personas. Desde este punto de vista, una política de población reviste un potencial estratégico respecto a la programación de los recursos humanos de un país, y constituye un vehículo eficaz para el cumplimiento de la tarea de aumentar los niveles de equidad social; a la vez, permite satisfacer varias de las exigencias de un desarrollo sustentable.

En esta perspectiva, un asunto que merece una mención especial es el de la conveniencia de incorporar las variables demográficas en planes, políticas y programas públicos, tema que corresponde a una recomendación surgida y reafirmada con frecuencia en las reuniones regionales e internacionales. Como la población, a la vez que es afectada por los cambios económicos y sociales influye en los mismos, es útil tomar en cuenta la evolución de las variables demográficas, en particular aquellas del crecimiento, la composición y la distribución espacial, con el objeto de aumentar la eficacia de las políticas económicas y sociales. Tal incorporación no supone forzosamente la adopción de un juicio de valor respecto de las tendencias demográficas actuales o proyectadas ni acerca de la conveniencia de impulsar medidas tendientes a modificar su evolución; simplemente, se establece que la consideración de las variables demográficas es necesaria para una programación económica y una gestión pública más informadas y eficientes en cualquier contexto, incluso en países donde se pueda estimar innecesario tener una política de población propiamente dicha. Por ejemplo, bien puede darse el caso de un país que no considere apropiado intervenir, al menos directamente, sobre el nivel de la fecundidad, pero que incorpore plenamente su evolución en la programación de las necesidades de atención del parto y de educación de los niños.

Para garantizar una incorporación explícita de las variables demográficas en las políticas y programas públicos será preciso satisfacer ciertos requisitos, tales como: a) la generación de una adecuada base estadística (incluyendo el levantamiento regular de censos, el rescate de las estadísticas vitales, la realización de encuestas y el perfeccionamiento de otras fuentes de información); b) el establecimiento de equipos técnicos debidamente capacitados para efectuar el seguimiento, evaluación y análisis de las tendencias demográficas, y c) el desarrollo de investigación sobre las interrelaciones de la población y la dinámica socioeconómica. Es indudable que la incorporación de las variables demográficas en los planes, políticas y programas de desarrollo se justifica ampliamente y debe reforzarse en todos los contextos con el objeto de mejorar la eficacia de la política pública en general. Pero, aun cuando a la hora de formular una política de población será de gran utilidad contar con los datos, los recursos humanos y los conocimientos necesarios para la incorporación de las variables demográficas en los planes, políticas y programas del sector público, es claro que esta incorporación, por importante y necesaria que sea, no satisface plenamente la necesidad de adoptar acciones orientadas a incidir sobre el nivel o la evolución de las variables demográficas, cuando ello se estimare conveniente.

Cabe recordar que uno de los puntos de consenso logrados por los países en las reuniones internacionales y regionales sobre población, y consagrado explícitamente por el Plan de acción mundial sobre población, es que las políticas de población deben ser parte integrante de las políticas de desarrollo socioeconómico; por lo demás, el mismo Plan asignó a las políticas de población la finalidad de contribuir a armonizar las tendencias demográficas con las del desarrollo económico y social (Naciones Unidas, 1975 y 1984). En estas declaraciones se encuentra la raíz de la habitual tendencia a asimilar la noción de la incorporación de las variables demográficas en los planes de desarrollo con la de política de población. Sin obedecer a una intención explícita, la idea de la indisolubilidad del nexo entre políticas de población y planes de desarrollo se convirtió en un argumento de mucho peso para postergar decisiones. Paradójicamente, mientras tal vínculo era reivindicado desde el ámbito de la población, la planificación económica y social entraba en una fase declinante. Aquí parece estribar una de las debilidades que han caracterizado los esfuerzos por diseñar políticas de población (Macció, 1992).

