

INFORMES

EL PROBLEMA DEMOGRÁFICO MUNDIAL *

Tenemos que volver a ocuparnos del problema de la población. A mi entender, esta Asamblea todavía no lo ha estudiado con todo el vigor que la importancia del tema requiere. Es difícil llegar a un consenso respecto de un programa intensificado de estudio y de acción que esté a la altura del problema y corresponda a su complejidad. Las dificultades con que se tropezó el año último, a raíz mismo de una conferencia que había tenido una amplitud sin precedentes y había contribuido muchísimo a iluminar con elocuencia los diversos aspectos del problema, impidieron que esta Asamblea sacara las conclusiones políticas de esa conferencia y que se votara una recomendación verdaderamente amplia.

Sin embargo, el aspecto global del problema de la población es esencial en una institución cuyo mandato exige que tenga una visión de conjunto de la vida internacional y que trate de tomar a tiempo las medidas necesarias para evitar ciertos peligros. Desde 1930, la población total del mundo se ha incrementado en 1 200 millones de habitantes, es decir, que en treinta y cinco años ha aumentado en una cifra igual a las poblaciones actuales de África, América y Europa reunidas. Con las tasas de crecimiento que hoy existen, harían falta menos de cuarenta años para que la actual población de nuestro planeta se duplicara.

Correría grave riesgo el prestigio de una organización que se ocupa de las perspectivas a largo plazo y de la armonía en las relaciones humanas si no consiguiera dar a un fenómeno de esa naturaleza el lugar que le corresponde en el conjunto de sus preocupaciones, y si año tras año siguiera tratándole como en el pasado, con deferencia, sí, pero, si se me permite la expresión, sin el celo y el entusiasmo saludables que la inspiran en otras circunstancias.

¿Acaso una institución en la que se pone de manifiesto con más claridad que en otras la desigualdad entre las naciones, y en la que se afirma con mayor nitidez que en otras el deber de disminuir las consecuencias de esa desigualdad, puede dejar de interrogarse con ansiedad sobre esa grave dicotomía que revelan las estadísticas, entre dos tipos de comportamiento del fenómeno demográfico: el de los países industriales y el de los países en desarrollo? Ningún criterio, ya sea el ingreso por habitante, el grado de organización, las diferencias en materia de industrialización o las tasas de alfabetismo o de escolaridad, puede definir la división del mundo entre esos dos grupos de países de manera tan radical como los niveles de fecundidad que se observan en uno u otro grupo. En ninguna otra esfera se observa una línea de demarcación tan neta como la que nos brinda la tasa de natalidad. Cabe decir que, casi sin excepción, cuando esa tasa es más de 30 se trata de un país en desarrollo. ¿Acaso es lícito no tratar de analizar

* Declaración formulada por el Sr. Philippe De Seynes, Subsecretario de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, en la 1098ª sesión de la Segunda Comisión de la XXI Asamblea General (tema 46 del Programa), 13 de diciembre de 1966. Doc. A/C.2/L.941.

más a fondo los aspectos de esa dicotomía, no aclarar ninguna de sus consecuencias, en particular cuando examinamos el problema de la fecundidad invocando ciertos principios filosóficos y morales?

Y, si el fenómeno demográfico, en su complejidad, es a veces menos directamente perceptible a primera vista que otros aspectos del subdesarrollo, ¿acaso no es ésta una razón más para asignarle un lugar privilegiado en un recinto dedicado a elucidar los problemas de mayor importancia?

Conocemos los motivos de que sea difícil llegar a un consenso en esta materia. Las reservas de algunos en cuanto a los problemas de la regulación de los nacimientos, y su deseo de evitar que la Asamblea llegue a conclusiones generales sobre este punto, engendran el temor de que el debate llegue a cobrar la amplitud y la duración necesarias. Estos diversos motivos contribuyen a relegar a una zona de penumbra no sólo el problema particular en que tienen su origen sino también muchos otros aspectos cuya consideración no debería suscitar las mismas reservas y aprensiones.

Entre los que sustentan reservas o aprensiones están los que se refieren a creencias filosóficas y religiosas. Están también los que temen que quienes abogan por una política de estabilización demográfica alberguen ciertos designios ocultos en cuanto al equilibrio de fuerzas entre estados o grupos de estados. Sin embargo, no se va a poder disipar esos temores negándose a examinar el problema objetivamente en un foro internacional tal como el que constituye esta Comisión.

Al abordar este problema deberíamos sentirnos inspirados por un pensamiento que siempre debemos tener presente.

En esta materia las generalizaciones son más peligrosas que en otras y si no llegamos a introducir cierta diversidad en la imagen mental que cada uno de nosotros se forja cuando se evoca el problema de la población, tendremos grandes dificultades en esta Asamblea para salir del atolladero y tratar con cierta eficacia el problema de la población. Si esa diversidad fuera más conocida y mejor analizada, sentiríamos cada uno con menos fuerza la tendencia a juzgar el conjunto del problema en función de las circunstancias o de las preocupaciones propias; y sería menos difícil trazar o apoyar un programa y una política de las Naciones Unidas en materia demográfica, inclusive recomendaciones cuya aplicación no tendría que ser forzosamente universal.

