

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO
NACIONES UNIDAS



CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CEPAL/1037
18 abril 1977

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina

Decimoséptimo período de sesiones

Ciudad de Guatemala, Guatemala, 25 de abril al 5 de mayo de 1977

ACCION EN EL CAMPO DE LA POBLACION: RECIENTES CONTRIBUCIONES
Y ESTRATEGIAS PARA EL FUTURO

77-4-902

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO
I N D I C E

	<u>Página</u>
1. La nueva posición de la comunidad internacional	1
2. Breve reseña sobre los progresos en materias de información estadística y de estudios demográficos	7
3. Las variables demográficas en la planificación	10
4. El estado de las políticas de población y actividades orientadas a servir en su formulación	11
5. Hacia una estrategia de cooperación regional	16

1. La nueva posición de la comunidad internacional

La preocupación de las Naciones Unidas por los problemas de población se manifiesta desde sus comienzos. Ya en 1947 el Consejo Económico y Social decide crear su Comisión de Población integrada por representantes de países de todas las regiones del mundo, encargándole la preparación de estudios e informaciones sobre a) el tamaño y la estructura de la población y sus cambios; b) la acción recíproca de los factores demográficos y los económicos y sociales, y c) las políticas para influir en el tamaño y estructura de la población y en sus cambios.^{1/}

Las actividades en el campo de la población durante la década del 50 se centraron principalmente sobre el primer tipo de estudios, teniendo como punto de apoyo importante los censos realizados alrededor de 1950. La Primera Conferencia Mundial de Población, celebrada en Roma durante 1954 bajo el patrocinio de las Naciones Unidas, constituyó un hito importante en la progresiva toma de conciencia de las características que estaba asumiendo la dinámica demográfica, particularmente en los países de menor desarrollo relativo, y en la discusión en torno a sus determinantes y a sus consecuencias para el logro de los objetivos del desarrollo. Dos fenómenos, nuevos en su intensidad, comenzaron a concentrar la atención: el crecimiento demográfico en los países en vías de desarrollo y el proceso de urbanización y concentración metropolitana. Ambos fenómenos adquieren, particularmente en América Latina, dimensiones que no tienen precedentes históricos.

Dos años más tarde se discuten estos hechos a nivel regional en las reuniones de Bandung y Río de Janeiro. La complejidad y especificidad que plantea el estudio de las relaciones recíprocas entre los procesos de desarrollo y la dinámica demográfica en las distintas regiones, sumado a la magnitud de las necesidades que se avizoran en este campo, conducen a que en ambas reuniones se recomiende la creación de centros regionales para la enseñanza, la investigación

1/ ECOSOC, Resolución 150, VII sesión (19 de julio - 29 de agosto de 1948).

y la asistencia técnica en materias demográficas. La implementación de estas recomendaciones por las Naciones Unidas lleva a la creación de los centros de Bombay, El Cairo y Santiago de Chile (CELADE, 1957).

En diciembre de 1962, la Asamblea General de las Naciones Unidas realizó su primer debate dedicado exclusivamente a temas de población, aprobando al final de éste la resolución 1838 (XVII) sobre El Crecimiento de la Población y El Desarrollo Económico. En esa resolución la Asamblea General recomienda que el Consejo Económico y Social, en cooperación con las agencias especializadas, las comisiones económicas regionales y la Comisión de Población intensifique sus estudios e investigaciones sobre las interrelaciones entre el crecimiento de la población y el desarrollo económico y social, con particular referencia a las necesidades de inversión en servicios de salud y educación que tengan los países en desarrollo, dentro del marco de sus programas generales de desarrollo. Esta recomendación se apoya en tres consideraciones que conviene destacar aquí: En primer lugar, que la velocidad del progreso económico y social de los países en desarrollo depende de manera importante de la capacidad que estos países tengan para proveer a su población con educación, mejores niveles de vida y trabajo productivo. En segundo lugar, que el desarrollo económico y el crecimiento de la población estén estrechamente interrelacionados; lo que implica que, por una parte el logro de los objetivos antes señalados depende en cierta medida de la velocidad del crecimiento demográfico y, por otra, que los avances en la prosecución de esos objetivos económico-sociales influye de manera significativa sobre la velocidad del crecimiento poblacional. Y, en tercer lugar, que los resultados de los censos recientes (1960) mostraban que el crecimiento demográfico durante la década del 50 había sido particularmente grande.

El análisis detenido de los resultados de los censos de 1960 tuvo repercusiones importantes en las posiciones sustentadas al interior de la comunidad internacional. En octubre de 1966, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales publicó el estudio "Perspectivas de la población mundial evaluada en 1963". Este informe indicaba que para el año 2000 el total de la población del mundo podría llegar a 6 130 millones, 165 millones más que la estimación provisional publicada en 1964, y casi el doble de la población de 3 281 millones estimada para 1965. Sin embargo, esta población podría ser mucho mayor si la esperada declinación de la fecundidad en los países en vías de desarrollo no se producía, llegando incluso a 7 522 millones para el año 2000, o sea, 1 392 millones más elevada que la que se había calculado.

Sobre la base de estos antecedentes y de los análisis presentados con ocasión de la Segunda Conferencia Mundial de Población (Belgrado, 1965), la Asamblea General adoptó unánimemente en diciembre de 1966 su resolución 2211 (XXI) en la que, reconociendo el derecho soberano de las naciones para formular y promover sus propias políticas de población, exhorta a los organismos de las Naciones Unidas, entre ellos a las comisiones económicas regionales, para que continúen desarrollando y fortaleciendo las actividades de adiestramiento, investigación, información y asesoría en el campo de la población, teniendo en mente el carácter particular que asumen los problemas de población en cada país y región.

Pocos meses más tarde, en junio de 1967, el Comité de Programa y Coordinación de las Naciones Unidas, al analizar el programa de trabajo de la Organización, sugirió que los programas de población de las Naciones Unidas "deberían centrarse más en programas de acción a nivel nacional y regional" y que las "investigaciones deberían ser restringidas a estudios que pudieran servir como herramientas prácticas para elaborar políticas o para respaldar trabajos de terreno".