RECUADRO VIII.2
DIVERSAS RUTAS HACIA LA REDUCCIÓN DE LA FECUNDIDAD
EN AMÉRICA LATINA

Son variadas las estrategias e instrumentos que han utilizado los países de América Latina que muestran los logros más impresionantes en cuanto a control de la fecundidad. Los dos países de mayor población, Brasil y México, han logrado descensos importantes de la fecundidad en los últimos decenios: sus tasas son en la actualidad cerca de la mitad de lo que eran veinte o treinta años atrás. Estos progresos se han alcanzado con medidas bastante disímiles: México articuló una política explícita y promulgó una Ley General de Población en 1973, lo que llevó al establecimiento del Consejo Nacional de Población (CONAPO). En consecuencia, se han venido formulando y aplicando programas nacionales de población desde 1976. En Brasil, en cambio, la baja de la fecundidad ha ocurrido sin un programa de planificación familiar gubernamental; los sectores privados, voluntario y comercial, entre los cuales destaca la Sociedade Civil de Bem-Estar Familiar No Brasil (BEMFAM), han representado un papel decisivo en este proceso, sobre todo en su atención a las mujeres de más bajos ingresos. En ambos países, la esterilización y la píldora anticonceptiva son los métodos más comunes, pero mientras en México la provisión de servicios e información acerca de la planificación familiar se canaliza más a través del sistema nacional de salud, en Brasil es más frecuente la propaganda en medios de comunicación masiva, la que ha demostrado ser bastante eficaz para fomentar los programas de esterilización voluntaria, hoy el método anticonceptivo más corriente en ese país. Recientemente, las campañas de información acerca del SIDA en México han conducido a un mayor conocimiento del condón, tanto como método de prevención de esa enfermedad como de planificación familiar.

En Colombia, las actividades de planificación familiar comenzaron en 1966 con la creación de instituciones privadas, como la Asociación Probienestar de la Familia de Colombia (PROFAMILIA), que se van incorporando gradualmente a las actividades del servicio nacional de salud pública, sin que se hayan promulgado políticas u objetivos explícitos de población después de 1970. El éxito del caso colombiano estuvo acompañado de una expansión temprana de la cobertura de servicios a zonas rurales y a las mujeres de menor escolaridad, en las zonas urbanas, gracias al sistema de distribución comunitaria, que persigue satisfacer la demanda así como generar mayores exigencias a través de actividades de información, educación y comunicación.

La práctica anticonceptiva también se encuentra hoy ampliamente difundida en Costa Rica, país que creó un Programa Nacional de Planificación Familiar en 1968, y una Comisión Nacional de Política de Población en 1978. Si bien este organismo no ha especificado una política para modificar la tasa de crecimiento de la población, ha generado condiciones propicias para su descenso. La amplia disponibilidad y cobertura geográfica de los servicios del Programa Nacional de Planificación Familiar y Educación Sexual, caracterizan el caso costarricense; el éxito se atribuye a la continua mejora de su sistema de distribución a la comunidad y al uso de personal auxiliar, como las matronas, para reducir la participación de los médicos en los servicios anticonceptivos. Este país se distingue de Colombia, y de gran parte de los demás países de la región por haber logrado un predominio del uso de la píldora y de otros métodos reversibles por sobre la esterilización, mediante disposiciones legales más restrictivas, que exigen justificación médica para practicar esta última, y no tan sólo el deseo anticonceptivo.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril de 1992, p. 194. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta:S.91.II.G.5.

Sin perjuicio de las restricciones apuntadas, y que atestiguan la carencia de un marco integrado y orientador respecto de la dinámica de la población, algunas instituciones del sector público -en particular, dependencias del ámbito de la salud-, así como diversos agentes privados, han desplegado intensas actividades encaminadas a ofrecer programas de planificación familiar. De estas iniciativas ha surgido una nueva fuente de confusión: aquella que tiende a asimilar el concepto de política de población con las medidas dirigidas a incrementar la práctica de la anticoncepción. Si bien es indudable que atender las demandas sociales insatisfechas, en cuanto a posibilitar la congruencia entre la fecundidad deseada y aquella efectivamente observada, constituye un elemento importante de toda política de población, esta última se entiende como un esfuerzo de mayor amplitud que respetando los derechos individuales y la libertad de elección debe articularse, a través de múltiples encadenamientos sectoriales, dentro de la política social general.

Aunque en la mayoría de los países de la región se constituyeron departamentos de población en los Consejos nacionales de desarrollo o en las Oficinas o Ministerios de planificación, rara vez estas entidades avanzaron hacia la etapa de formulación de políticas explícitas de población. Aun más, en algunos casos, ni siquiera han contribuido con todo su potencial a fortalecer el diseño de políticas que consideren explícitamente la dinámica de la población. Ello ha ocurrido, en buena medida, porque muchos estudios realizados por esas entidades respecto de las interrelaciones de la población y la evolución socioeconómica han tenido un carácter descriptivo; en otras ocasiones, los cuadros técnicos de aquellos organismos se han concentrado en el empleo de modelos que con diverso grado de elaboración permiten explorar ciertas interrelaciones de la población y el desarrollo económico, pero no se prestan para proporcionar indicaciones acerca de cómo emplear los resultados de tales análisis en la acción pública. Así, aunque se han obtenido logros en la ejecución de actividades importantes en el seguimiento de las tendencias demográficas, se ha avanzado menos en la determinación del grado de desigualdad social que muestran los indicadores demográficos, requisito esencial para la identificación de los grupos más vulnerables (eventuales poblaciones-objetivo), y para la definición de acciones en materia de población, o la formulación de estrategias sociales encaminadas a disminuir las inequidades históricas en este campo.

