



NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/CEPAL/Conf.54/L.4  
20 de enero de 1975

ORIGINAL: ESPAÑOL

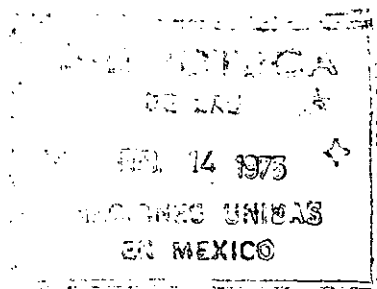
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SEGUNDA REUNION LATINOAMERICANA SOBRE POBLACION

Auspiciada conjuntamente con el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), la División de Población de las Naciones Unidas y el Fondo de las Naciones Unidas para las Actividades de Población

México, D.F., 3 al 7 de marzo de 1975

IMPLICACIONES PARA AMERICA LATINA  
DEL PLAN DE ACCION MUNDIAL  
SOBRE POBLACION\*



\* Preparado por CELADE con la colaboración de la Secretaría de la CEPAL.



## I N D I C E

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION .....	1
II. EL MARCO GENERAL: POBLACION Y DESARROLLO .....	3
III. EL MARCO VALORICO DE LAS POLITICAS DE POBLACION .....	7
A. Los Derechos y Deberes de los Estados .....	7
B. Los derechos de las personas y los deberes de los Estados .....	8
1. El marco general .....	8
2. El derecho a la supervivencia .....	8
3. La familia y la procreación .....	9
4. La migración interna .....	10
5. La migración internacional .....	10
IV. INSTRUMENTOS PARA LAS POLITICAS DE POBLACION .....	11
A. El concepto de política de población en el PAMP .....	11
B. Los instrumentos institucionales .....	11
1. La formulación de políticas de población .....	12
2. La implementación de políticas demográficas .....	15
3. La evaluación de las políticas .....	17
C. Los insumos para una política demográfica .....	18
1. Información estadística .....	18
2. Investigación .....	21
3. Capacitación .....	26
4. La asistencia técnica .....	31
5. Financiamiento .....	31
D. Papel de la cooperación internacional y de los orga- nismos internacionales .....	32
1. La asistencia financiera .....	32
2. Papel de los organismos internacionales en el de- sarrollo de actividades de población en América Latina .....	42
3. Las Estrategias Internacionales .....	51
4. La evaluación a nivel regional .....	52
V. RECOMENDACIONES DEL PAMP SOBRE OBJETIVOS Y METAS .....	53
A. Mortalidad .....	53
1. Esperanza de vida !.....	53
2. Mortalidad de la niñez y materna .....	54
3. Las diferencias al interior de los países .....	54
B. Fecundidad y crecimiento de la población .....	56
C. Distribución de la población y migración interna .....	59
D. Migración internacional .....	60

Indice de cuadros

<u>Cuadro</u>		<u>Página</u>
1.	Países en desarrollo por regiones con programas oficiales de planificación de la familia .....	17
2.	Estado de las publicaciones censales de los países latino-americanos .....	18
3.	Financiamiento externo a las actividades de población en América Latina, según principales fuentes, 1973 .....	34
4.	Programas nacionales de población financiados por el UNFPA en América Latina, por países y áreas de actividad, 1973 .....	35
5.	Proyectos regionales para América Latina financiados por el UNFPA, según agencia ejecutora y área de actividad, 1973 ....	36
6.	Proyectos y programas apoyados en la región por el consumo de población, 1973 .....	41
7.	Población de México .....	58

## I. INTRODUCCION

El Plan de Acción Mundial sobre Población (PAMP), aprobado por la Conferencia Mundial de Población en Bucarest (agosto de 1974) constituye sin duda un documento de alta significación para el desarrollo de las actividades relacionadas con población. Después de un análisis general de los problemas de población y desarrollo, el documento enuncia un conjunto de principios, normas y recomendaciones para la acción y asigna ciertas responsabilidades de carácter muy general a los gobiernos nacionales y a los organismos que intervienen a nivel de la cooperación internacional. No se trata, sin embargo, de un plan de acción propiamente tal ya que no establece objetivos y metas precisos (excepto en relación con mortalidad) ni adopta una estrategia para alcanzarlos que se exprese en compromisos concretos de acción por parte de sus signatarios. Esta característica del PAMP puede atribuirse a "la diversidad de condiciones que existen entre los distintos países y en el interior de cada uno de ellos" (14.i.) 1/ al expreso reconocimiento que "la formulación y aplicación de políticas demográficas es derecho soberano de cada nación"(14), y a la necesidad de elaborar un documento de consenso sobre un tema en el que -como lo mostró el amplio debate en el Grupo de Trabajo sobre el PAMP en Bucarest- existen concepciones y posiciones diferentes y, a veces, antagónicas.

El PAMP expresa así un consenso de carácter general que deberá servir de base para que aquellos "países cuyas condiciones y problemas demográficos son similares...consideren conjuntamente el Plan de Acción, intercambien experiencias en los campos pertinentes y desarrollen los aspectos del mismo que sean de especial importancia para ellos..."(102). Es desde esta perspectiva que se analizan a continuación las implicaciones del PAMP para los países de América Latina.

Se tendrá también en cuenta en este análisis las Resoluciones y Recomendaciones adoptadas por la Conferencia y que fueron propuestas por los comités sobre Cambio Demográfico y Desarrollo Económico y Social (1º), Población, Recursos y Medio Ambiente (2º), y Población y Familia (3º).

La lectura del PAMP permite distinguir tres tipos de proposiciones.

Las del primer tipo tienen un carácter imperativo y se refieren a derechos y deberes de las personas, de grupos sociales y de los Estados. Algunas de estas proposiciones se refieren a los deberes y derechos que norman las relaciones de los Estados entre sí; otras tratan de los derechos de las personas y de los deberes correspondientes de los Estados en materias relacionadas con la población. Este conjunto de principios conforma el marco ético-jurídico de las políticas de población.

Las del segundo tipo son consideraciones de carácter normativo sobre lo que las políticas demográficas deberían ser y se refieren a aspectos tales como organismos responsables de la formulación, ejecución y evaluación de dichas políticas; insumos necesarios y organismos encargados de producirlas, y papel de los organismos internacionales.