Se puede comprobar así que a lo largo de los 20 años que median entre la creación de la Comisión de Población del ECOSOC y 1967, el énfasis va pasando desde la función más básica de realizar estudios sobre "el tamaño y estructura de las poblaciones y sus cambios", hacia la perspectiva de la acción en términos de asistencia técnica para la formulación e implementación de políticas con objetivos demográficos, pasando por el análisis de las interrelaciones entre la dinámica poblacional y los procesos de desarrollo económico y social.

Es así como, apoyándose en la resolución 2211 (XXI) de la Asamblea General, el Secretario General, al inaugurar el 43º período de sesiones (julio 1967) declaró que "con la fuerza de una histórica resolución de la Asamblea, las Naciones Unidas podrán ahora lanzarse en un osado y más efectivo programa de acción en este campo". Al mismo tiempo anunció la creación del Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Población (UNFPA).

En octubre de 1970 la Asamblea General proclama el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo y adopta la Estrategia Internacional correspondiente. Las metas y objetivos que ahí se proponen se estructuran en torno a dos ejes: crecimiento y redistribución.

"Puesto que la finalidad del desarrollo es dar a todos mayores oportunidades de una vida mejor, es imprescindible lograr una distribución más equitativa del ingreso y de la riqueza para promover la justicia social y la eficiencia de

la producción, elevar substancialmente el nivel de empleo, lograr un nivel más alto de seguridad de ingreso, ampliar y mejorar los medios de educación, sanidad, nutrición, vivienda y asistencia social y salvaguardar el medio". "Estos objetivos -se sostiene más adelante- son a la vez factores determinantes y resultados finales del desarrollo; deben ser considerados, por lo tanto, como partes integradas del mismo proceso dinámico y requieren un enfoque unificado."^{2/}

En cuanto a crecimiento, se establece que "la tasa media de crecimiento anual del producto bruto de los países en desarrollo considerados en conjunto deberá ser por lo menos del 6 por ciento".^{3/} "La tasa media de crecimiento anual del producto bruto per capita en los países en desarrollo considerada en conjunto deberá ser de alrededor del 3.5 por ciento durante el Decenio, con la posibilidad de acelerarla durante la segunda mitad del Decenio, a fin de lograr por lo menos un modesto comienzo de reducción de la disparidad de nivel de vida entre los países desarrollados y en desarrollo".^{4/}

La Estrategia para el Segundo Decenio no adopta de manera explícita metas demográficas, sin embargo, plantea la necesidad de que los gobiernos nacionales lo hagan, cuando señala que "la tasa de aumento del ingreso medio per capita se ha calculado en base a un crecimiento medio anual de la población de los países en desarrollo del 2.5 por ciento, que es inferior a la tasa media prevista en la actualidad para el decenio de 1970. En este contexto, cada país en desarrollo debe formular sus propios objetivos demográficos encuadrándolos en el plan de desarrollo nacional".^{5/}

Cabe notar que la Estrategia para el Segundo Decenio, a pesar del énfasis que pone en objetivos de servicios básicos, servicios sociales, vivienda y empleo, no considera de manera explícita los aspectos relativos a la dinámica espacial de la población (migraciones, patrones de asentamiento) al formular estos problemas.^{6/}

^{2/} Asamblea General, Resolución 2626 (XXV), Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, párrafo 18.

^{3/} Ibidem, párrafo 13.

^{4/} Ibidem, párrafo 14.

^{5/} Ibidem, párrafo 15.

^{6/} La única mención explícita a estos problemas se hace en el párrafo 71: "Los países en desarrollo ... procurarán remediar los males de la urbanización no planificada e iniciar la necesaria planificación de las ciudades".

La primera evaluación de la Estrategia en América Latina (Evaluación de Quito, marzo de 1973) realizada por la CEPAL se limita a constatar en términos globales el crecimiento demográfico y el aumento en el porcentaje de población urbana ocurrido entre 1960 y 1970. La evaluación de Chaguaramas, en cambio, hecha por la CEPAL en mayo de 1975, a mitad de la década, revisa de manera relativamente extensa las tendencias en términos de crecimiento demográfico, patrones de urbanización, migración interna y migración internacional, relacionando dichos fenómenos con diversos aspectos del desarrollo económico y social.^{7/} Se comprueba así una consideración cada vez más amplia y más compleja de la dinámica demográfica en la definición de los problemas del desarrollo económico y social, en lo que se refiere a la implementación de la Estrategia Internacional de Desarrollo en la región.

La preocupación creciente por los problemas relativos al medio ambiente, que se agrega como una nueva dimensión a la problemática general del desarrollo durante la década del 60, ubicándola en una perspectiva planetaria y de muy largo plazo, contribuye a hacer más complejo el tratamiento de los fenómenos de población.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, junio de 1972) proclamó a este respecto que "El crecimiento natural de la población plantea continuamente problemas relativos a la preservación del medio, y se deben adoptar normas y medidas apropiadas, según proceda, para hacer frente a esos problemas."^{8/} Atribuyendo gran importancia a la distribución espacial de la población, estableció en el Principio 16 de su Declaración que "En las regiones en que exista el riesgo de que la tasa de crecimiento demográfico o las concentraciones excesivas de población perjudiquen al medio o al desarrollo, o en que la baja densidad de población pueda impedir el mejoramiento del medio humano y obstaculizar el desarrollo, deberían aplicarse políticas demográficas que respetasen los derechos humanos fundamentales y contasen con la aprobación de los gobiernos interesados". Por otra parte, en las recomendaciones, se señala como prioritaria la investigación sobre los factores socioeconómicos y demográficos que condicionan las migraciones y la distribución espacial de la población, incluido el problema de los asentamientos de transición.

^{7/} CEPAL, Evaluación de Chaguaramas, mayo 1975, párrafos 13 a 17.

^{8/} Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, I,5.