Las consideraciones anteriores ayudan a entender el escaso progreso conseguido por las políticas de población dentro de la región desde el decenio de 1970. Existen, además, muchas otras razones específicas para esta falta de avance; entre otras pueden señalarse: a) una inadecuada definición de fundamentos suficientemente sólidos como para articular un consenso social a largo plazo; b) un excesivo énfasis en el crecimiento de la población como foco de preocupación, al punto de distorsionar su verdadero papel en las relaciones entre población y desarrollo; c) la insistencia en la creación de superestructuras administrativas específicas; d) los desajustes entre los períodos de los gobiernos y los tiempos de las políticas, y e) una escasa movilización de agentes sociales que promoviesen la inclusión de los temas de población en las plataformas políticas (Macció, 1992). Muchos de estos problemas no han sido todavía resueltos. La experiencia de México es una de las pocas que suele calificarse como exitosa y duradera (Ocampo, 1983; Cabrera, 1994), aunque otros países parecen haber conseguido logros importantes sin contar con un equipo técnico y administrativo tan estructurado como el de México. En otros casos, las políticas han tenido corta vida o subsisten sin cumplir verdaderamente sus funciones.

RECUADRO VIII.3 PROGRAMAS DE PLANIFICACIÓN FAMILIAR

Los programas de planificación familiar, sin ser los únicos disponibles, constituyen uno de los principales instrumentos de la política de población. Aun en aquellos países de la región donde no existen políticas explícitas, estos programas han experimentado un desarrollo significativo en los últimos decenios. Muchos de los primeros programas en los años '60 surgieron ante la preocupación de los organismos internacionales por las elevadas tasas de crecimiento de la población, y ante la presión de grupos encabezados por médicos que llamaban la atención sobre la gran difusión del aborto, realizado con frecuencia en condiciones muy precarias. Con el correr de los años, se ha dado mayor importancia a los aspectos de la salud materno-infantil y a la promoción de los derechos de la mujer. Ultimamente, desde la CEPAL se ha puesto de relieve también su contribución a mejorar las condiciones de equidad, ya que el ejercicio de los derechos demográficos presenta todavía una clara diferenciación según estrato socioeconómico.

La prevalencia de la anticoncepción (como la proporción de mujeres que usan algún anticonceptivo) en América Latina y el Caribe ha subido de poco más de un tercio a fines de los años 70 a más de 50% en la segunda mitad del decenio de 1980. A pesar de estos progresos, es todavía deficiente la situación de los programas de planificación familiar en la región: la cobertura es incompleta, y elevadas la necesidad insatisfecha y la fecundidad indeseada; y aún queda mucho por avanzar en cuanto a la calidad de los servicios ofrecidos. La escasa información sobre los diferentes métodos y la precaria variedad de anticonceptivos disponibles, son algunas de las limitaciones encontradas.

La comprensión de la planificación familiar como un derecho (y un deber) de las personas a decidir libre, informada y responsablemente sobre el número de hijos, obliga a reconocer la complejidad de la toma de decisiones a este respecto. Junto con la disponibilidad de servicios de salud, es preciso considerar la necesidad de estrategias de información, educación y comunicación sobre población que contribuyan a satisfacer las necesidades de aprendizaje de los sujetos, respetando y rescatando las particularidades de cada comunidad. Igualmente, esas estrategias deben facilitar el mejoramiento de la condición de la mujer, para superar las inequidades de género. Uno de los grupos que necesita atención particular es el de las adolescentes. Muchas no tienen una pareja estable y una alta proporción son sexualmente activas o tienen hijos. Los programas de comunicación sobre población pueden contribuir a preparar a los jóvenes desde la infancia para ese período de su vida, o a los padres y a la comunidad en general para ser capaces de influir positivamente en sus decisiones.

Entre las conclusiones que surgen de los estudios sobre la materia, quizá la más evidente sea la urgencia de ampliar la cobertura de los servicios, sobre todo a los grupos más necesitados, y de mejorar la variedad de métodos ofrecidos, la información sobre diferentes alternativas, y la calidad de la atención. En lo que concierne a la organización institucional, una de las propuestas que genera cierto consenso es la de ofrecer servicios integrados de anticoncepción dentro de las estructuras de los organismos de salud del Estado. Este enfoque "horizontal" tiene la ventaja de aprovechar la infraestructura y organización de los servicios públicos de salud, y supone sólo un pequeño costo marginal para extender la cobertura. El principal riesgo es, por supuesto, que los objetivos del programa se diluyan entre otros de la atención de salud en general. Cuando se siga un enfoque "vertical" o en los casos donde los servicios ordinarios de salud son muy precarios, puede considerarse la inclusión de otros servicios de salud en los programas de planificación familiar, como exámenes citológicos, de mamas, de SIDA y de otras enfermedades de transmisión sexual.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Población, Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado (LC/G.1758/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril de 1992, pp. 99-103. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.II.G.8.