---

1/ Los números y letras entre paréntesis que aparezcan a lo largo de este documento indican el párrafo del PAMP que se cita o al que se hace referencia.

El tercer tipo de proposiciones se refiere a objetivos, metas y medios de las políticas demográficas. Estas tienen -con excepción de las referidas a la mortalidad- el carácter de recomendaciones o sugerencias para la acción.

El análisis que sigue se inicia tratando las relaciones que se establecen entre población y desarrollo, y que conforman el marco general en el que se formula el PAMP. Los tres capítulos siguientes presentan y discuten, en sus implicaciones para América Latina, las proposiciones del PAMP agrupándolas de acuerdo a los tipos recién señalados. Es así como el capítulo III trata sobre el marco valórico de las políticas de población; el IV se refiere a normas sobre los instrumentos para dichas políticas, y el V versa sobre las recomendaciones y sugerencias del PAMP en relación con objetivos, metas y medios de acción.

## II. EL MARCO GENERAL: POBLACION Y DESARROLLO

A lo largo del PAMP se establece permanentemente y a todos los niveles una estrecha vinculación entre la dinámica demográfica y los procesos de desarrollo económico y social, y entre las políticas de población y las políticas generales de desarrollo. Se expresa así entre sus principios que "la formulación de un Plan de Acción Mundial sobre Población refleja la conciencia que tiene la comunidad internacional de la importancia de las tendencias demográficas para el desarrollo 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".(14.c).

En forma más específica cabe destacar lo siguiente:

1. La finalidad explícita del PAMP es "contribuir a armonizar las tendencias demográficas y las tendencias del desarrollo económico y social"(1).

2. A nivel de diagnóstico el PAMP atribuye a la particular forma asumida por los procesos de desarrollo, tanto a nivel nacional como a nivel de las estructuras políticas y económicas internacionales, el carácter de factor determinante del curso seguido por las variables demográficas. Es así como:

a) Sostiene, en relación con la mantención de altos niveles de fecundidad, que "la inercia de las estructuras sociales y el insuficiente progreso económico, sobre todo cuando éstos no implican profundos cambios socio-culturales, explican en parte que en la mayoría de los países en desarrollo el descenso de la mortalidad no haya sido acompañado de un descenso paralelo de la fecundidad"(3); y agrega luego en términos más generales: "También hay que tener presente que la actual situación de los países en desarrollo tiene su origen en los desiguales procesos de desarrollo socio-económico que han dividido a los pueblos desde comienzos de la era moderna. Esta desigualdad existe todavía y se intensifica por la falta de equidad en las relaciones económicas internacionales, con la consiguiente disparidad de los niveles de vida".(4).

b) En relación con el crecimiento urbano rápido y concentrado -que constituye una de las características más destacadas de la dinámica demográfica en la mayoría de los países de América Latina- sostiene el PAMP que "en muchos países en desarrollo las consecuencias desfavorables (de este proceso) se deben en gran parte a la estructura económica resultante de la situación de dependencia de esos países en el sistema económico internacional".(44).

3. Las características y dinámica demográficas son consideradas como problema principalmente cuando se les atribuye el carácter de obstáculo para el logro de objetivos de desarrollo. Se sostiene así, en términos generales, que "las tendencias del crecimiento, la distribución y la estructura de la población, cuando no están en equilibrio con los factores sociales, económicos y ambientales, pueden ocasionar, en algunas etapas del desarrollo, dificultades suplementarias para el logro de un desarrollo sostenido".(2). De manera más específica se señalan los siguientes problemas:

a) La urbanización, afirma el PAMP, "constituye generalmente un elemento del proceso de modernización". Sin embargo, en ciertos países "se produce de manera incontrolada y lleva consigo la superpoblación de ciertos barrios, el desempleo urbano, la multiplicación de los barrios

de tugurios, la deterioración del medio ambiente y otros muchos problemas sociales y económicos".(8). Se mencionan también como aspectos o consecuencias desfavorables de la urbanización en la mayor parte de los países el "vaciamiento demográfico de las zonas rurales"; los problemas de subempleo derivados de la incapacidad de las zonas urbanas para absorber productivamente a los migrantes; y la dificultad para ofrecer servicios y vivienda adecuados a la creciente población urbana.(44).

b) En relación con el rápido ritmo de crecimiento de la población en la gran mayoría de los países en desarrollo y de su inercia futura, el PAMP plantea como problemas el desempleo, el subempleo y la demanda creciente de servicios de educación.(11).

c) La emigración de trabajadores especializados y profesionales desde países menos desarrollados -fenómeno que alcanza particular intensidad en algunos países de la región- es enunciado también como problema, aunque no se explicitan sus consecuencias desfavorables para el desarrollo.

4. Cuando el PAMP se refiere a las soluciones para los problemas demográficos, vuelven a aparecer como elemento central las relaciones entre población y desarrollo. Se afirma así, en general, que "la base para una solución efectiva de los problemas demográficos es ante todo la transformación económica y social. Las políticas demográficas podrán tener un cierto éxito si forman parte integrante del desarrollo económico y social".(1). Se sostiene igualmente "que el desarrollo está directamente ligado a la transformación de las relaciones económicas internacionales y al establecimiento de un nuevo orden económico, que es condición esencial para resolver los problemas de población y desarrollo" (Véase la Resolución XVII).

A nivel más específico, se pone énfasis en las medidas indirectas: 2/

a) Se recomienda, por ejemplo, que los países que deseen influir en los niveles de fecundidad "den prioridad a la aplicación de programas de desarrollo y de estrategias de educación y sanidad, 3/ que al tiempo que contribuyen al crecimiento económico y a la elevación del nivel de vida, tengan una influencia decisiva en las tendencias demográficas".(31) Se recomienda también la igualación del status de la mujer con el del hombre, mayor acceso a la educación y su plena incorporación a la actividad económica y, en general, al proceso de desarrollo. (Véase la Resolución IV y la XII).

b) Para aquellos países que deseen actuar sobre la distribución espacial y las corrientes migratorias, se recomienda "llevar a cabo programas intensivos de mejoramiento económico y social en el medio rural a través de un desarrollo agropecuario equilibrado 4/ que proporcione mayores ingresos a la población, permita una expansión efectiva de los servicios sociales y comprenda medidas para la protección del medio ambiente y la conservación y el incremento de los recursos agrícolas"(46.e); y promover "programas destinados a hacer accesibles a las poblaciones dispersas 5/ los servicios sociales básicos y el apoyo necesario para el incremento de la productividad, por ejemplo concentrándolas en centros rurales. 6/ (46.f)

2/ Véase la Resolución XVI, recomendación (b).