Las actividades desarrolladas por las Naciones Unidas en torno al Año Mundial de la Población, y en particular la realización de la Tercera Conferencia Mundial trajeron como consecuencia un avance cualitativo importante en la consideración de los problemas demográficos por la comunidad internacional. Junto a las actividades científicas, como los simposia, la realización de reuniones a nivel político -como la Conferencia de Bucarest y, en el caso de América Latina, las reuniones de San José (abril de 1974) y México (marzo de 1975)- permitieron un amplio debate entre los gobiernos que hizo posible alcanzar ciertos consensos básicos de gran significación para la acción futura en el campo de la población. "La formulación de un Plan de Acción Mundial sobre Población refleja -como lo señala la propia Conferencia de Bucarest- la conciencia que tiene la comunidad internacional de la importancia de las tendencias demográficas para el desarrollo socio-económico y el carácter socio-económico de las recomendaciones ... refleja su conciencia del papel crucial que desempeña el desarrollo en cuanto influye en las tendencias demográficas".^{9/}

La Conferencia de Bucarest y su continuación a nivel regional que fue la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población (México, marzo 1975) ven emerger un concepto renovado de política de población que surge por una parte de un conocimiento más profundo de las interrelaciones entre la dinámica demográfica y los procesos de desarrollo y por otra, de la ratificación de un conjunto de principios de carácter ético y jurídico que establecen claramente los derechos de las personas y los límites a la acción del Estado sobre los comportamientos demográficos.^{10/}

Este concepto pone énfasis en el carácter instrumental de las políticas de población: los objetivos demográficos adquieren significación en la medida en que su logro contribuye positivamente al logro de los objetivos del desarrollo. Teniendo en cuenta la estrecha vinculación existente entre la dinámica del crecimiento de la población y la dinámica de su distribución espacial, se recomienda a los gobiernos "formular políticas globales de población ... que consideren en forma integral los distintos componentes de la dinámica demográfica".^{11/} Se destaca en tercer lugar, el carácter multisectorial de la política de población: El marco ético-jurídico, al que se hacía mención,

^{9/} Plan de Acción Mundial sobre Población, párrafo 14c.

^{10/} Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población, Informe de la Reunión, Cap. III, Conclusiones y Recomendaciones, ST/CEPAL/Conf.54/L.9, párrafos 119 a 130.

^{11/} Ibidem, párrafo 134.

inhibe al Estado para el uso de políticas regulatorias que afecten de manera directa los comportamientos demográficos. La política de población debe, así, implementarse básicamente recurriendo a instrumentos indirectos que actuando sobre factores determinantes o condicionantes de los comportamientos demográficos -tales como los niveles de educación, la localización de las oportunidades de empleo, el acceso a los servicios de salud, la integración de la población rural a los mercados urbanos, etc.- pueden influir sobre dichos comportamientos en el sentido deseado.^{12/} Una última característica de este nuevo concepto que cabe señalar es la necesidad de tener como referente un horizonte de largo y muy largo plazo: "Dadas las características propias de la dinámica y de la naturaleza de sus interrelaciones con las estructuras y los procesos socio-económicos, esas políticas de población deberían formularse en una perspectiva de largo plazo en el contexto del desarrollo económico y social, previendo las futuras tendencias demográficas y adoptando con bastante anticipación -si se desea modificarlas- decisiones y medidas apropiadas".^{13/}

Es a la luz de las consideraciones anteriores que adquiere pleno sentido la conclusión de los gobiernos en la Reunión de México, según la cual "la cooperación internacional en materias relacionadas con el estudio, la formulación, ejecución y evaluación de políticas de población debe estar guiada por los principios del PAMP y orientada a dar plena vigencia a la conclusión de esta Reunión de que la base para una solución efectiva de los problemas demográficos es ante todo la transformación económica y social y que las políticas de población sólo podrán tener éxito si forman parte integrante del desarrollo económico y social".

2. Breve reseña sobre los progresos en materias de información estadística y de estudios demográficos

a) Información estadística básica

Las fuentes de información estadística básica para el estudio de la situación y las tendencias demográficas han sido tradicionalmente las estadísticas vitales y los censos de población. Sólo recientemente se han comenzado a realizar encuestas demográficas por muestreo de carácter nacional que han sido

^{12/} CELADE, Políticas de Población: Notas sobre algunos problemas para su formulación. Documento (G-1) presentado a la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina, San José, Costa Rica, noviembre de 1976.

^{13/} Ibidem, párrafo 133.

en extremo útiles para estimar las principales variables demográficas al nivel nacional.

En general, los censos levantados en América Latina antes de 1950 no se ajustaron a estándares uniformes internacionales sobre la materia y adolecieron de varias deficiencias en cuanto a la calidad de la información. Con el Censo de las Américas de 1950 comenzaron a utilizarse normas y procedimientos censales modernos que permitieron obtener información más completa y relevante para analizar la situación y las tendencias demográficas, con un alto grado de comparabilidad internacional. Desde entonces se han perfeccionado los métodos de recolección y elaboración de datos demográficos. Así en los censos de 1970 de un buen número de países de la región, los cuestionarios se enriquecieron con nuevos tópicos que permiten investigar de manera retrospectiva la mortalidad, la fecundidad y la migración interior. En general los programas de tabulaciones se han ido ampliando y ganando en capacidad analítica en relación con los aspectos económicos y sociales. Sin embargo, comparado con los avances logrados en países avanzados en esta materia, todavía se observan en América Latina serias deficiencias en la calidad, el proceso de elaboración y la oportunidad de presentación de los datos censales.

No obstante que en las últimas dos décadas se han tomado diferentes medidas y aplicado planes para mejorar los sistemas de los registros civiles y de las estadísticas vitales, el estado de estas últimas pone de manifiesto menores progresos que en materia de censos de población, de suerte que con unas pocas excepciones, la omisión y otros errores de enumeración de los nacimientos y defunciones limitan seriamente la utilidad de esta fuente de información para medir cambios recientes en las tendencias demográficas incluso a nivel de país, y con mayor razón todavía cuando el análisis desciende a regiones y grupos socio-económicos.