El problema demográfico no se agota con la evocación de las presiones que puede ejercer la tasa de crecimiento de la población sobre los recursos en general. Pero, aunque sólo se examine desde este punto de vista estricto, las diferencias son enormes. Hay casos en que la tasa de incremento demográfico se sitúa actualmente por bajo del nivel que es óptimo en función de los objetivos del crecimiento económico. El Sr. Alfred Sauvy ha señalado desde hace tiempo este punto a la atención de los franceses; y en Europa muchos economistas, tanto del Este como del Oeste, consideran que en la actualidad las tasas de crecimiento demográfico en Europa son un factor de debilidad y pueden llegar a complicar el proceso de crecimiento económico.

Si consideramos los países subdesarrollados, hay los que todavía no han experimentado de manera demasiado aguda las presiones de la población sobre el conjunto de los recursos de que disponen; los que estiman que todavía pueden combatir esas presiones abordando exclusivamente el problema de la producción; y, por último, los que ya han llegado a la conclusión de que es indispensable actuar en el plano de la estabilización demográfica.

Si dejamos a un lado el dilema maltusiano para examinar algunas de las características esenciales del problema demográfico, aún abundan más las diferencias y las disparidades incluso si se prescinde de la dicotomía

principal a que me he referido hace un instante entre países industriales y países subdesarrollados. Quisiera poderme detener algunos instantes sobre esta diferencia, a riesgo de sobrecargar esta exposición con un exceso de datos técnicos y cuantitativos.

Uno de los aspectos más importantes desde el punto de vista de las consecuencias económicas y sociales es el de la composición de la población por edades en los diferentes países. Comparemos, por ejemplo, África y América Latina, para no tomar los casos más extremos y espectaculares que se observan en Asia. En África, estimamos que la tasa actual de natalidad es aproximadamente de 45 y, según nuestras proyecciones medianas, es decir, las más plausibles, esa tasa disminuirá ligeramente, y bajará a 41 en el último decenio de este siglo. En América Latina, por otra parte, la tasa de natalidad es ya apreciablemente inferior, pues oscila alrededor de 39; según las mismas hipótesis, cabe esperar que disminuya de manera significativa hasta aproximadamente 30 hacia fines de siglo. Los niveles de mortalidad son también muy diferentes en cada una de estas dos regiones. Puede calcularse que la tasa de mortalidad en África es en la actualidad probablemente de 22, es decir, doble que en América Latina. Ni qué decir tiene que esta situación es transitoria y requiere una atención urgente; hay motivos para pensar que se adoptarán políticas que modificarán rápidamente las tasas de mortalidad de manera que normalmente deberían disminuir aproximadamente en un tercio de aquí a fines de siglo. En otras regiones del mundo en las que la situación en materia de mortalidad es menos seria cabe esperar de todos modos cierta mejora. Así pues, en América Latina no es imposible que la tasa de mortalidad descienda a seis.

Así pues, los elementos constitutivos del crecimiento demográfico ponen de manifiesto que puede esperarse que la actual tasa de crecimiento de la América Latina disminuya un tanto, pero no antes de 1990, cuando en principio debería disminuir hasta el 2.8 % después de haberse mantenido en una meseta del 3.3 % hasta esa época. Por el contrario, la mortalidad decreciente de África, no acompañada probablemente por una disminución de la tasa de fecundidad, indica que la tasa de crecimiento actual de 2.7 % seguirá aumentando hasta aproximadamente 3.1 % en 1990 y que, según las informaciones de que disponemos actualmente, habrá que esperar al siglo XXI para registrar una disminución de la tasa de crecimiento en África. Esas perspectivas no pueden dejar de influir próximamente en la actitud de los gobiernos de esas regiones respecto de toda una serie de problemas, entre ellos tal vez el de la estabilización de la población.

El examen de tales datos pone de relieve la grandísima complejidad del problema y de sus repercusiones en la estructura por edades en los distintos países, estructura que tan considerables consecuencias tiene en todas las esferas económicas y sociales. Hacia 1960, la población de América Latina y de África comprendía un 42 ó 43 % de niños de menos de 15 años, un 54 ó 55 % en las categorías que integran la fuerza de trabajo, es decir, entre 15 y 64 años, y sólo un 3 % por encima de los 65 años. En Europa, por el contrario, la proporción de niños es sólo de un 25 %, o sea inferior en dos quintas partes a la que se observa en las dos regiones citadas. En cambio, en el otro extremo del espectro, las personas de más de 65 años representan el 10 % de la población en Europa, o sea un porcentaje tres veces superior al de América Latina y África. Las categorías que integran la fuerza de trabajo representan el 65 % de la población en Europa y sólo el 55 % en África y en América Latina. Si proyectamos esos distintos datos hasta fines de este siglo, observamos que en África se producirán muy pocos cambios en las proporciones señaladas debido a la estabilidad que cabe esperar en lo que respecta a las tasas de fecundidad. En América Latina la proporción de niños debe disminuir en un 10 %; la de las personas de edad, aumen-

tar en un 10 %; y la de la población en edad de trabajar, aumentar en un 5 %. Esas variaciones se producirán en una época en que la población europea verá disminuir en otro 10 % la proporción de niños y aumentar en un 30 % la proporción de personas de edad, en tanto que seguirá siendo prácticamente la misma la proporción de la población en edad de trabajar.