3/ El subrayado es del autor.

4/ Idem.

5/ Idem.

6/ Idem.



Por otra parte, el PAMP en el sub-capítulo sobre políticas socio-económicas plantea el enfrentamiento de cuatro problemas vinculados a la población, como son los de productividad de la fuerza de trabajo, empleo, agotamiento de recursos naturales y alimentación, mediante la acción sobre factores no demográficos, tales como la calificación de la mano de obra y la adaptación de las estructuras de producción y la tecnología a los recursos humanos con que cuenta cada país. (Véanse 68, 69 y 70).

5. En el campo mismo de la formulación y ejecución de políticas aparecen también proposiciones que ligan estrechamente política de población con política general de desarrollo. A este respecto, una de las finalidades del PAMP es "promover medidas y programas socio-económicos destinados a influir, entre otras cosas, en el crecimiento de la población, la morbilidad y la mortalidad, la procreación y la formación de la familia, la distribución de la población y la migración interna, la migración internacional y, en consecuencia, en las estructuras demográficas".(15.c). Se acuerda también que "las medidas y programas demográficos deben integrarse en los planes y programas sociales y económicos generales y esa integración se debe reflejar en los objetivos, instrumentos y organizaciones de planificación de los distintos países. En general, se sugiere que se establezca a alto nivel en la estructura administrativa nacional una dependencia que se ocupe de los aspectos demográficos del desarrollo, dotada de personal capacitado en las disciplinas pertinentes".(95).(Véase también (2)).

6. La proposición recién señalada, válida al nivel nacional, tiene también su contrapartida al nivel internacional. El PAMP establece a este respecto que "el fomento del desarrollo y bienestar social requieren medidas coordinadas 7/ en todas las grandes esferas socio-económicas incluso la de la población..."(1), lo que debiera traducirse en una concertación del PAMP con otras estrategias y programas tales como el Programa Mundial de Alimentos, el Programa Mundial del Empleo, etc., dentro del marco de la Estrategia Internacional del Desarrollo de las Naciones Unidas y de la Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional. El PAMP se inserta así "como un elemento importante del sistema de estrategias internacionales".(1).

Esta perspectiva adoptada en el PAMP, que ubica lo poblacional como un elemento dentro del marco más amplio de la problemática del desarrollo, tiene ciertas implicaciones para América Latina que cabe destacar.

En primer lugar, América Latina se caracteriza por ser internamente heterogénea en cuanto a los niveles de desarrollo económico alcanzado por los países que la componen, con una gama de variación que va -si se toma como indicador el producto nacional bruto per capita- desde los 110 dólares al año en un país hasta más de 1 200 dólares en otros.

La diversidad de modelos de desarrollo adoptados en la región es otro elemento que debe ser considerado. Particularmente a partir de la década del 60, diversos países de la región han intentado aplicar distintos modelos de desarrollo, que se diferencian no sólo por la estrategia elegida y por sus opciones técnicas, sino también por el sistema de valores en que se enmarcan y por el tipo de sociedad que pretenden construir. La implementación de estos

---

7/ Idem.

distintos modelos, en la medida en que ellos condicionen cursos cualitativamente diferentes en los procesos de cambio económico y social, tiene probablemente distintas consecuencias sobre la dinámica demográfica.

A causa de estas características, las implicaciones económicas y sociales de la dinámica de población y la significación de una política de población para el logro de los objetivos del desarrollo pueden variar grandemente de un país a otro.

Cabe destacar por último que en este contexto de diversidad tanto económico-social como política se han iniciado con fuerza creciente durante la década pasada y la presente movimientos de integración a nivel regional y sub-regional tales como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Pacto Andino y el Mercado Común Centroamericano. Estos procesos de integración económica pueden tener importantes implicaciones demográficas en términos de migraciones internacionales de fuerza de trabajo y de distribución espacial de la población por su impacto, entre otros factores, sobre la localización de las inversiones, sobre el volumen, composición y localización espacial de la oferta de empleo y sobre la infraestructura vial. Se plantea así la necesidad de elaborar en el contexto de las políticas de integración económica una política demográfica que trascienda los límites e intereses estrictamente nacionales.

### III. EL MARCO VALORICO DE LAS POLITICAS DE POBLACION.

#### A. Los Derechos y Deberes de los Estados.

El PAMP adopta en este plano dos principios complementarios que se limitan recíprocamente. Uno es el de la soberanía nacional. Se establece así que "la formulación y aplicación de políticas demográficas es derecho soberano de cada nación".(14). El otro es el principio de la solidaridad universal. Se sostiene a este respecto que el derecho soberano de cada nación a definir su propia política debe ejercerse "teniendo en cuenta la solidaridad universal a fin de mejorar la calidad de la vida de los pueblos del mundo".(14).

La solidaridad internacional se aplica como principio en un contexto mundial caracterizado por una creciente interdependencia entre las naciones. Esta interdependencia puede asumir en ciertos casos la forma de relaciones de dominación, las que son categóricamente condenadas por el PAMP, que sostiene: "El verdadero desarrollo no puede producirse sin independencia y liberación nacional. La dominación extranjera y colonial, la ocupación extranjera, las guerras de agresión, la discriminación racial, el apartheid y el neocolonialismo en todas sus formas siguen figurando entre los principales obstáculos que se oponen a la emancipación completa y al progreso de los países en desarrollo y de todos los seres humanos afectados".(14 b).

Las relaciones de interdependencia entre las naciones están estructuradas en un orden económico y un ordenamiento jurídico internacionales, que fueron criticados por la Conferencia. Se adoptaron en este sentido la Resolución V "Por un Mundo más Justo", y la Resolución III en la que se recomienda a los gobiernos que den el máximo apoyo a la formulación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Se hace igualmente referencia en distintas partes del PAMP y de las resoluciones a la Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, considerando que ésta "representa el más reciente marco global para la cooperación internacional".(1).