Afortunadamente esta situación ha sido paliada en parte mediante la adecuación y/o desarrollo de otras fuentes de información demográfica (censos y encuestas) para investigar los hechos vitales, como se dijo antes. En tal sentido cabría destacar el sistema que viene impulsando el CELADE de encuestas demográficas por muestreo a nivel nacional, llevado a la práctica hasta ahora por seis países, y la Encuesta Mundial de Fecundidad auspiciada por el Instituto Internacional de Estadística y en la cual ya están participando 14 países de la región.

b) Investigación demográfica

Hasta alrededor de 1965 la investigación demográfica en América Latina estuvo constituida casi exclusivamente por estudios descriptivos y análisis tendientes a cuantificar las principales variables que determinan, al nivel más inmediato, los cambios en el tamaño y la estructura de la población, es decir, la fecundidad, la mortalidad y la migración. Con la escasa y muchas veces poco confiable información de que se disponía durante los años 50 se fueron produciendo estudios que permitieron conocer mejor las principales dimensiones y tendencias del proceso de cambio poblacional en los países de la región. Los censos de 1960, a la vez que suministraron información más reciente, permitieron determinar con mayor precisión, cuáles habían sido las tendencias durante la década anterior. Los estudios incluyeron la estimación de los niveles y patrones según la edad de la fecundidad, los niveles de mortalidad, incluyendo la construcción de tablas de mortalidad y algunos análisis descriptivos de la mortalidad según sus causas, y estimaciones indirectas -usando información censal- del volumen y la composición por sexo y edades de la migración urbano-rural y entre regiones.

También se llevaron a cabo análisis de la información censal sobre la composición de la población teniendo en cuenta algunas características que formaban parte de estudios sobre la población económicamente activa, la situación de la educación, la migración, la distribución espacial y la urbanización de la población.

Muchos de esos estudios, que se podrían considerar de diagnóstico descriptivo, se utilizaron como base para elaborar proyecciones de la población total de divisiones geográficas y de grupos específicos de población que interesan para fines de planificación, según hipótesis que en general resultaban de la extrapolación de las tendencias observadas.

Durante los años 60 se comenzaron a levantar numerosas encuestas sobre el comportamiento reproductivo y migratorio, con las cuales, además de obtenerse información mucho más detallada sobre estos fenómenos, se buscaba una explicación sociológica de los mismos. Entre esos estudios cabe destacar los que se llevaron a cabo en algunos países de América Latina con las encuestas PECFAL urbano y rural y las encuestas de migración a las áreas metropolitanas promovidas por y realizadas con la colaboración del CELADE.

Paulatinamente, a medida que se dispuso de información demográfica más completa y detallada de censos y encuestas, la investigación profundizó los conocimientos sobre el comportamiento demográfico diferencial de poblaciones pertenecientes a distintas regiones y estratos socio-económicos.

3. Las variables demográficas en la planificación

Siendo la población el agente principal del desarrollo económico y social, la planificación debe incluirla como una de las variables fundamentales en todas aquellas dimensiones del proceso de desenvolvimiento económico y social en los que ella interviene como elemento problemático, como son los casos del empleo, el desarrollo urbano y rural, el habitat y calidad del medio ambiente, los servicios sociales básicos y los recursos naturales, entre otros aspectos.

Actualmente existe unánime reconocimiento de la interdependencia entre los cambios en la población y el desarrollo económico y social y, consecuentemente, de la necesidad de tomar en cuenta las variables demográficas en la planificación del desarrollo. Sin embargo, una serie de circunstancias contribuyen a que la inclusión de esas variables en las distintas etapas del proceso de planificación haya sido más bien limitada en América Latina. Entre ellas cabe mencionar, la falta de información demográfica básica, con el grado de desagregación requerido y de acuerdo con clasificaciones que sean relevantes para el análisis, la falta de conocimientos sobre naturaleza y grado de las interrelaciones de las variables demográficas y los factores económicos y sociales, y el uso corriente de modelos de planificación económica en los cuales los objetivos y metas del desarrollo social no se explicitan adecuadamente.

En la práctica de la planificación en América Latina, la información y los estudios demográficos se han usado en la etapa del diagnóstico. También se les ha utilizado, aunque en menor medida, en la determinación de los objetivos y metas de los planes, para lo cual se han tomado en cuenta proyecciones de la población con distintos niveles de desagregación según los requerimientos de los planificadores.

Por último la poca consideración que se ha dado a los factores demográficos, cuando se han determinado los medios o instrumentos para implementar las políticas, refleja el escaso conocimiento disponible sobre las interrelaciones de esos factores y otras variables socio-económicas y el hecho de que los modelos utilizados, si incorporan a las variables demográficas, las consideran como datos. En las proyecciones generalmente disponibles no se explicitan las hipótesis sobre el cambio económico y social que se produciría en el período que abarcan y por otra parte tampoco los efectos de la dinámica poblacional sobre dichas hipótesis.

La consideración de las variables demográficas como un dato puede considerarse aceptable cuando se preparen planes de corto y, tal vez, de mediano

plazo, pero aún en estos casos es necesario tener una visión a más largo plazo de las diferentes opciones o alternativas para el desarrollo y su viabilidad, y en esa perspectiva es importante considerar la influencia que podrían tener los cambios económicos y sociales sobre aquellas variables.

La preocupación relativamente reciente por las perspectivas de largo plazo y por los aspectos sociales de la planificación han estimulado en todo el mundo el interés por los modelos cuantitativos de simulación que incluyen las relaciones fundamentales de los sistemas económico, laboral, educacional y demográfico. Los programas de trabajo de la CEPAL y del CELADE de los últimos años contemplan esta línea de investigación, dentro de la cual se han producido algunas contribuciones significativas.^{14/}

4. El estado de las políticas de población y actividades orientadas a servir en su formulación

Las respuestas de numerosos gobiernos de la región a la Tercera Encuesta realizada por las Naciones Unidas sobre las políticas demográficas en el contexto del desarrollo en 1976,^{15/} más los informes presentados por los representantes nacionales a la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina convocada por el CELADE en San José, Costa Rica, durante noviembre del pasado año, permiten formarse una idea aproximada de la situación en materia de políticas demográficas.