Un principio básico es que antes de pensar en una ley de población, y probablemente con anterioridad a los arreglos administrativos específicos, es preciso contar con la voluntad política de actuar sobre la dinámica demográfica. En este sentido, la experiencia de las últimas décadas sugiere la conveniencia de ganar primero un espacio político idóneo dentro de la estructura ordinaria del Estado, que incluye su jerarquía, su red de vínculos y atribuciones, su partida en el presupuesto regular de la nación, y su cabida en los mensajes del poder ejecutivo. Ganado ese espacio, y previa evaluación, puede resultar oportuno considerar la promulgación de una o más leyes que formalicen la política como un todo orgánico. De lo contrario, la disposición legal puede quedar en una suerte de vacío político. Propuestas recientes, como las relativas a la transformación productiva con equidad social y sustentabilidad ambiental, proveen un marco apropiado para diseñar medidas concretas. Con este enfoque, más que la adopción de políticas generales, se pone de manifiesto la urgencia de medidas y programas específicos, tal vez desprendidos del poder central y puestos en manos de la comunidad destinataria con capacidad de autogestión. Un paso inicial, mínimo, es la adecuada consideración de los factores de población en los planes, políticas y programas económicos y sociales. Sin esta condición, es difícil transitar hacia etapas más complejas y elaboradas de institucionalización de las políticas. Aquel papel puede ser desempeñado por comités técnicos, unidades o departamentos de población, sea dentro de los organismos nacionales de planificación o adscritos a otros órganos centrales, los que junto con promover la producción de datos sociodemográficos deben incentivar su aprovechamiento, de modo que se les pueda utilizar en el diseño de la acción pública en el ámbito socioeconómico. En muchos países donde ya existe este tipo de unidades, es necesario fortalecer sus actividades sustantivas y de coordinación, allegando los recursos necesarios (Macció, 1992).

Dentro de esta noción de aproximaciones sucesivas hacia la formulación de políticas de población, un camino posible es el de utilizar el marco institucional ordinario ya existente en cada país para enfocar las medidas hacia metas explícitas, que habrán de cumplirse dentro del mandato de un determinado gobierno. En el fondo, esta iniciativa apunta a dar a las acciones o políticas relativas a la población un grado de operatividad similar al propio del campo económico o de los sectores sociales tradicionales. Aunque relativamente modesta, si se la compara con una estrategia que incluya la creación de instituciones específicas, esta propuesta supone un conjunto de programas sectoriales ubicados en el ámbito del poder ejecutivo, destinados a alcanzar metas explícitas enmarcadas en un calendario preestablecido. Son muchos los problemas prácticos que ello involucra, empezando por la determinación de los organismos que han de definir las prioridades, metas y plazos para el cumplimiento de los objetivos propuestos. No obstante, aspirar a este objetivo puede resultar en muchos casos una alternativa satisfactoria y más realista que la plena institucionalización en grandes estructuras administrativas. Incluso puede constituir una opción adecuada a mediano plazo en muchos países de la región donde se tiende a la reducción del aparato del Estado y a la concentración de sus esfuerzos subsidiarios en el campo social a través de políticas y programas específicos y focalizados, en lugar de aquellos de tipo universal y global.

Es posible que algunos países, luego de haber afirmado ciertos espacios administrativos y definido las necesidades de intervención en algunos aspectos de la dinámica demográfica, deseen progresar hacia una mayor institucionalización de su política de población. Proceder en una secuencia inversa -primero dictando leyes y

luego elaborando y realizando programas-podría ser factible en algunos contextos, aunque de esa manera se corre el riesgo de que los esfuerzos iniciales se diluyan, y leyes y políticas se transformen en letra muerta, como lo ejemplifican muchos casos del pasado reciente.

5. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Como se ha sostenido, buscar la compatibilización entre las tendencias demográficas y aquellas del desarrollo económico y social, constituye un principio válido para fundamentar acciones en el ámbito de la población. Tal precepto es aplicable incluso en situaciones donde pudiera no existir coincidencia plena en las repercusiones del crecimiento demográfico sobre los recursos y el medio ambiente. En este sentido, un gran tamaño de población, en especial si ésta crecen en forma acelerada, involucra mayores presiones sobre los recursos. Pero de ello no se deduce que el incremento demográfico sea el único, o el más importante, de los factores causales de los problemas de insatisfacción de la demanda de servicios sociales o de la degradación del medio ambiente. En consecuencia, tampoco es lícito inferir que la reducción de ese ritmo de crecimiento sea el medio más eficaz, ni mucho menos suficiente, para solucionar tales problemas. Por ello, se considera que una vía más expedita para compatibilizar o armonizar las variables de población con el desarrollo es el aprovechamiento de las áreas de refuerzo (sinergias) de éstas con el conjunto de políticas económicas y sociales.

Una de esas áreas de refuerzo concierne al fortalecimiento de la formación de recursos humanos como un medio para contribuir a la elevación de la productividad y de la economía en su conjunto, a la vez que a un mejoramiento sostenido de las condiciones de vida de la población. Así, la promoción de la educación, especialmente de la mujer, no sólo responde a los requisitos de una transformación productiva, sino también a los objetivos de equidad social (el más elemental de los cuales consiste en la igualdad de oportunidades según género). Además, como el grado de educación de las mujeres es uno de los factores que ha mostrado una relación estrecha con los niveles de mortalidad infantil y de fecundidad, las consecuencias demográficas previsibles de tal política serán las de una reducción de las inequidades en la mortalidad y la fecundidad, y de una disminución del ritmo de incremento de la población. A su vez, esta atenuación del crecimiento demográfico conducirá a aliviar las presiones sobre las necesidades de educación, lo que permitiría ampliar la cobertura y mejorar su calidad. Otras áreas de potencial refuerzo mutuo existen entre las políticas orientadas a la disminución de las desigualdades sociales en la mortalidad infantil y materna y las de promoción y extensión de los sistemas de seguridad social. Existen evidencias de que las reducciones de la mortalidad constituyen un antecedente de la disminución del número de nacimientos, mientras que la extensión de la seguridad social aminora una de las motivaciones económicas más importantes para tener una descendencia numerosa -la de asegurar un cierto apoyo económico durante la vejez.

Además de los ejemplos específicos de refuerzo mencionados, un amplio campo en que las políticas de población pueden interactuar con otras es el ligado a la ruptura de los circuitos de transmisión intergeneracional de la pobreza. Aunque las causas determinantes de esos circuitos de transmisión de condiciones precarias de vida son múltiples, las acciones encaminadas a garantizar el ejercicio de los derechos individuales en el plano demográfico -como aquellas que permiten la materialización del tamaño deseado de familia y la adopción libre y adecuadamente informada de

decisiones sobre la movilidad territorial de las personas- colaboran a debilitar parte de los mecanismos de reproducción de ese fenómeno. Esta es también un área en que, no obstante su necesidad, la adopción de medidas aisladas en materia demográfica resulta insuficiente; en realidad, son particularmente importante las acciones integradas, ya que las diferentes dimensiones y efectos, sea que presenten signos positivos o negativos, se potencian mutuamente.

El ejercicio de los derechos individuales relativos al comportamiento demográfico debe constituir el núcleo central de la fundamentación de una política de población. Éste constituye un basamento sólido para la consolidación y viabilidad a largo plazo de la política de población como un componente del conjunto de políticas económicas y sociales. Es además una dimensión que tiene múltiples vinculaciones con las nociones de equidad y de fortalecimiento de los recursos humanos, así como amplias coincidencias con los objetivos de la política social y el desarrollo en general. La posibilidad de ejercer los derechos demográficos aumenta el bienestar de las mujeres y de las parejas que ven satisfechas sus aspiraciones, y permite potenciar las sinergias positivas de las diferentes políticas enfocadas hacia la equidad y la inversión en recursos humanos. Una especial mención merece el tema de la salud reproductiva, el cual se refiere a "un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no meramente a la ausencia de enfermedad, en todas las materias concernientes al sistema reproductivo y a sus funciones y procesos" (United Nations, 1994).

De lo señalado precedentemente fluye la conveniencia de distinguir entre los campos específicos en que la política de población podrá actuar en forma más directa, como las acciones relativas a la fecundidad -mediante, por ejemplo, programas de planificación familiar y de información, educación y comunicación-, de aquellos otros en que la política de población se expresará principalmente a través de las medidas tradicionales que competen a otros sectores del gobierno. Un ejemplo de estos últimos es el de la política relativa a la morbilidad y mortalidad, cuya materialización se conseguirá mediante las medidas que adopte el sector de la salud; análogamente, la política de migración encontrará sus instrumentos operativos en diversas entidades políticas orientadas a la promoción del desarrollo regional. De ello no debe inferirse que, por su carácter más directo, la política de fecundidad pueda concebirse como desconectada del conjunto de las políticas sociales. Por el contrario, el diseño de acciones coordinadas permitirá garantizar un pleno respeto a los derechos individuales y contribuirá simultáneamente a que las aspiraciones en materia reproductiva encuentren un correlato en los efectos favorables que desencadenen las políticas sociales.