Una de las características de la interdependencia creciente es que los comportamientos sociales y económicos de una nación y las decisiones políticas que su gobierno adopte pueden tener efectos en otras naciones e incluso a nivel mundial. El principio de la solidaridad internacional adquiere desde esta perspectiva una particular significación, pudiendo aparecer en ciertos casos como un criterio que establece ciertos límites en el contenido de las políticas nacionales de población. Sostiene en este sentido el PAMP que "los efectos de la actividad o inactividad nacional en la esfera de la población pueden trascender, en algunas circunstancias, las fronteras nacionales; esas consecuencias internacionales -se afirma- son particularmente evidentes en relación con algunos aspectos de la morbilidad, la concentración de la población y la migración internacional ...". (99).

El PAMP aplica también este principio en relación con los factores no-demográficos implicados en los problemas de población. Es así como en relación con los recursos naturales sostiene que "es imperativo que todos los países, y dentro de ellos todos los sectores sociales, se adaptan a una utilización más racional de sus recursos naturales, sin incurrir en excesos, de modo que a unos no falte lo que otros derrochan".(70).

Desde otra perspectiva la solidaridad internacional aparece como el fundamento de la cooperación entre las naciones, la que es considerada por el PAMP como "esencial para el desarrollo". En algunos casos la cooperación entre las naciones surge de intereses convergentes e implica ganancias recíprocas. En otros, se plantea más bien como un derecho de los países en desarrollo o económicamente más débiles que implica deberes de los países con un grado mayor de desarrollo y de la comunidad toda de las naciones a través de sus organismos internacionales. Es desde esta perspectiva que el PAMP define su "finalidad primordial" como "ampliar y profundizar la capacidad de los países para resolver eficazmente sus problemas demográficos nacionales y subnacionales y promover una respuesta internacional apropiada a sus necesidades, mediante el aumento de la actividad internacional en la investigación, el intercambio de información y la prestación de asistencia"(15) tanto técnica como financiera(100).

## B. Los derechos de las personas y los deberes de los Estados.

El PAMP contiene además un conjunto de proposiciones que enuncian derechos de los individuos y grupos sociales en relación con sus comportamientos demográficos y que establecen, explícita o implícitamente, los deberes correspondientes de los Estados. Estos deberes consisten básicamente en la creación de las condiciones objetivas -materiales, jurídicas e institucionales- que hagan posible el libre y pleno ejercicio de esos derechos.

Este conjunto de proposiciones constituye el marco valórico, de carácter ético-jurídico, dentro del cual las políticas de población deberían ser formuladas y ejecutadas.

### 1. El marco general

El PAMP declara que sus objetivos "deben estar en armonía con los Propósitos y Principios de la Carta de las Naciones Unidas (y) la Declaración Universal de los Derechos Humanos" (14 m), y establece que "las políticas de población..., al tiempo que promueven objetivos socio-económicos, deben ser congruentes con los derechos humanos, internacional y nacionalmente reconocidos, respecto de la libertad del individuo, la justicia y la supervivencia de los grupos nacionales, regionales y minoritarios"(14 d). (Véase también (97)).

### 2. El derecho a la supervivencia

El párrafo recién transcrito establece en forma expresa el derecho que poseen en este sentido los grupos minoritarios. Esta supervivencia, por tratarse de grupos sociales, no puede entenderse sólo en términos físicos, sino también políticos, sociales y culturales. Es en este sentido que el PAMP establece más adelante, en relación con los inmigrantes extranjeros, que "los gobiernos deben dar (les)... la posibilidad de conservar su patrimonio cultural, entre otras cosas mediante el uso de su lengua materna".(56). Es evidente que este deber de los gobiernos se refiere también a la minorías étnicas nacionales y tiene particular aplicación en América Latina, dados los múltiples grupos indígenas que habitan en prácticamente la totalidad de los países de la región, con grado variable de integración a las sociedades nacionales respectivas.

A un nivel más básico aún y en relación con la supervivencia física, el PAMP establece como uno de sus principios que "independientemente de la consecución de los objetivos económicos y sociales, el respeto por la vida humana es la base de todas las sociedades humanas".(14 e). De este derecho básico se

desprenden en relación con la mortalidad y la morbilidad el derecho de todo ser humano a tener acceso a los servicios de salud que el desarrollo tecnológico alcanzado en el campo de la medicina hace posible, y a las condiciones económicas y sociales que le permitan una alimentación adecuada y condiciones razonables de seguridad e higiene en la vivienda y en los lugares de trabajo. Las implicaciones de este principio para América Latina se discutirán más adelante, al tratar sobre las metas propuestas por el PAMP en cuanto a morbilidad y mortalidad.

### 3. La familia y la procreación

El PAMP enuncia entre sus principios que "la familia es la unidad básica de la sociedad y debe ser protegida mediante leyes y políticas apropiadas".(14 g y 39 a).

- a) En cuanto a su formación, establece el derecho de los cónyuges a contraer matrimonio "únicamente con pleno y libre consentimiento".(39 d). Reconoce, sin embargo, el derecho de los Estados a fijar una edad mínima para el matrimonio al recomendarlo como una posible medida para influir sobre la fecundidad.(32 f).
- b) En relación con los hijos enuncia su derecho a tener la misma situación jurídica y social, hayan nacido dentro o fuera del matrimonio o hayan sido adoptados. Este principio tiene particular implicancia para América Latina ya que en varios países de la región las tasas de ilegitimidad alcanzan niveles considerables. 8/
- c) En cuanto a la procreación, el PAMP pone como uno de sus principios que "todas las parejas e individuos tienen el derecho humano fundamental de decidir libre y responsablemente el número y espaciamiento de sus hijos y de disponer de la información, la educación y los medios necesarios para ello; la responsabilidad de las parejas e individuos en el ejercicio de ese derecho exige que tengan en cuenta las necesidades de sus hijos, vivos y futuros, y sus obligaciones hacia la comunidad".(14 f). Este derecho implica para los Estados el deber de respetar y asegurar "independientemente de sus objetivos demográficos generales, el derecho de las personas a decidir, de una manera libre, informada y responsable, el número y el espaciamiento de sus hijos".(29 a). En términos más concretos, este deber se traduce en "preparar las condiciones sociales y económicas" para ejercer ese derecho(28) entre las que el PAMP hace alusión a la "educación adecuada en lo que se refiere a la paternidad responsable" y al "asesoramiento y medios para ejercerla".(29 b). En el caso de las mujeres subféculdas o que padecen de esterilidad involuntaria, este derecho implica el otorgamiento de los servicios médicos que les ayuden a superar su problema y tener los hijos deseados.(29 c).