Toda esta evolución demográfica crea problemas considerables y a veces enormes que tienen y tendrán consecuencias en el sector de la sanidad, la vivienda y la escolaridad, por no hablar de los que están directamente ligados a la situación económica, como la existencia de una fuerza de trabajo adecuada, el desempleo y el empleo insuficiente, así como los que están ligados al incremento de la proporción de ancianos. Y, para una organización que empieza a ocuparse en serio de las perspectivas a largo plazo, tal vez no sea demasiado pronto para empezar a reflexionar sobre esos problemas.

Tal vez me he explayado demasiado sobre estos problemas, porque creo que debemos reconocer que estos fenómenos nos son mucho menos familiares que otros y ocupan nuestros debates con mucha menos frecuencia que, por ejemplo, nociones tales como las preferencias arancelarias en favor de las manufacturas, las tasas de formación de capital, las ventajas respectivas de la ayuda condicionada y de la ayuda no condicionada y toda una serie de conceptos que alimentan cotidianamente nuestros debates y que, sin embargo, sólo cobran su plena significación si se presentan en el contexto de la evolución demográfica. También lo hago porque considero que si estuviéramos mejor informados de la diversidad de situaciones no temeríamos que se tratara de aplicarles un tratamiento uniforme.

Podríamos entonces definir los principios y las modalidades de una acción que pueda adaptarse a esas diversas situaciones, y a este respecto quisiera hablar de nuestro programa de trabajo y, más en general, de la acción de las Naciones Unidas, y del sistema de las Naciones Unidas en general, en la esfera demográfica.

En primer lugar, quisiera dar la seguridad de que cuando consideramos este problema tratamos siempre de hacerlo según un método lo más científico, profesional y desapasionado posible. No hay que temer que nos dediquemos a ningún tipo de propaganda. En segundo lugar, quisiera decir que es necesario que nuestro programa de trabajo pueda tomar un impulso lógico y, por así decirlo, normal. A este respecto, hay que señalar la convergencia de preocupaciones que determinan ya todo el sistema de las Naciones Unidas y la influencia que la Comisión de Población ha podido ejercer sobre el conjunto de ese sistema. Como ustedes saben, durante su última reunión anual se han ampliado considerablemente las atribuciones de la Organización Mundial de la Salud en esta esfera. Por otra parte, la UNESCO se preocupa ya de manera más directa de los problemas de la población y subraya la importancia que reviste la educación en una materia que toca a actitudes fundamentales y entraña aspectos sociológicos que es preciso analizar, y respecto de los cuales puede ser de gran valor un programa educativo. Estos últimos tiempos se han hecho más intensas y fructíferas las reuniones celebradas entre distintas instituciones que se interesan por este problema. Nuestra Comisión de Población, integrada por expertos que todo el mundo estima y respeta, sigue siendo la piedra angular del sistema. Ha elaborado un programa lógico al que, en mi opinión, debería darse el máximo apoyo. Este programa sigue estando limitado por la escasez de recursos. Permítaseme ilustrar las dimensiones de ese programa dando algunas indicaciones sobre los costos que implica. Los gastos totales relativos al problema de la demografía y de la población, incluidos los que se sufragan con cargo al presupuesto del programa de asistencia técnica y con fondos extrapresupuestarios, ascendieron a 1 070 000 dólares en 1965,

y 1 660 000 dólares en 1966, incluida una asignación de 200 000 dólares del Fondo Especial para el Centro Latinoamericano de Demografía, de Santiago de Chile.

Las insuficiencias de nuestra labor en África son patentes, lo mismo que en lo que respecta a la región de la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente, donde en la actualidad tratamos de crear un instituto con qué sustituir al de Chembur que, tras de un período durante el cual fue financiado mediante fondos internacionales, se transforma ahora en instituto nacional. Tampoco hemos podido todavía establecer oficinas especializadas para Europa y, por consiguiente, no tenemos un programa especializado para esa región.

Tal como existe hoy, ese programa se administra con mucho celo y competencia bajo la autoridad del Sr. Maçura [Jefe de la División de Población de las Naciones Unidas]. Cuenta con la colaboración y el apoyo de todos los órganos que acabo de citar. Pero lo que le falta para cobrar todo su dinamismo es el impulso político que sólo puede darle esta Asamblea.