Con excepción de Argentina y Uruguay, que presentan un cuadro de lento crecimiento, la gran mayoría de los demás países de la región estiman que sus niveles de fecundidad y sus tasas de crecimiento natural son demasiado altas. Sin embargo, sólo aproximadamente la mitad de estos países declaran haber adoptado una política para influir sobre estas variables. En la mayoría de los casos en que se declara haber adoptado una política para influir sobre el comportamiento reproductivo, ésta se limita al desarrollo de actividades de planificación familiar, complementadas en algunos casos con educación sexual, familiar y en población. Cabe notar, no obstante, que en casi todos los países se habían iniciado programas privados de planificación familiar durante la segunda mitad de la década del 60; y que en 1976 todos los países de América Latina, con las solas excepciones de Uruguay y Argentina, estaban implementando (o en vías de hacerlo, como en Perú) programas públicos de planificación familiar,

^{14/} Pueden consultarse los documentos E/CEPAL/1030, págs. 34-36 y E/CEPAL/1035, capítulo III, acápites 1, 5 y 6.

^{15/} CELADE, Notes on Population Policies in Latin America, documento presentado al ACC Sub-Committee on Population, Décimosegunda sesión, Nueva York, septiembre 1976.

normalmente como componentes de los servicios de salud materno-infantil. Debe tenerse en cuenta a este respecto que en la mayoría de los casos las actividades de planificación familiar se han fundamentado básicamente en objetivos médico-sociales, como la lucha contra el aborto y la morbi-mortalidad materna y/o de carácter ético-jurídico, como es facilitar a los padres el ejercicio de su derecho a decidir libre y responsablemente el número y espaciamiento de sus hijos.^{16/} En muy pocos casos estas actividades han tenido por principal objetivo explícito contribuir a una reducción de la fecundidad.

En cuanto a la dinámica espacial de la población, prácticamente la totalidad de los países consideraron en la encuesta que los actuales patrones de distribución espacial son insatisfactorios. El fenómeno que más preocupa es la rápida urbanización altamente concentrada. Preocupa también en numerosos casos el fenómeno contrario, esto es, la baja densidad y los patrones de asentamiento disperso de la población en algunas áreas rurales.

Muchos de los países de la región han anunciado en sus planes de desarrollo políticas tendientes a conseguir una distribución más equilibrada de la población en su territorio. Los principales objetivos propuestos han sido la reorientación parcial de las corrientes migratorias hacia ciudades de tamaño medio, la retención de población rural, el poblamiento de áreas subpobladas mediante programas de colonización y la nucleación de la población rural dispersa. Estos objetivos han estado -en general- asociados a políticas de desarrollo regional y de desarrollo rural. No existe una evaluación completa de estas políticas. No obstante, la información disponible permite concluir que o estas políticas han sido implementadas sólo parcial o localmente o, siendo muy recientes, no es posible aún conocer sus resultados.

La emigración de nacionales constituye una preocupación en varios países, particularmente en aquéllos en que este proceso ha llegado a ser crónico y cuantitativamente importante. Esta preocupación es generalizada en relación con la emigración de profesionales y trabajadores calificados. La Tercera Encuesta de las Naciones Unidas muestra sin embargo que son muy pocos los países que han adoptado una política en este campo y en los que lo han hecho, ésta se limita a ofrecer franquicias aduaneras para el personal que regrese.

^{16/} Plan de Acción Mundial sobre Población, acápite 14, ítem f, Tercera Conferencia Mundial de Población, Bucarest, 1974.

La Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población "destacó la conveniencia de pasar de las declaraciones de principios a su aplicación efectiva ...". Con este propósito la Reunión recomendó que los países de la región que aún no lo hubieran hecho estudiaran la posibilidad de crear consejos, comisiones u organismos equivalentes, capaces de formular políticas globales de población, de asegurar que éstas sean oportunamente ejecutadas por los organismos competentes y de evaluarlas en forma periódica.^{17/}

Al realizarse la Reunión, algunos países ya habían puesto en marcha o al menos constituido formalmente organismos de esta naturaleza. Con posterioridad a la Reunión no se ha creado este tipo de organismos en nuevos países, aunque en algunos casos las responsabilidades de esta esfera han sido encomendadas directamente a las oficinas de planificación. En todo caso son pocos los países que se aproximan al modelo propuesto en la Reunión de México en términos de su localización institucional, cobertura y funciones.

Puede concluirse así que "pasar de las declaraciones de principios a su aplicación efectiva", como se recomendó en la Reunión de México, ha resultado en numerosos casos una tarea en extremo compleja que requiere, entre otras cosas, la acumulación e intercambio constante de experiencias y el uso óptimo de los recursos de asistencia técnica disponibles en este campo.

El progresivo estudio de los factores económico-sociales que determinan o condicionan el comportamiento demográfico en los países de América Latina, realizado por el CELADE a lo largo de la década del 60 y primera mitad de la presente fue creando las bases para abordar la problemática de las políticas de población. A través de la investigación, el debate interno y la activa participación en sucesivos foros internacionales, el CELADE ha contribuido a la formación del nuevo concepto de política de población que llegó a adquirir vigencia a nivel gubernamental en la Conferencia Mundial de Población de

^{17/} Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población, Informe de la Reunión, capítulo III, Conclusiones y Recomendaciones, documento ST/CEPAL/Conf. 54/L.9, párrafo 134.