Este derecho limita en dos sentidos distintos la acción de los gobiernos que se propongan influir sobre el comportamiento reproductivo de su población. A aquellos que quieren estimular la fecundidad los inhibe de usar la limitación de los servicios de planificación familiar o del acceso

---

8/ Alrededor de 1970 la ilegitimidad era superior al 60 por ciento en cinco de los veinte países considerados en las estadísticas de la Organización de los Estados Americanos (Véase OEA, América en Cifras, 1972, Situación Demográfica, cuadro 202-13).

a los medios para regular los nacimientos como instrumento para lograr sus objetivos demográficos. En el caso contrario, cuando lo que se persigue es un descenso de la fecundidad, inhibe para recurrir a medidas de carácter coercitivo. (Véase la Resolución XVI, recomendación (a)).

#### 4. La migración interna

El PAMP reafirma a este respecto el derecho de libertad de circulación y residencia en el territorio de un Estado, enunciado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otros instrumentos internacionales.(46 a).

#### 5. La migración internacional

El PAMP alude en su texto a los siguientes derechos de los migrantes:

a) Derecho de la familia migrante (o del migrante) a reunirse en el lugar de destino, lo que implica el deber de los Estados, tanto de origen como de destino, de facilitar esta unificación.(53, 56 y 10).

b) Derecho a un trato justo, que implica que "los países que reciben trabajadores migrantes deben dar a esos trabajadores y a sus familias el trato apropiado y prestarles los servicios necesarios de bienestar social, y deben garantizar su seguridad física, de conformidad con las disposiciones de los convenios y recomendaciones pertinentes de la OIT y otros instrumentos internacionales".(55).

c) En la medida en que los migrantes se constituyen en grupos minoritarios al interior del país receptor, se aplica también lo señalado en los puntos 1 y 2 de este capítulo.

Dada la importancia que parecen haber adquirido las migraciones -particularmente de trabajadores no calificados o de baja calificación- entre países limítrofes dentro de la región, y por tratarse con frecuencia de ingresos ilegales, lo que deja al migrante sin documentos, los principios recién señalados deben tenerse muy en cuenta para la adopción de políticas de población sobre migraciones internacionales en América Latina.

#### IV. INSTRUMENTOS PARA LAS POLITICAS DE POBLACION

En el marco valórico recién expuesto, el PAMP hace diversas consideraciones de carácter normativo sobre lo que las políticas demográficas deberían ser y se refiere concretamente a aspectos tales como los instrumentos institucionales para la formulación, ejecución y evaluación de dichas políticas y los insumos necesarios (información, investigación, recursos institucionales, humanos y financieros, etc.). En este capítulo se presentarán estas proposiciones del PAMP haciendo al mismo tiempo un balance de la situación en América Latina a este respecto.

##### A. El concepto de política de población en el PAMP.

El PAMP no adopta explícitamente una definición de política de población; no obstante, de su lectura es posible extraer los siguientes elementos que configuran un concepto:

- i) Se entiende por políticas de población a aquellas "destinadas a influir...en el crecimiento de la población, en la morbilidad y la mortalidad, en la procreación y la formación de la familia, en la distribución de la población y la migración interna, en la migración internacional y, en consecuencia, en las estructuras demográficas". (15.c).
- ii) La finalidad principal de las políticas demográficas es mejorar los niveles de vida y la calidad de la vida del pueblo.(14.a).
- iii) Teniendo en cuenta las complejas y estrechas vinculaciones existentes entre la dinámica de la población y el proceso general de desarrollo económico y social <sup>9/</sup> el PAMP sostiene que las políticas demográficas "son partes integrantes de las políticas de desarrollo socio-económico". (14.d). Esta proposición se apoya sobre dos bases: por una parte las políticas demográficas se justifican en la medida en que, por sus efectos sobre la dinámica y estructura de la población, contribuyen al logro de objetivos del desarrollo;(14.d) por otra, el PAMP considera que para alcanzar ciertas metas demográficas, particularmente en un contexto de sub-desarrollo, se requiere una acción concertada sobre múltiples factores económicos y sociales,(14.c y 68) razón por la que la política de población adquiere el carácter de intersectorial.
- iv) Por último, teniendo en cuenta la inercia de la dinámica de la población, especialmente en lo que a los factores del crecimiento se refiere, las políticas demográficas son consideradas como de largo plazo.(13).