Antes de terminar, quisiera detenerme un momento ante el problema que parece haber constituido el bloque mental principal en el desarrollo de nuestros programas, es decir, el delicado problema de la fecundidad. Como ya he dicho, no es el único problema. Pero el problema es importante e incluso dramático en ocasiones. Para que quede bien claro que no es el único problema, quisiera indicarles cuál es la proporción de nuestros recursos que se dedican al estudio y a la asistencia técnica en materia de fecundidad. Añadiré que estas actividades se limitan a la región de la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente, donde, una vez más, el problema se plantea con la máxima intensidad dramática. Estas actividades sólo representaban en 1965 un 6 % del total de la asistencia técnica prestada en cuestiones demográficas. Esa proporción podrá pasar al 6.8 % en 1966 y tal vez al 8 % en 1967, pero, como ven ustedes, sigue siendo mínima. Evidentemente, la tendencia es difícil de prever, dado que depende totalmente de las solicitudes de los gobiernos.

Un comité de expertos, organizado a instancias de la Comisión de Población, ha redactado un informe sobre esta cuestión que se publicará en breve. Pero ya puede darse una idea de las recomendaciones que contiene y que se concentran especialmente sobre la necesidad de responder a las demandas crecientes en lo que respecta a la formación, la educación y la investigación sobre los problemas de la fecundidad. Hay que aumentar también los servicios de asesoramiento en general en materia de fecundidad, considerando el problema en conjunto, y también más particularmente, según las demandas de los gobiernos, en el campo más particular de la planificación de los nacimientos.

Como conclusión, quisiera decir esto. El tema me parece lo bastante importante como para que la Asamblea sea informada regularmente de los cambios que se produzcan, ya en las previsiones, ya en nuestro programa de trabajo o en el de las instituciones que participan con nosotros en el programa. Y creo que convendría en el futuro que esta Asamblea, y esta Comisión en particular, estudiaran la posibilidad de reorganizar sus trabajos de manera tal que pudiera concederse un lugar adecuado a este problema.

Quisiera también reiterar los principios esenciales en que se inspira la Secretaría para la ejecución de nuestro programa y que me inspiran personalmente cuando presento estas observaciones a la Asamblea General.

En primer lugar, cuando prestamos servicios de asesoramiento en materia de planificación de los nacimientos, no consideramos que esto sea una actividad que pueda sustituir a los esfuerzos enérgicos que deben desplegarse para aumentar la producción y las inversiones y disminuir el desempleo y el subempleo. En segundo lugar, cuando emprendemos tales

actividades nos inspiramos esencialmente —al igual que en otros campos, y tal vez más que en otros— en el principio de la soberanía de las naciones. Son los estados quienes formulan su política en materia de población, y nuestra acción no va acompañada de ninguna propaganda. En tercer lugar, respetamos la responsabilidad de los padres y su derecho exclusivo a decidir la dimensión de la familia, y a este respecto quisiera recordar los propios términos del comunicado del Secretario General que se publicó con motivo del Día de los Derechos Humanos.

Por último, más aún que en otros terrenos, tratamos de no apartarnos nunca de una disciplina estrictamente profesional y científica cuando abordamos los problemas demográficos. Animados por este espíritu, esperamos que esta Asamblea, hoy y el día de mañana, nos dará los medios de realizar una labor que de todos modos seguirá siendo modesta pero que, a mi parecer, es necesaria y merece un lugar más destacado en el conjunto de preocupaciones de vuestra Comisión.

CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO Y DESARROLLO ECONÓMICO

*Resolución 2211 (XXI) aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas **

LA ASAMBLEA GENERAL,

Recordando su resolución 1838 (XVII) de 18 de diciembre de 1962 sobre crecimiento demográfico y desarrollo económico, y las resoluciones 933 C (XXXV) de 5 de abril de 1963 sobre la intensificación de los estudios, investigación en materia de demografía y capacitación, 1048 (XXXVII) de 15 de agosto de 1964 sobre crecimiento demográfico y desarrollo económico y social y 1084 (XXXIX) de 30 de julio de 1965 sobre programas de trabajo y prioridades en materia de población, del Consejo Económico y Social,

Recordando las resoluciones WHA 18.49 de 21 de mayo de 1965 y WHA 19.43 de 20 de mayo de 1966 de la Asamblea Mundial de la Salud, relativas a los aspectos sanitarios de la situación demográfica mundial,

Tomando nota de la resolución 3.252 aprobada el 29 de noviembre de 1966 por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura en su 14a. reunión, y de los párrafos 842 a 844 del programa para 1967-1968 de dicha organización¹ referentes a la relación de la educación y la información con el crecimiento demográfico.