Bucarest y luego en la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población de México.^{18/}

Este nuevo concepto de política de población que la concibe como pieza integrada de la política general de desarrollo económico y social, con carácter global y multisectorial y proyectada en un horizonte de largo y muy largo plazo, plantea múltiples requerimientos científico-técnicos tanto para su formulación como para su evaluación. El CELADE está abocado, por esto, desde diversos frentes, a la compleja tarea de ir progresivamente abordando los problemas de carácter teórico, metodológico y técnico que plantea la producción de insumos para el diseño y evaluación de políticas demográficas. Se han estado llevando a cabo, así, investigaciones diagnósticas, con un enfoque interdisciplinario, que pretenden estudiar de una manera desagregada los procesos de transición demográfica y distribución espacial, identificando los sectores sociales claves para que dichos procesos ocurran, detectando los factores económicos y sociales que serían estratégicos para explicar o inducir el cambio y estimando el papel que habría jugado (o podría jugar en el futuro) el Estado, a través de sus políticas públicas, en la orientación de estos procesos. Al realizar estos estudios se han elegido países de la región que se diferencian marcadamente entre sí en cuanto a sistema político y a las estrategias de desarrollo que han orientado la acción del Estado a fin de estimar los impactos diferenciales que sobre la dinámica demográfica pueden tener distintas

18/ Cabe destacar entre estas contribuciones del CELADE:

- Miró, Carmen, Políticas de Población: ¿Qué? ¿Por qué? ¿Para qué? ¿Cómo?, documento presentado a la Conferencia Regional Latinoamericana de Población, sesión 6, México, agosto 1970.
- CELADE, Population Policy and the Family: The Latin American Case. World Population Conference, Bucharest, 1974, Background paper, E/Conf.60/CBP/9 (Este documento fue presentado previamente por el CELADE a la Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población, San José, Costa Rica, abril de 1974).
- CELADE, Implicaciones para América Latina del Plan de Acción Mundial sobre Población, documento presentado a la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población, México, marzo 1975, documento de la Secretaría, ST/CEPAL/Conf.54/L.4.
- CELADE, Políticas de Población: Notas sobre algunos problemas para su formulación. Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina, San José, Costa Rica, noviembre 1976, documento de la Secretaría G-1.

modalidades de desarrollo.^{19/}

Se ha procurado avanzar, por otra parte, en el estudio de diversos instrumentos de política que se han aplicado en distintos contextos para influir sobre los comportamientos demográficos, con el fin de acumular de manera sistemática un conocimiento que pueda ser utilizado en la asistencia técnica para el diseño de políticas de población.^{20/}

Se han efectuado también diversos estudios e investigaciones que permiten avanzar en la preparación de instrumentos que hagan posible la realización de análisis prospectivos y la evaluación ex-ante de las políticas.^{21/} Se ha adelantado igualmente en el estudio y aplicación de métodos para la evaluación de los efectos demográficos de algunos instrumentos específicos de política, como son los programas de planificación familiar.

En materia de asistencia técnica se inició el intercambio de experiencias en relación con la formulación, implementación y evaluación de políticas demográficas mediante la organización de la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina. En esta Reunión los delegados gubernamentales acordaron "solicitar al CELADE que, utilizando la experiencia que ha ido ganando durante los últimos años en este terreno, la transmita en forma de asistencia técnica a los organismos responsables de las políticas de población, colaborando tanto en el diseño de investigaciones para la formulación y evaluación de políticas como en su análisis". Acordaron igualmente solicitar al CELADE la promoción, apoyo técnico y organización de cursos de carácter nacional, subregional o regional para la capacitación de personal que colabore con los organismos responsables de las políticas de población en su formulación y evaluación.^{22/}

Cabe señalar, por último, que en torno al problema fundamental de las relaciones entre la población y el desarrollo se ha producido un auge en las investigaciones sociales, las que están orientadas frecuentemente al estudio de

19/ Informe de Actividades del Centro Latinoamericano de Demografía. Proyecto Estrategias de Desarrollo y Políticas de Población en América Latina. Documento DA/9, marzo 1977, págs. 18 y 19.

20/ Ibidem, Políticas de redistribución geográfica de la población, pág. 13.

21/ Ibidem, Modelos demográficos de simulación, pág. 13 y Crecimiento y transferencia de fuerza de trabajo del campo a la ciudad, pág. 15.

22/ Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina, San José, Costa Rica, noviembre 1976. Informe de la Reunión, III. Conclusiones y Recomendaciones Generales de los Delegados Gubernamentales.

los determinantes y consecuencias económicos, políticos, sociales y culturales del comportamiento demográfico de las poblaciones. Se trata de indagar, a nivel macrosocial, con un enfoque multidisciplinario, el valor explicativo de los factores estructurales y el papel del estado, sobre las tendencias y patrones demográficos prevalecientes en los países de la región. Con este enfoque se ha puesto énfasis en el análisis de la organización productiva, la distribución del ingreso, el empleo, la estratificación social, los movimientos migratorios, y la calidad de los asentamientos humanos. El interés del CELADE por promover el desarrollo de esta línea investigativa, que se espera habrá de contribuir significativamente a la delicada tarea de formular políticas de población, lo llevó a participar activamente en la formación del Programa de Investigaciones Sociales sobre Problemas de Población Relevantes para Políticas de Población en América Latina (PISPAL), el que agrupa un buen número de centros nacionales de investigación social y cuyo programa de actividades es coordinado por una unidad que funciona dentro del CELADE.

5. Hacia una estrategia de cooperación regional

En la medida que el crecimiento, la distribución geográfica y las características demográficas y sociales de la población no armonicen con las metas del desarrollo o que constituyan obstáculos en algunas de sus etapas, nace una situación crítica en la problemática población-desarrollo. Contribuir a armonizar las tendencias demográficas y las tendencias del desarrollo económico y social debería constituir, en consecuencia, la finalidad explícita de la acción regional concertada en este campo.

Siendo esta tarea de la responsabilidad de los gobiernos, en el marco de la cooperación y solidaridad regional e internacional dado el carácter global de los problemas, resulta lógico que las actividades en asuntos de población y relacionadas, se organicen en torno a dos ejes directores, las políticas y la planificación.

Desde esta perspectiva los datos básicos, la investigación, la transmisión de conocimientos y tecnología, la divulgación de información y otros insumos, serán orientados explícitamente, polarizados en lo posible, en la dirección de esos dos ejes para servir a los requerimientos concretos, teóricos y operacionales, del diseño de políticas y programas de acción y del proceso de la planificación gubernamental.