##### B. Los instrumentos institucionales.

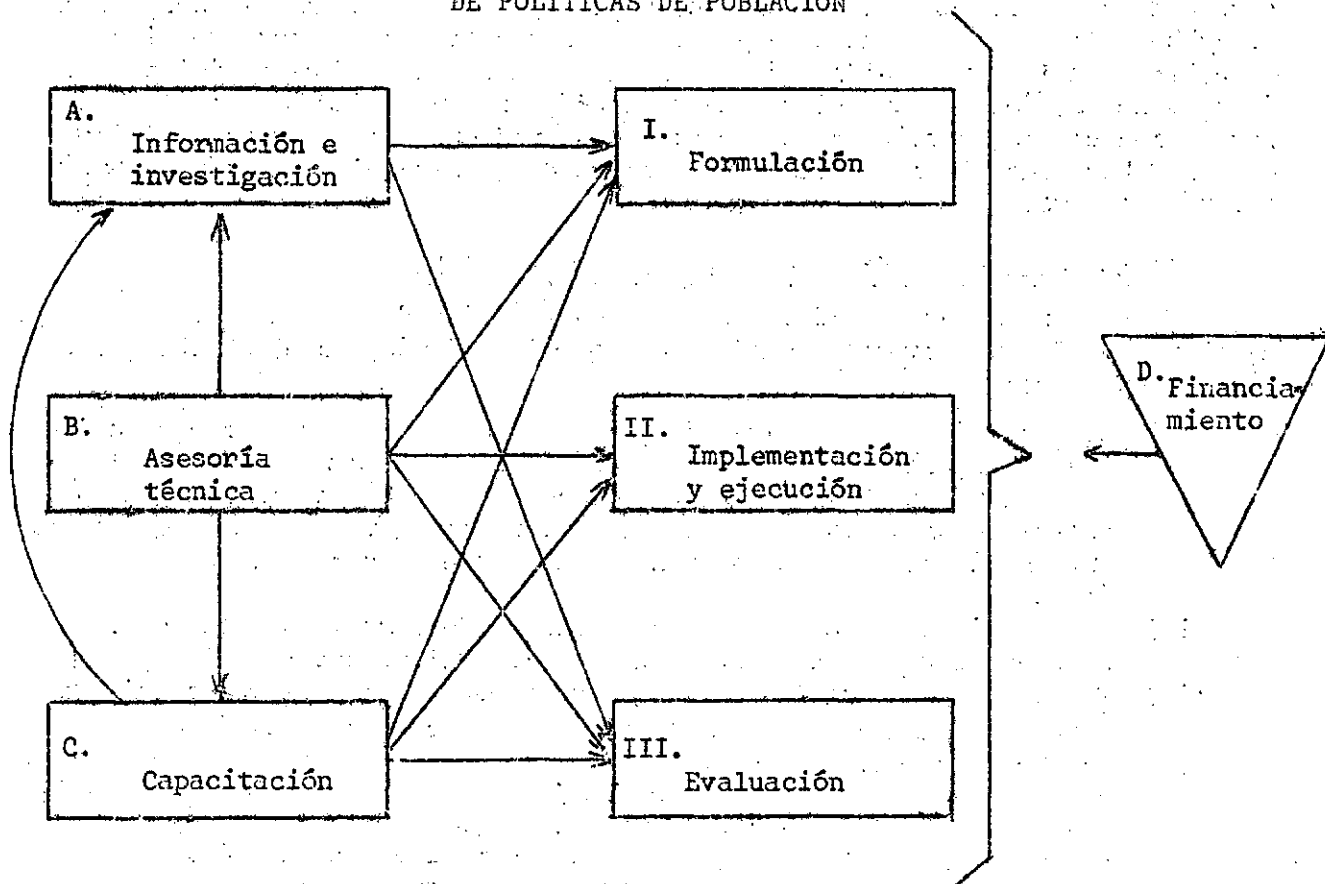
A partir de este concepto de política de población, el PAMP presenta una serie de normas y recomendaciones relativas a los instrumentos institucionales requeridos para su formulación (I), implementación, ejecución (II), y evaluación (III), como a los insumos necesarios para el adecuado cumplimiento de estas tareas. A fin de sistematizar el tratamiento de este tema, se propone el esquema 1, en el que se distingue cuatro tipos de insumos y sus relaciones con

---

9/ Véase el capítulo II.

## Esquema 1

## INSUMOS PARA LA FORMULACION, IMPLEMENTACION Y EVALUACION DE POLITICAS DE POBLACION



las tareas recién señaladas. Al tratar sobre las instituciones encargadas de producir estos insumos y de llevar a cabo estas tareas, se distinguirá entre organismos públicos nacionales, públicos internacionales, privados nacionales y privados internacionales.

### 1. La formulación de políticas de población

El PAMP recomienda "que se establezca a alto nivel en la estructura administrativa nacional una dependencia que se ocupe de los aspectos demográficos del desarrollo".(95). Esta ubicación permite accionar intersectorialmente haciendo posible que -como recomienda el PAMP- las medidas y programas que se adopten con miras a producir determinados efectos demográficos se integren en los planes y programas sociales y económicos generales.(95). "Esta integración se debe reflejar en los objetivos, instrumentos y organizaciones de planificación de los distintos países".(94).

En América Latina varios países han creado durante los últimos años organismos de esta naturaleza, aunque aún la mayoría no lo ha hecho. Por vía de ejemplo pueden citarse los casos de la República Dominicana, Colombia, la Argentina y México.



El Gobierno de la República Dominicana creó ya en 1968 el Consejo Nacional de Población y Familia, organismo que está a cargo de los asuntos relacionados con la problemática demográfica. Este Consejo está adscrito al Ministerio de Salud Pública y es presidido por el Ministro de esa cartera. Lo integran representantes de la Presidencia y de los Ministerios de Agricultura, Educación y Trabajo.

El Gobierno colombiano creó a fines de 1970 el Consejo Nacional de Población, adscrito al Departamento Nacional de Planificación, institución que debía prestar a dicho Consejo los servicios de secretaría técnica. El fin primordial de ese Consejo "fue el de formular una política de población adecuada para el país, a la vez que el de precisar los mecanismos para su cabal aplicación". 10/ Este Consejo estaba formado por representantes de la Presidencia de la República, de varios ministerios, de la Iglesia Católica y de algunas entidades privadas que habían estado históricamente vinculadas a la investigación y acción en el campo de población. A pesar de estar ubicado en una posición central dentro de la administración del Estado, este Consejo desempeñaba un papel eminentemente asesor, sin mayor capacidad de decisión sobre las políticas sectoriales que abarcaba su campo.

En 1973, este organismo fue reemplazado al crearse el Consejo Nacional de Población y Medio Ambiente. Junto con ampliar su campo de acción al incluir la problemática ecológica, el nuevo Consejo aumentó su capacidad de decisión por estar bajo la dirección personal del Presidente de la República e integrado por los Ministros de Defensa Nacional, Desarrollo Económico, Agricultura, Trabajo y Seguridad Social, Salud Pública, Minas y Petróleos y Educación Nacional. 11/ El nivel al que se sitúa este Consejo le permite una efectiva acción intersectorial. Se asegura, además, que la política de población que se adopte se integre a los objetivos generales de desarrollo económico y social. A este respecto, se establece que "El Consejo Nacional de Población y Medio Ambiente orientará sus decisiones en estrecha coordinación con el Consejo Nacional de Política Económica y Social y le recomendará las políticas que sobre su campo de competencia debe ser objeto de decisión de éste, para los efectos de su incorporación en los planes y programas de desarrollo del país". 12/

El Gobierno de la Argentina, creó en marzo de 1974, esto es, pocos días antes de la celebración de la Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población (San José, Costa Rica, abril de 1974), la Comisión Nacional de Política Demográfica. Esta Comisión, creada en el ámbito del Ministerio del Interior, tiene por misión "proyectar una política nacional de población, e intensificar el crecimiento cuantitativo y cualitativo de la población argentina y su más adecuada distribución regional". 13/

---

10/ Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia. Estrategias y Prioridades para la implementación de la Política de Población y Medio Ambiente. Documento DNP-1.115-URH-DSD, diciembre, 1973.