Recordando la encuesta realizada por el Secretario General entre los gobiernos sobre los problemas resultantes de la acción recíproca del desarrollo económico y los cambios demográficos, así como el correspondiente informe del Secretario General,² que mostró una gran diversidad de problemas demográficos,

Felicitando al Consejo Económico y Social y al Secretario General por la convocación de la Conferencia Mundial de Población, celebrada en Belgrado del 30 de agosto al 10 de septiembre de 1965, en la que pudieron participar gran número de especialistas en demografía y materias conexas procedentes de países en desarrollo,

* Doc. A/RES/2211 (XXI), 29 de diciembre de 1966.

¹ Véase Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Proyecto de programa y de presupuesto para 1967-1968*, París, 1966.

² *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 37º período de sesiones, Anexos*, tema 21 del programa, documento E/3895/Rev.1; E/3895/Rev.1/Add. 2 y 3.

Tomando nota del resumen de los aspectos más destacados de la Conferencia Mundial de Población,³

Advirtiéndolo las medidas adoptadas por los organismos interesados de las Naciones Unidas para coordinar su labor en materia de demografía,

Preocupada ante la creciente escasez de alimentos en los países en desarrollo, que se debe en muchos casos a una disminución de la producción de alimentos en relación con el crecimiento demográfico,

Reconociendo la necesidad de que se sigan estudiando las consecuencias del crecimiento, la estructura y la distribución geográfica de la población sobre el desarrollo económico y social, con inclusión de programas nacionales de sanidad, nutrición, educación y bienestar social ejecutados en todos los niveles de la actividad gubernamental,

Estimando que los problemas demográficos requieren el examen de los factores económicos, sociales, culturales, psicológicos y sanitarios en la debida perspectiva,

Reconociendo la soberanía de las naciones para formular y promover sus propias políticas demográficas teniendo debidamente en cuenta el principio de que la dimensión de la familia debe ser objeto de libre elección por cada familia,

1. *Invita* al Consejo Económico y Social, a la Comisión de Población, a las comisiones económicas regionales, a la Oficina de Asuntos Económicos y Sociales de Beirut y a los organismos especializados interesados a estudiar las actuaciones [*sic*; actas y memorial] de la Conferencia Mundial de Población, celebrada en 1965, cuando realicen sus actividades en materia de demografía;

2. *Advierte con satisfacción* la decisión de la Organización Mundial de la Salud de incluir en su programa de actividades el estudio de los aspectos sanitarios de la reproducción humana y el suministro de servicios de asesoramiento, cuando se soliciten, como parte de sus obligaciones en virtud de la resolución WHA 19.43 de la Asamblea Mundial de la Salud, y la decisión de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura de estimular y prestar ayuda a los estudios científicos sobre las relaciones existentes entre el desarrollo de la educación y la evolución de la población;

3. *Pide* al Secretario General que:

a) Continúe, dentro de los límites de los recursos disponibles, la ejecución del programa de trabajo relativo a la formación, la investigación, la información y los servicios de asesoramiento en materia de población a la luz de las recomendaciones de la Comisión de Población que figuran en el informe sobre su 13º período de sesiones,⁴ que hizo suyas el Consejo Económico y Social en su resolución 1084 (XXXIX), y de las consideraciones expuestas en el preámbulo de la presente resolución;

b) Continúe sus consultas con los organismos especializados interesados a fin de asegurar que las actividades de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en materia de población sean coordinadas eficazmente;

c) Presente a la Comisión de Población, en su 14º período de sesiones, como se prevé en la resolución 1084 (XXXIX) del Consejo Económico y Social, propuestas sobre las prioridades de trabajo para períodos de dos y de cinco años, con arreglo al programa de trabajo a largo plazo en materia de población;

4. *Pide* al Consejo Económico y Social, a la Comisión de Población, a

³ *La población mundial: problema capital para el desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 66.XIII.4).

⁴ *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 39º período de sesiones, Suplemento N° 9 (E/4019).*

las comisiones económicas regionales, a la Oficina de Asuntos Económicos y Sociales de Beirut y a los organismos especializados interesados que presen- ten asistencia, cuando se les solicite, para el desarrollo y el fortalecimiento de los servicios nacionales y regionales de formación, investigación, infor- mación y asesoramiento en materia de población teniendo presente el ca- rácter diverso de los problemas demográficos de cada país y región y las necesidades a que den lugar.

*1497a. sesión plenaria,
17 de diciembre de 1966.*

BASES DE ACUERDO SOBRE POLÍTICA DEMOGRÁFICA EN AMÉRICA LATINA *

A. Planteamiento del problema del crecimiento demográfico en relación con las cuestiones del desarrollo y la modernización de América Latina

1. La tasa de crecimiento de la población latinoamericana ha aumentado en los últimos 30 años. Ese aumento principalmente obedece al des- censo en la mortalidad, en tanto que se han mantenido a elevados niveles las tasas de fecundidad. La inmigración internacional ha sido un factor secundario de este proceso. Todo esto ha significado un rejuvenecimiento de la población y un incremento de las tasas de dependencia.