Las variables demográficas se interrelacionan de manera múltiple y compleja con las dimensiones económicas, tecnológicas, políticas, sociales y culturales

del desarrollo. El primer paso para abordar la problemática población-desarrollo consiste en identificar áreas de problemas críticos y de acciones de gobierno. Se trata justamente de aquellas áreas estratégicas del desarrollo en las que las variables demográficas juegan un papel reconocido y a las cuales los gobiernos y los organismos internacionales han dedicado preferente atención. No es difícil señalar que tienen este carácter privilegiado los problemas relativos a empleo y distribución del ingreso, desarrollo regional, habitat y calidad del medio ambiente urbano y rural, servicios sociales básicos (salud, educación, seguridad social), alimentación y recursos naturales.

Por otra parte, considerando la diversidad estructural interna de cada sociedad nacional, la que se traduce en importantes diferencias socio-económicas y de comportamiento demográfico, la atención debe centrarse en grupos de población que, definidos con criterios ecológicos y sociales, se consideran estratégicos desde el punto de vista de los objetivos de política y de la planificación. En tal sentido cabría señalar a las poblaciones marginales de las áreas metropolitanas, la población rural dispersa, población de ciudades emergentes con crecimiento demográfico explosivo, grupos de extrema pobreza y mano de obra del mercado informal urbano.

Las áreas de problemas críticos y grupos estratégicos señalados arriba pueden reconocerse rápidamente entre los temas que han sido objeto de atención en reuniones intergubernamentales de la CEPAL celebradas en los últimos años y en los programas de trabajo de la Secretaría Ejecutiva.^{23/}

En recientes foros internacionales y regionales se proclamó que las políticas y medidas destinadas a influir sobre la población son parte integrante de las políticas de desarrollo socioeconómico. Por consiguiente los objetivos y metas demográficos, de formularse, deberían ser parte explícita tanto en las políticas de desarrollo como en el proceso de planificación correspondiente.

Para que esta tarea pueda ser llevada a la práctica con posibilidades de éxito son necesarias algunas condiciones o requisitos que deberían satisfacerse previamente o al menos cumplirse en forma simultánea. En primer lugar, la

23/ CEPAL, Conclusiones y recomendaciones de reuniones de la CEPAL realizadas en el período 1975-1977, E/CEPAL/1031, marzo 1977.

CEPAL, Proyecto de informe anual, E/CEPAL/1030, marzo 1977.

CEPAL, Programa de trabajo de la Comisión, 1977-1979, E/CEPAL/1032, marzo 1977.

existencia de políticas y planes de desarrollo coherentes, con claras definiciones de objetivos y metas económicas y sociales, y de estrategias de largo plazo que puedan servir de marco de referencia para las políticas y programas de población. Segundo, que se haya alcanzado suficiente reconocimiento y cierto consenso nacional, acerca de la importancia que tienen los aspectos biológico-demográficos, ecológico-demográficos y socio-demográficos en la emergencia, magnitud y solución de los problemas económicos, sociales y ambientales del desarrollo. En tercer término, crear o adaptar los mecanismos institucionales, proporcionar capacitación especializada a cuadros nacionales de científicos, técnicos y administradores, así como disponer del conocimiento y la tecnología, necesarios para poder manejar y dar una respuesta a aquellos problemas del desarrollo en los que las tendencias y características de la población juegan un papel importante.

El Plan de Acción Mundial sobre Población (Bucarest, 1974), después de reconocer que incumbe a cada gobierno la responsabilidad de decidir su propia política y formular sus propios programas de acción para hacer frente a los problemas de población y de progreso económico y social (acápito 97), asigna a la cooperación internacional un papel de apoyo en la consecución de los objetivos contenidos en el Plan, como serían ... la realización de investigaciones comparativas en materia de población, recursos y consumo, y el fomento del intercambio entre los países de información y experiencia en materia de políticas demográficas y de consumo (acápito 100). Asimismo contempla la participación de los organismos internacionales y regionales en programas de investigación y capacitación orientados a hacer efectiva la asistencia a programas nacionales y regionales, conforme a las prioridades establecidas por los países (acápitos 82, 87 y 103). De conformidad con el Plan de Acción Mundial y las posiciones adelantadas por los gobiernos en la Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población (San José, 1974), los organismos internacionales deberían estar en condiciones de incrementar su acción en los campos de la investigación, asistencia técnica y actividades de orientación y evaluación, y más concretamente señalóse que los organismos de las Naciones Unidas que operan en la región deberían concertar su acción para colaborar activamente con los países en la capacitación de personal, recolección de datos y las investigaciones necesarias para la formulación de políticas y la planificación (IV-28).

En relación con estos antecedentes cabe señalar que la CEPAL, el ILPES y el CELADE, por la naturaleza de sus funciones y programas de trabajo y en virtud

de concentrar recursos generalmente escasos en la región, están en buena posición para asistir a los países con información estadística, estudios, capacitación, tecnología, asistencia técnica directa y, en un nivel más jerarquizado, con pensamiento, resultados de experiencias, antecedentes y enfoques y soluciones internativos útiles para la elaboración de políticas y programas de población y su implementación.