11/ Presidencia de la República de Colombia, Decreto N° 1040 del 4 de junio de 1973, artículo 5°.

12/ Ibidem, artículo 4°.

13/ Presidencia de la Nación Argentina, Decreto N° 980, del 28 de marzo de 1974.

La Comisión está presidida por el Ministro del Interior e integrada por los representantes de los siguientes Ministerios, Secretarías de Estado y Organismos:

1. Ministerio del Interior:
  - a) Oficina Sectorial de Desarrollo de Recursos Humanos.
  - b) Dirección Nacional de Migraciones.
  - c) Dirección General de Provincias.
2. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
3. Ministerio de Defensa.
4. Ministerio de Economía:
  - a) Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano.
  - b) Instituto Nacional de Estadística y Censos.
  - c) Instituto Nacional de Planificación Económica.
  - d) Instituto Nacional para la Integración Latinoamericana.
5. Ministerio de Cultura y Educación.
6. Ministerio de Trabajo.
7. Ministerio de Bienestar Social:
  - a) Secretaría de Coordinación y Promoción Social.
  - b) Secretaría de Salud Pública.
  - c) Secretaría de Seguridad Social.
  - d) Secretaría del Menor y la Familia.

El papel preponderante que ejerce el Ministerio del Interior y la inclusión del Ministerio de Relaciones Exteriores en la Comisión obedecen a la importancia que ha dado históricamente el Gobierno de la Argentina a la migración internacional como herramienta de política demográfica. La Comisión, no obstante, ha iniciado la elaboración de una política de población que tiene en cuenta también de manera importante otros aspectos de la dinámica demográfica, como son la distribución espacial de la población y la fecundidad. Es así como se crearon en su seno la Subcomisión de Población y Desarrollo, que estudia principalmente aspectos de inmigración, colonización y distribución espacial, y la Subcomisión de Crecimiento vegetativo, dedicada al estudio de medidas tendientes a reducir la mortalidad y estimular la fecundidad.

En diciembre de 1973 el Congreso Mexicano promulgó la Ley General de Población. Su objeto es "regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social". <sup>14/</sup> Esta ley confiere a la Secretaría de Gobernación la capacidad de definir la política demográfica nacional y adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento, en el marco de los objetivos establecidos por la misma ley. A las dependencias del Poder Ejecutivo y demás entidades del Sector Público les compete básicamente la aplicación y ejecución de dicha política, bajo la coordinación de la Secretaría de Gobernación.<sup>15/</sup> Para facilitar el cumplimiento de estas funciones la ley crea en el seno de esa

---

<sup>14/</sup> Ley General de Población de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1º.

<sup>15/</sup> Ibidem, artículos 4º y 3º.

Secretaría el Consejo Nacional de Población, presidido por su titular e integrado por los titulares (o sus representantes) de las Secretarías de Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Trabajo y Previsión Social y del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Se trata así de un Consejo que por su composición y por el rango de sus miembros tiene la capacidad de decisión necesaria para formular y llevar a cabo una política intersectorial.

Existen también dentro de la región algunos países que han creado organismos que se ocupan de la formulación de una política demográfica, pero abarcando sólo un área restringida dentro del campo de lo poblacional. Es el caso, por ejemplo, de Chile, donde se creó en febrero de 1974 la Comisión Nacional de Planificación Familiar, dependiente del Ministerio de Salud y que tiene por función asesorar al Gobierno en la coordinación y orientación de la Política Nacional de Planificación Familiar y Paternidad Responsable, en la promoción de su ejecución y en su evaluación. Dado su ámbito de acción, sus integrantes representan en su gran mayoría a organismos vinculados al campo de la salud pública, incluyendo además al Ministro de Educación o su representante.

Debe tenerse en cuenta que, una vez creados estos instrumentos institucionales para la formulación de una política de población, su adecuado funcionamiento depende en gran medida de la importancia que el Gobierno confiera a dicha política.

## 2. La implementación de políticas demográficas

En muchos de los párrafos del PAMP, se sugieren o recomiendan medidas que podrían ser adoptadas para influir sobre la dinámica demográfica; por el contrario, en muy pocas ocasiones se refiere a instrumentos institucionales para la implementación de políticas de población. La recomendación más clara se hace en el campo de la procreación. Más concretamente, el PAMP "invita a los Gobiernos que tienen programas de planificación de la familia a considerar la posibilidad de integrar y coordinar estos servicios con los de salud y otros servicios destinados a mejorar la calidad de la vida familiar... y a estudiar la inclusión de los servicios de planificación de la familia en sus sistemas estatales de sanidad y seguridad social".(30).

Antes que esta invitación se formulara ya la mayoría de los Gobiernos de América Latina habían incluido actividades de planificación de la familia en sus servicios de salud pública y en algunos pocos casos los prestaban también a través de sus sistemas de seguridad social, contando para esto frecuentemente con asistencia técnica y financiera internacional.

Según la encuesta realizada por Naciones Unidas en preparación de la Conferencia Mundial de Población, 16/ la situación a principios de 1974, en 25 países de la región sería la siguiente:

- Restricciones para la producción y distribución de anticonceptivos modernos

1 país

---

16/ "Report on the Second Actuary Inquiry amount Government on Population and Development". U.N. E/Conf.60/CBP/32. Documento presentado por el Secretario General a Conferencia Mundial sobre Población, Bucarest, agosto de 1974.