Por consiguiente, la ejecución de la política de población concebida en los términos descritos se aleja de una visión autónoma, compartimentalizada y abstracta, para aparecer articulada con las diversas acciones que emprendan las distintas instituciones públicas encargadas de llevarla a la práctica. No se trata, en consecuencia, de fijar metas de población que sean independientes de las políticas de desarrollo económico y social, y de encomendar su ejecución a un ente desligado de los órganos gubernamentales que se ocupan de tal desarrollo. Es necesario establecer arreglos institucionales que identifiquen con claridad a los responsables de idear la política, y de seguir y evaluar sus resultados. Para estos fines cabe aprovechar las capacidades ya existentes de las diversas dependencias, como los ministerios de educación, salud, trabajo; así como prever el establecimiento de organismos de coordinación entre aquellas dependencias. Desde luego, la puesta en marcha de la política de población no

podrá depender exclusivamente de los entes del sector público; será preciso que a los esfuerzos de estas dependencias se unan las organizaciones no gubernamentales, las instituciones académicas y las diversas entidades representativas de la propia comunidad. Todas estas organizaciones estarán llamadas también a desempeñar importantes papeles en la aplicación de programas específicos. Esta puesta en práctica implica el diseño de estrategias descentralizadas de operación, campo en el que se han acumulado experiencias con éxitos y fracasos de los que pueden desprenderse valiosas lecciones.

Un tema de especial atención es el de la definición de metas, incluyendo la fijación de los plazos y la identificación de los instrumentos que permitirán alcanzarlas. Aunque es indiscutible que la determinación de metas, plazos y medios permite movilizar recursos y voluntades tras el logro de los objetivos, al menos dos precisiones son necesarias. La primera de ellas es que los objetivos sobre los cuales se fijan las metas representan un asunto de competencia y soberanía indelegable de cada país; por lo tanto, las metas en materia de población deberán definirse en concordancia con la fundamentación y orientación general de las políticas nacionales. Aunque en algunos países se ha llegado a establecer metas en cuanto a los niveles globales de la fecundidad, mortalidad o tasa de crecimiento de la población, es probable que existan contextos en que, atendiendo a los derechos individuales y la equidad, las metas se refieran a la disminución de las diferencias de la fecundidad o la mortalidad, a la cobertura de la demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar o a la reducción de la fecundidad no deseada. Si bien estos objetivos pudieran apuntar en general en la misma dirección que los referidos a los índices globales, no siempre coincidirán en cuanto a magnitud, prioridad o cronología.

Una segunda precisión esencial es que, independientemente del criterio que sirva de base para definir las metas, es imprescindible cautelar los aspectos éticos que rodean su consecución. Las acciones deben encuadrarse en el pleno respeto de los derechos humanos básicos y de las decisiones individuales informadas, evitando todo tipo de coerción. Aun cuando las políticas se basen en la satisfacción de necesidades individuales, como la eliminación de la fecundidad no deseada, existe el riesgo de que, en el afán de cumplir determinada meta en la cobertura de los servicios de planificación familiar, se induzca indebidamente a la utilización de un método (por ejemplo, la esterilización), y se descuide algún segmento de la población más necesitada que puede ser menos accesible (por ejemplo, las adolescentes o las mujeres rurales), lo que restaría eficacia social a la política en el logro de su objetivo último, cual es mejorar la equidad. Si se desea aumentar el grado de conciencia y de motivación de las parejas para la regulación de la reproducción, existen otros instrumentos adecuados, como los programas de educación e información los que, bien diseñados, pueden cumplir eficientemente ese propósito sin amagar el ejercicio de los derechos individuales, incluido el de libre opción por los medios que las personas estimen más idóneos o afines a sus ideas y características culturales.