2. La migración rural-urbana ha ido más allá de las tendencias y oportu- nidades de empleo abiertas por la industrialización, lo que ha contribuido a crear problemas de marginalidad y subempleo.

3. Por otra parte, el nivel del ingreso y la condición social de la mayo- ría de la población latinoamericana (educación, vivienda, convivencia fami- liar) no parecen estar mejorando sustancialmente. Tampoco se avanza con suficiente rapidez en las reformas estructurales que son necesarias para acelerar el desarrollo económico y social de los países de la región. (Véan- se documentos de referencia... acerca de los puntos anteriores.)

4. La dimensión y las características del problema demográfico con re- lación a la coyuntura de desarrollo constituyen un fenómeno no igualado hoy en ninguna otra área en vía de desarrollo.

5. La introducción de nueva tecnología, la modernización social y la planificación del desarrollo son esenciales para incrementar los niveles de ingreso. Se requiere, sin embargo, en virtud de las características de la expansión demográfica actual, una conjugación de esfuerzos de desarrollo más intensos y mejor coordinados que los realizados hasta ahora.

6. A esto habría que agregar que la demanda de mejoramiento social es hoy día mucho más intensa debido a la mayor participación de la pobla- ción en la vida nacional y a la creciente extensión de los medios de comu- nicación.

B. Bases para la formulación de una política de población

7. Hasta ahora se ha dado en América Latina atención apenas secun- daria y aislada a la política de población, pero dado el reciente dinamismo

* Documento emanado del Seminario Preparatorio, celebrado en la Organiza- ción de Estados Americanos del 6 al 10 de febrero, de la Reunión sobre Políticas de Población en Relación al Desarrollo en América Latina. Doc. UP/Ser.H/v/ REPO/I/18/Rev., del 10 de febrero de 1967.

de las tendencias demográficas, se hace más necesario considerarla como parte integral de una política de desarrollo.

8. Si bien no existen políticas de población definidas explícitamente en ningún país de América Latina, la dinámica natural de la sociedad y la acción de programas aislados están determinando cambios de las variables demográficas. Por ejemplo, los programas de salud tienden a reducir con rapidez la mortalidad; muchos aspectos de los programas de desarrollo modifican la localización de la población e influyen en los niveles de natalidad en las zonas urbanas; las condiciones sociales de grandes sectores de la población están llevando a ciertas prácticas no controladas que afectan las tasas de la natalidad y deterioran la salud.

9. En lugar de medidas no articuladas y de las acciones que inciden sólo sobre ciertos aspectos del problema, parece conveniente formular una política de población que, ubicada en el contexto de una política general de desarrollo, tome en cuenta todos los factores posibles y que desde luego variaría de acuerdo con las condiciones de cada país.

10. Entendemos por política de población el conjunto coherente de decisiones que conforman una estrategia racional adoptada por el sector público, de acuerdo a las necesidades y deseos de las unidades familiares y la colectividad, a los efectos de influir directamente sobre la magnitud probable de la población, su composición por edades, el tamaño de la familia y la distribución regional o rural-urbana de los habitantes, con el fin de facilitar la consecución de los objetivos del desarrollo. Dicha política deberá considerar y evaluar las influencias que sobre estas variables tienen los cambios en los procesos sociales, especialmente en educación, vivienda, salud y empleo.

11. Se reconoce que de hecho existe una demanda de información sobre métodos de planificación familiar y una urgente necesidad de suministro apropiado de protección integral de la familia, medidas que encuentran su justificación por la situación presente de amplios sectores de la población latinoamericana y que las autoridades de salud deben tener en consideración y promover por serias razones de salud y bienestar familiar. Sin embargo, tales acciones no pueden identificarse como una política de población entendida en toda su amplitud, ni puede considerárselas sustitutos de acciones urgentes para acelerar el desarrollo económico y social y modificar las características presentes de la distribución del ingreso prevalente en la mayoría de los países de la región.

12. Una política de población que sólo atendiera a los aspectos mencionados en la primera parte del párrafo anterior y a su influencia sobre la fecundidad no podría resolver los problemas que plantea el desarrollo económico y social de América Latina. Aún suponiendo que tales medidas fueran plenamente eficaces, un crecimiento menos rápido de la población no eximiría a ningún gobierno de la obligación de llevar a cabo cada día con mayor intensidad, el conjunto necesario de programas y políticas de transformación económica y social. Más aún, una política de población sólo podría tener pleno éxito en el contexto de aquellos programas y políticas, tales como los de tenencia y uso de la tierra, aprovechamiento racional de los recursos naturales, reformas educativas, mayor eficiencia en los servicios de salud, capacitación de la fuerza de trabajo, mayor participación cívica, económica y social de la población, desarrollo urbano y regional y, especialmente, el mejoramiento de la distribución del ingreso.