El Programa Regional de Población constituye el instrumento básico mediante el cual la CEPAL, a través del CELADE, desarrolla su acción en el campo específico de la población. El proyecto de Programa para los años 1977-1978 que se somete a la consideración de la Comisión en este décimoséptimo período de sesiones, se apoya en las orientaciones generales del Plan de Acción Mundial sobre Población, las recomendaciones de la Segunda Reunión Latinoamericana de Población, las resoluciones pertinentes del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, así como en las recomendaciones, mandatos y programas aprobados por la Comisión. Brevemente, el Programa Regional de Población está orientado para crear capacidades, conocimientos e insumos que son necesarios para la formulación de políticas de población y planes de desarrollo, y dar asistencia técnica directa a los países para el cumplimiento de tales objetivos. El Programa se organiza en líneas de trabajo que apuntan a otros tantos frentes de actividades mediante las que se cumplen las funciones esenciales para los objetivos del Programa.^{24/}

La factibilidad y eficacia de la labor en población de los organismos técnicos de la Comisión depende, en última instancia, del nivel de desarrollo y modalidades de la cooperación regional en este campo. Podrían adelantarse algunas ideas sobre ciertos principios y elementos que apuntan a definir los términos de dicha cooperación. En primer lugar cabría postular la necesidad de una participación directa más amplia de los gobiernos en la orientación y asignación de prioridades en los programas de acción de los organismos regionales, creando para ello los mecanismos apropiados de consulta en el seno de la Comisión. Esta participación podría complementarse convenientemente con reuniones técnicas sobre materias que son de interés prioritario para los gobiernos, destinadas a examinar y definir los problemas, ~~proponer~~ **proponer** enfoques teóricos

24/ CEPAL, Programa Regional de Población 1977-1978 y Proyecciones para 1979-1980, E/CEPAL/1036.

y metodológicos para su estudio, plantear vías de solución alternativas y programar y coordinar actividades.

Una presencia más frecuente y directa de los países en los organismos y reuniones técnicas regionales, siempre en el campo de la población, debería armonizarse con acciones gubernamentales de apoyo y fortalecimiento de los organismos y programas nacionales que tienen por funciones producir información estadística, capacitar personal, preparar estudios, realizar investigaciones y en general cumplir actividades que se traducen en insumos útiles para los planes y acciones de los gobiernos.

La asistencia técnica y financiera que prestan los organismos internacionales sólo sustituye de manera parcial y temporal a los recursos nacionales que se deberían movilizar para establecer y mantener funcionando un conjunto de programas, proyectos y actividades básicas en el campo de la población. Sin embargo, entretanto los países de la región creen las condiciones institucionales, dispongan de los recursos técnicos y comprometan fondos suficientes, la asistencia internacional seguirá cumpliendo una función cualitativamente importante. Las perspectivas que se pueden hacer para los próximos años indican, en verdad, que los recursos destinados a esta asistencia deberían incrementarse si se quiere dar una respuesta adecuada a las nuevas y mayores demandas que están tomando cuerpo en las distintas esferas y niveles de la administración pública. Por otra parte, la ampliación de las expectativas en este campo no es un producto fortuito ni espontáneo, sino más bien el resultado de las decisiones que han venido tomando los países en el seno de los órganos internacionales y regionales de consulta, en conferencias y en reuniones técnicas sobre la mayoría de los aspectos y problemas del desarrollo económico y social y, en particular, en aquéllas en que el tema central fue la población; como asimismo de la acción de los organismos técnicos correspondientes, de implementación de las recomendaciones, mandatos y programas adoptados a través de dichos mecanismos intergubernamentales.

En la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población los países de América Latina fijaron sus posiciones de principios en cuanto a las relaciones entre población y desarrollo, y delinearon y concertaron un conjunto de acciones en el campo específico de población, dentro del marco de las proposiciones contenidas en el Plan de Acción Mundial sobre Población.

De una manera explícita y precisa la Reunión formuló una serie de proposiciones y recomendaciones sobre un extenso repertorio de asuntos de interés prioritario. En particular cabría destacar las que se refieren a la creación y bases de un instrumento institucional para las políticas de población, y las que señalan los requerimientos de información estadística, investigación y capacitación de personal y medidas y medios para atenderlos. Por otra parte, se hacen recomendaciones sobre objetivos mínimos de políticas relativas a salud, crecimiento demográfico, redistribución de la población, asentamientos humanos, desarrollo rural y urbano, y migraciones internacionales entre otros asuntos, cuya adopción por parte de los países representará un esfuerzo considerable destinado a atender las demandas de información, investigación y planeación que están implícitas en la formulación y ejecución de tales políticas y programas.

Por último, cuando se examina el campo de acción de la CEPAL y el CELADE, se reconocen sus responsabilidades y competencias para realizar estudios, con preferencia sobre: urbanización, metropolización y dispersión geográfica; fecundidad y mortalidad; migraciones internacionales; integración de las políticas de población en las estrategias y políticas regionales de desarrollo. De igual manera la formación y capacitación, mediante programas de alto nivel, de analistas, planificadores y otros profesionales que realizan tareas especializadas sobre población. Así como también en funciones de asistencia técnica directa a los organismos nacionales, en particular los integrados a los sistemas de planificación para, entre otros asuntos, realizar estudios de diagnóstico, desarrollar modelos de análisis y planificación que comprenden las variables demográficas, diseño de instrumentos de política, y dar apoyo a las tareas de recolección, elaboración y análisis de datos demográficos.

El Programa Regional de Población aprobado por la Comisión en su décimo-sexto período de sesiones, ya recoge los lineamientos básicos del programa de acción lanzado en la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población. Dada la vastedad y complejidad de este programa de acción, y teniendo en cuenta asimismo las necesidades prioritarias de los distintos países y el volumen de los recursos disponibles, la acción de los organismos técnicos regionales del sistema de la CEPAL debería ser necesariamente selectiva y concentrada en cuanto a la naturaleza de los objetivos y, en su ejecución, fuertemente coordinada. La aceptación de estas proposiciones conduce a plantear el examen de dos problemas que parecen ser de vital importancia para la labor futura en el campo de la población y que son:

- Definición de áreas prioritarias de acción, en función de las necesidades y demandas concretas de los países y de la eficiencia, tanto de los programas regionales como de la asistencia técnica directa, para abordarlas con éxito.
- Coordinación de las actividades sobre población y problemas relacionados, mediante: formalización de programas conjuntos y grupos de trabajo, a nivel interdepartamental y/o interinstitucional; integración de la temática de la población en programas de capacitación para economistas y planificadores; y participación regular de especialistas en población en misiones de asesoría técnica para proyectos de desarrollo, planificación, habitat, migración, recursos humanos, sistemas de estadísticas y otros asuntos en los que la temática población es un componente básico.