Finalmente, como se dijo, también existe en lo que toca a las políticas de población un campo propicio para la cooperación internacional. En efecto, en el caso de la migración externa se abren posibilidades de acuerdos entre países, asunto que adquiere relevancia en un contexto caracterizado por la globalización de la economía y de las interacciones de los países; los convenios bilaterales, al igual que otros mecanismos de coordinación de políticas actualmente vigentes, son susceptibles de mejoramiento y ampliación con el objeto de hacer más claros los derechos de los migrantes y de

RECUADRO VIII.4
LOGROS Y OBSTÁCULOS EN LA INSTITUCIONALIZACIÓN Y
EJECUCIÓN DE POLÍTICAS DE POBLACIÓN

Avances y limitaciones

Los países de la región muestran un comportamiento heterogéneo, en cuanto a la definición de políticas de población. Varios han adoptado medidas orientadas a influir sobre alguna variable demográfica y sus determinantes, y otros se inclinaron por la formulación de políticas globales explícitas. Sin embargo, muchos de estos últimos han enfrentado escollos en su afán por traspasar la etapa del diseño y llegar a la de puesta en práctica de las medidas previstas. En cambio, ciertas iniciativas de corte sectorial parecieran haber tenido mayor éxito, como lo ilustra el notable ímpetu de los programas de planificación familiar y de salud reproductiva o atención materno-infantil, generalmente impulsados por los ministerios de salud. Asimismo, se ha avanzado en los esfuerzos por incorporar las variables demográficas en políticas y programas de desarrollo económico y social.

Una de las principales dificultades encontradas estriba en la persistencia de polémicas ideológicas acerca de las medidas apropiadas para alcanzar los objetivos de población, en especial de las referidas a la reducción de la fecundidad. Estas controversias se agudizan cuando se confunde el alcance de las políticas de población con las acciones que se limitan al control de la natalidad. Tal percepción errónea -base de falsos dilemas- deriva de la incomprensión del valor de las políticas de población para el desarrollo económico y social; por lo común, se tiende a desconocer la utilidad de las medidas previstas en esas políticas que se inscriben en el marco más amplio de las políticas sociales. Diversos factores explican esta incomprensión, pero es indudable que todavía hay una sensibilización deficiente de los líderes de opinión y los directivos del sector público y la sociedad en general, respecto de los problemas sociodemográficos; estas deficiencias se han traducido en una falta de voluntad política efectiva en esta materia. En rigor, ha habido esfuerzos técnicos que, por estas restricciones y por cierta dificultad en articular las propuestas pertinentes dentro del discurso político, no han logrado volcarse en estrategias operativas.

Los vacíos sociopolíticos que se reflejan en la situación descrita se expresan en nuevas dificultades a la hora de establecer mecanismos para llevar a la práctica las políticas de población, cuya ejecución implica distribuir responsabilidades entre diversas instituciones, tanto de los sectores público y privado como de la sociedad civil organizada. En ese contexto es casi imposible utilizar las imprescindibles estrategias de participación de la comunidad en las etapas de formulación, ejecución y evaluación de las acciones. Desde luego, cuando la política de población está afectada por tal fragilidad institucional, no es extraño que se volatilice la disponibilidad de fuentes de financiamiento y, por lo mismo, queden reducidas esas iniciativas a enunciados más bien abstractos.

El conocimiento sobre las complejas interrelaciones entre población y desarrollo se ha revelado insuficiente desde el punto de vista de su aplicación práctica. Esto es evidente en el campo de las dimensiones socioculturales y constituye un obstáculo digno de mención. Las lagunas del conocimiento restringen el diseño de medios e instrumentos eficaces, que también podrían formar parte de otras políticas económicas y sociales. Esas carencias se hacen más evidentes ante las nuevas tendencias de las estrategias de desarrollo que están eligiendo los países, y con relación a las cuales las políticas de población pudieran ser altamente funcionales. Estas observaciones son particularmente válidas en cuanto a los objetivos orientados a mejorar la calificación de los recursos humanos, elevar la productividad de la fuerza de trabajo y avanzar hacia mayores niveles de equidad social.

También ha encontrado obstáculos la ejecución de las políticas ya formuladas. En algunos casos, la escasa precisión de los objetivos ha entorpecido su traducción en programas operativos. Uno de los problemas es el planteamiento de escenarios demográficos de corto y mediano plazo, contemplando iniciativas para grupos específicos de la población o en relación con espacios subnacionales. Mientras las demandas sociales se distinguen por su urgencia, los horizontes propios de las políticas de población abarcan plazos relativamente extensos; esta discordancia se ve agravada por los compromisos que cada gobierno debe cumplir durante su mandato más bien breve e interfiere con la necesaria continuidad de las acciones diseñadas para satisfacer determinado objetivo demográfico.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Anteproyecto de Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo (LC/G.1818 (SES.25/17)), documento del 25º período de sesiones de la CEPAL, Cartagena de Indias, Colombia, 20 al 27 de abril de 1994, pp. 12-14.

minimizar las eventuales áreas de conflicto vinculadas a un tema tan altamente sensible y que es afectado por continuos cambios. Desde luego, estos acuerdos deberán reconocer la potestad de cada Estado para regular los movimientos de extranjeros en su territorio. Cabe recordar que la cooperación técnica internacional, tanto bilateral como multilateral, ha representado desde los mismos inicios de las actividades nacionales de población un apoyo importante, particularmente en cuanto a la planificación familiar, educación en población, y recopilación de datos (CEPAL, 1993).