13. Se reconoce que algunos de los aspectos de una política de población sólo podrán tener efecto a largo plazo; por ejemplo, la magnitud de la fuerza de trabajo en las próximas décadas está ya determinada principalmente por los nacimientos habidos en los últimos años, las actuales tasas de sobrevivencia y las tendencias de la demanda de mano de obra.

14. En el corto plazo, algunas medidas, incluidas las relativas a la regulación de la fecundidad, podrán ejercer efectos en las condiciones de nutrición, salud, oportunidades educativas, hacinamiento urbano, y oportunidades de una mayor participación de la mujer en la fuerza de trabajo, así como en el costo de algunos servicios sociales.

15. No obstante algunos resultados positivos a corto plazo, el hecho de que particularmente a largo plazo podría pensarse en beneficios sustanciales de una política de población y la hipótesis de que el propio desarrollo económico y social de los países influye sobre el ritmo de crecimiento demográfico, refuerzan la creencia de que la intensificación del desarrollo económico y social es el instrumento fundamental para que América Latina resuelva los problemas demográficos que ahora enfrenta y los que puedan presentarse en el futuro.

16. Precisamente por estas razones, es indispensable que los gobiernos se planteen, desde ahora, los objetivos de su política de población y la estrategia a seguir para llevarla a cabo dentro del contexto de una política general de desarrollo.

17. A pesar del creciente volumen de información demográfica proporcionada por los censos, los estudios especializados y los medios de comunicación pública, es necesario ahondar en el conocimiento de la dinámica de la población y de su relación con los demás fenómenos sociales y económicos y crear conciencia objetiva de los hechos conocidos.

18. La complejidad de los cambios demográficos exige cada vez más un conocimiento técnico que, por desgracia, no siempre se ha tomado en cuenta en la planificación sectorial y global, y que ha provocado polarizaciones de opinión no siempre sustentadas en un análisis desapasionado. Es urgente reforzar los servicios nacionales de estadísticas vitales, mejorar la elaboración, la publicación y los análisis de los censos de población, realizar encuestas sobre aspectos importantes de las variables demográficas, fomentar la investigación e incrementar la preparación de técnicos y profesionales en demografía y las disciplinas conexas. Los gobiernos, las instituciones universitarias y los centros nacionales de investigación, públicos y privados, deben tener un papel importante en esta tarea. Por su parte, es de esperar que las organizaciones internacionales intensifiquen su cooperación técnica a las entidades nacionales a través de cursos de formación profesional, programas de investigación, programas de becas y el fortalecimiento institucional.

19. Corresponde a cada país dar a la política de población el enfoque que convenga a las políticas nacionales de desarrollo, sin perjuicio de las aportaciones públicas y privadas del exterior que puedan contribuir a las investigaciones demográficas o a la formulación de una política de población que se decida a nivel nacional.

20. Si bien el Seminario reconoce unánimemente la importancia del problema demográfico y la urgencia de formular políticas de población, los participantes expresaron preocupación por el hecho de que estiman que la adopción de una política de población pudiera desviar la atención de los problemas centrales del desarrollo de América Latina y de la resolución de las condiciones económicas y financieras externas requeridas como complemento de los esfuerzos internos.

21. Falta mayor comunicación interdisciplinaria en esta materia; pero el diálogo iniciado en el Seminario indica a su vez posibilidades amplias de entendimiento que, sin duda, contribuirán a aclarar problemas y conceptos como base para la acción de los gobiernos. La reunión de Caracas podrá ser un paso positivo de acercamiento en esta dirección.

PROBLEMAS SOCIALES Y ECONÓMICOS DERIVADOS DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO *

Esta primera sesión sobre los problemas sociales y económicos que derivan de los cambios de población se refirió fundamentalmente al análisis de la situación latinoamericana. Carmen A. Miró expuso las características del "problema" de población en la región, señalando que la situación demográfica se considera problemática porque además de elevados ritmos de crecimiento éstos están acompañados por condiciones que para ser superadas requerirían, entre otros, de tasas de inversión muy elevadas, esfuerzos considerables que permitan la absorción en trabajo productivo de la mano de obra potencial y eliminar las insuficiencias que surgen del traslado desordenado y masivo de personas de áreas rurales y pequeñas ciudades hacia las grandes ciudades. Es decir, el elevado crecimiento demográfico latinoamericano se considera problemático porque está acompañado de subdesarrollo. Asimismo planteó en su trabajo las principales características de la situación demográfica, la influencia de los cambios demográficos en el estado de subdesarrollo económico y social, las perspectivas de los montos futuros de la población y la acción que se lleva a cabo frente al problema de la población, señalando especialmente como a la fecha aún "no aparecen en América Latina programas que declaren buscar objetivos demográficos, asociados a su vez a planes de desarrollo económico y social".