Dada la mutabilidad de las variables demográficas y la gran heterogeneidad de sus manifestaciones, los temas y problemas de población presentarán en el futuro una relevancia y complejidad no menores que las mostradas en el pasado; por lo mismo, el papel de la cooperación internacional seguirá siendo importante. En este sentido se hace notar que esa cooperación, aunada a los esfuerzos nacionales, no debe circunscribirse a la acción más directa e inmediata en materia de población, sino que ha de considerar la necesidad de analizar con mayor grado de detalle y de un modo continuo las cambiantes relaciones entre la dinámica demográfica y la realidad económica y social de la región. Esta constituye un rico laboratorio donde se puede aprender mucho sobre los complejos vínculos entre población, desarrollo y medio ambiente en un marco de progreso democrático, en beneficio de los países que la constituyen y, en alguna medida, de los demás países en desarrollo del mundo. Este tipo de consideraciones ha servido de fundamentación a la iniciativa de los países de América Latina y el Caribe respecto de la formulación, aplicación y perfeccionamiento de un Plan regional de actividades sobre población y desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- Argüello, O. (1991), "Desarrollo económico, políticas sociales y población", *Notas de población*, año 19, N° 53 (LC/DEM/G.117), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), agosto.
- Cabrera, G. (1994), "Demographic dynamics and development; the role of population policy in Mexico", en J. L. Finkle y C. A. McIntosh, (comps.), *The new politics of population: conflict and consensus in family planning*, Nueva York, Consejo de Población, suplemento de Population and Development Review, vol. 20, pp. 105-120.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1992), *Population policy: a perspective from Latin America and the Caribbean* (LC/DEM/R.111), serie A, N°262, Santiago de Chile, junio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1993), *Población, equidad y transformación productiva* (LC/G.1758/Rev.1-P), Santiago de Chile, septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.II.G.8.
- _____ (1992b), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.5.
- _____ (1992a), *Embarazo en la adolescencia: aspectos psicosociales y familiares* (LC/R.1122), Santiago de Chile, febrero.
- Chackiel, J. y M. Villa (1992), "América Latina y el Caribe: dinámica de la población y desarrollo" (DDR/1), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), documento presentado a la Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe, preparatoria de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994, Santa Lucía, 6 al 9 de octubre.
- Chamie, J. (1994), "Trends, variations, and contradictions in national policies to influence fertility", en J. L. Finkle y C. A. McIntosh, (comps.), *The new politics of population: conflict and consensus in family planning*, Nueva York, Consejo de Población, suplemento de Population and Development Review, vol. 20, pp. 37-50.
- Finkle, J. L. y C. A. McIntosh (1994), "The new politics of population", en J. L. Finkle y C. A. McIntosh, (comps.), *The new politics of population: conflict and consensus in family planning*, Nueva York, Consejo de Población, suplemento de Population and Development Review, vol. 20, pp. 3-34.
- FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (1991), *La población, los recursos y el medio ambiente. Los desafíos críticos*, Nueva York.

- Macció, G. (1992), "Factibilidad y oportunidad de las políticas de población en América Latina" (DDR/4), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), documento presentado a la Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe, preparatoria de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994, Santa Lucía, 6 al 9 de octubre.
- Miró, C. (1992), "Políticas de población: reflexiones sobre el pasado y perspectivas futuras" (DDR/3), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), documento presentado a la Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe, preparatoria de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994, Santa Lucía, 6 al 9 de octubre.
- Naciones Unidas (1992), *Global Population Policy: Database 1991* (ST/ESA/SER.R.118), Nueva York.
- _____ (1984), *Informe de la Conferencia Internacional de Población de las Naciones Unidas, 1984* (E/Conf.76/19), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.84.XIII.8.
- _____ (1975), *Informe de la Conferencia Mundial de Población de las Naciones Unidas, 1974* (E/Conf.60/19), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.75.XIII.3.
- Ocampo, E. (1983), "Política de población: marco institucional, principios, objetivos y metas", *Análisis de políticas poblacionales en América Latina*, Universidad Central del Ecuador, Quito.
- UNCRD (Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional) (1994), *Enhancing the management of metropolitan living environments in Latin America*, Nagoya.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (1990), *Los niños primero*, Nueva York.
- United Nations (1994), *Report of the International Conference on Population and Development, 1994* (A/Conf.171/13), El Cairo, 5 al 13 de septiembre 1994 (versión preliminar).