Gordon Bridger y Adriana Arenas de Touraine se refirieron a las características y los cambios de la mano de obra en América Latina, el empleo y el subempleo, especialmente al crecimiento muy rápido de la fuerza de trabajo, la que ha sido absorbida aún en forma importante por la agricultura, no obstante la expansión industrial y siendo el sector de servicios el que ha absorbido la mayor parte del incremento de la fuerza de trabajo. Las perspectivas futuras en cuanto a la absorción de la población en edades activas, si bien aún puede expandirse la agricultura, ello podría no ser deseable en cuanto a la necesidad más importante de aumentos en la productividad; la industria puede absorber mano de obra sólo de manera restringida, de manera que la expansión continúa aún planteándose en el sector de servicios, aunque la evidencia sugiere que ello es negativo al desarrollo.

Se indicó la importancia de los movimientos migratorios en los cambios que se operan en la estructura de la mano de obra, especialmente del sector primario y el terciario, siguiéndose procesos diferentes a los observados en los países ahora industrializados.

En la consideración del "problema" demográfico en América Latina a través de las discusiones posteriores a la presentación de los trabajos se llamó la atención hacia las siguientes consideraciones:

Debe tenerse presente que se está frente a situaciones totalmente nuevas. Los niveles de fecundidad latinoamericanos son mayores de lo que fueron en los países actualmente industrializados antes de su descenso. La disminución de la mortalidad se ha dado en plazos mucho más reducidos. Los movimientos migratorios internos y el crecimiento demográfico tan elevado han traído consigo ritmos de urbanización totalmente diferentes y que obedecen a motivaciones también diferentes.

De ninguna manera debe pensarse, frente a esta situación, que para lo-

* Informe del Relator, Lic. Raúl Benítez Zenteno, de El Colegio de México y la Universidad Nacional Autónoma de México, en la Sesión Plenaria del 10 de abril de 1967 de la VIII Conferencia Mundial de la Federación Internacional de Planificación de la Familia, Santiago de Chile, abril 9-15 de 1967.

grar ritmos de desarrollo económico y social mayores, la salida más inmediata es la disminución del crecimiento demográfico, cuando existen desequilibrios tan grandes en las condiciones de empleo, niveles de productividad agrícola e industrial aún bajos e insuficientes, condiciones desfavorables en el mercado mundial para los países subdesarrollados, necesidades muy grandes que cubrir de carácter social que disminuyen la posibilidad de mayores niveles de inversión, sistemas de tenencia y explotación de la tierra que imposibilitan ritmos crecientes y suficientes de producción agrícola, costos de producción industrial muy elevados, en gran medida debido a formación tecnológica insuficiente de la mano de obra activa, y consecuentemente necesidad de lograr transformaciones importantes en los sistemas educativos para la formación de los recursos humanos, aumentos considerables del sector de servicios que implican cargas adicionales a los sectores productivos, etcétera, y junto con todo ello la necesidad de mecanismos administrativos que posibiliten la canalización adecuada de los recursos para la transformación de éstas condiciones.

Se insistió a su vez en el hecho planteado por Carmen A. Miró de que no parecería inadecuada la acción tanto sobre la variable demográfica como sobre aquellas económicas y sociales para ritmos de desarrollo sostenidos.

Se estuvo totalmente de acuerdo en la necesidad de integrar a los programas de desarrollo políticas demográficas que permitan satisfacer los deseos y necesidades de las familias y la colectividad y así influir sobre la magnitud probable de la población, su estructura y su distribución en el territorio para facilitar un mayor desarrollo económico y social.

Para ello se plantearon distintas estrategias: es posible, dados los niveles tan elevados de la fecundidad en áreas rurales y la importancia de los sectores rurales en América Latina y el hecho de que en las urbanas ya existe una actitud favorable a la planeación familiar, que sería más conveniente la realización de programas intensivos en áreas rurales que permitiesen la disminución de la fecundidad, lo cual a su vez significa una posible disminución futura de los ritmos de migración rural-urbana. También se consideró que si bien en los centros urbanos existe una abierta actitud de las parejas a restringir el número de hijos, sin embargo los medios disponibles no están al alcance de los sectores populares, y que aún no se observan disminuciones sensibles de la fecundidad urbana; de aquí la necesidad de intensificar los programas de planeación familiar en las ciudades.

Sin embargo, se planteó la necesidad de estudios particulares que permitan establecer de manera aproximada cuales serían los efectos de la disminución de la fecundidad rural y de la urbana a corto y a largo plazo en la fecundidad total. A su vez, la evaluación más efectiva de los cambios en los niveles de fecundidad a través de programas de planificación.

Otros participantes inquirieron sobre la posibilidad de la no conveniencia de programas de planeación familiar que pueden considerarse como extraños a los países latinoamericanos, a lo que se indicó que las decisiones en este sentido tendrán que ser tomadas por los países mismos tal y como ya ha acontecido en algunos de ellos y a su vez como decisión particular de las parejas.

De la presentación de los trabajos y de las propias discusiones se desprende en general la necesidad del estudio que posibilite un adecuado y más profundo conocimiento de las interrelaciones entre la estructura y la dinámica de la población y los procesos de desarrollo económico y social.