- El Gobierno central acepta actividades de planificación de la familia por organismos privados o autoridades locales 7 países
- El Gobierno central apoya actividades de planificación de la familia por organismos privados o autoridades locales 2 países
- El Gobierno incluye actividades de planificación de la familia en programas públicos 15 países

Debe tenerse en cuenta que la magnitud y cobertura de estas actividades de planificación de la familia incluidas en programas públicos varía grandemente de un país a otro.

Cabe señalar que en todos los países de América Latina, excepto Cuba, existen actividades de planificación de la familia desarrolladas por organismos privados nacionales asociados en su gran mayoría a la Federación Internacional de Planificación Familiar y que la tendencia de los Gobiernos ha sido incorporar estas actividades dentro de sus programas de salud o desarrollar en forma paralela servicios de planificación de la familia como un componente de los programas de salud materno-infantil. Los cambios observados en este sentido en la región durante los últimos 15 años han sido notables, como puede apreciarse en el cuadro 1. La misma tendencia se observa en las otras regiones donde predominan los países en desarrollo.

Por vía de ejemplo cabe reseñar las etapas que dieron surgimiento al Programa Intrahospitalario de Planificación Familiar en Costa Rica, ya que un proceso similar ha ocurrido en varios otros países de la región. Las actividades de planificación de la familia se iniciaron en Costa Rica alrededor de 1962, en forma privada, promovidas por algunos grupos de profesionales, particularmente médicos. Estos esfuerzos se consolidaron en 1968 con la creación de la Asociación Demográfica Costarricense, organismo privado, afiliado a la Federación Internacional de Planificación Familiar. Las actividades gubernamentales empezaron en esa misma época (1967) al crearse la Oficina de Población en el Ministerio de Salubridad. Paralelamente se creó en la Universidad el Centro de Estudios Sociales y de Población (CESPO), anexo a la Facultad de Medicina. Posteriormente, como una iniciativa de los directores de los organismos antes mencionados, surgió el Comité Nacional de Población (CONAPO), con el objeto de coordinar las actividades tanto del sector público como del sector privado en el campo de la planificación de la familia. A este Comité se incorporaron luego otras instituciones privadas que se ocupan de la familia y representantes del Ministerio de Educación que tienen que ver con educación sexual y familiar. Finalmente, en 1972 se creó el Programa Intrahospitalario de Planificación Familiar, como resultado de un convenio entre el Gobierno de Costa Rica, la Asociación Demográfica Costarricense y la Oficina Panamericana de la Salud (OPS).

Debe tenerse en cuenta que en la mayoría de los casos los objetivos explícitos de los programas oficiales de planificación de la familia son de orden médico-social, siendo pocos los países que han desarrollado estos programas en función principalmente de objetivos demográficos.

## Cuadro 1

PAISES EN DESARROLLO POR REGIONES CON PROGRAMAS OFICIALES  
DE PLANIFICACION DE LA FAMILIA a/

	Número total de países	1960	1965	1970	1974
América Latina	36	1	3	15	20
Africa	53	0	4	9	10
Asia, Oceanía	46	3	11	21	23
Total	135	4	18	45	53

Fuente: Population Policies and Economic Development, A World Bank Staff Report, 1974, pág. 75.

a/ En América Latina se trata con frecuencia de un componente de la planificación de la familia dentro de programas de salud materno-infantil.

### 3. La evaluación de las políticas

El PAMP establece a este respecto un principio de racionalidad mínima: "Cuando se hayan adoptado políticas o programas demográficos, deberá evaluarse sistemática y periódicamente su eficacia con miras a su mejoramiento".(94) No hace, sin embargo, mención explícita de ningún instrumento institucional para cumplir esta función al nivel nacional.

En América Latina esta labor ha sido encomendada normalmente a los Consejos o Comisiones de Población, cuando éstos han sido creados. Así, por ejemplo, considerando los casos ya presentados en este capítulo, una de las funciones que tiene a su cargo la Comisión Nacional de Política Demográfica de la Argentina es "coordinar el seguimiento y el control de gestión acerca de la adopción y aplicación de las medidas proyectadas"; 17/ también tiene esta función la Comisión Nacional de Planificación Familiar de Chile. En el caso de Colombia y México, en cambio, no se asigna de manera explícita esta labor a los Consejos Nacionales de Población respectivos en los decretos que los crean. Puede pensarse, no obstante, que dado el conjunto de atribuciones que se les confiere, deberán también cumplir la función de evaluación.

La evaluación de las políticas demográficas a nivel regional, a la que se refiere el PAMP en sus últimos párrafos, será tratada más adelante en la sección D de este capítulo.

17/ Presidencia de la Nación Argentina, Decreto N° 980 del 28 de marzo de 1974, artículo 2°, inciso 2.

C. Los insumos para una política demográfica.1. Información estadística

El PAMP es categórico al afirmar que "la información estadística sobre la población, reunida mediante censos, encuestas o registros de estadísticas vitales, es indispensable para planificar las investigaciones y para establecer una base para la formulación, aplicación y evaluación de políticas de población y desarrollo".(72)

En términos más concretos el PAMP "insta a los países que aún no lo hayan hecho a que tabulen y analicen sus censos..."(72) y recomienda que cada país levante un censo de población entre 1975 y 1985.(75).

A este respecto cabe señalar que prácticamente todos los países latinoamericanos, con excepción de Bolivia y el Uruguay, efectuaron un censo de población alrededor de 1970, cuyo estado de elaboración se aprecia en el cuadro 2. Puede observarse que sólo cuatro países han publicado resultados completos y que para dos más se dispone de resultados muestrales.

Cuadro 2

ESTADO DE LAS PUBLICACIONES CENSALES DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS  
A FINES DE 1974

País	Fecha del Censo	Resultados publicados
Argentina	1970	
Brasil	1970	+
Colombia	1974	
Costa Rica	1973	
Cuba	1970	
Chile	1970	+a/
Ecuador	1974	
El Salvador	1971	
Guatemala	1973	
Haití	1970	
Honduras	1974	
México	1970	+
Nicaragua	1971	+a/
Panamá	1970	+
Paraguay	1972	
Perú	1972	
R. Dominicana	1970	
Venezuela	1971	+

Fuente: Información proporcionada por el Banco de Datos de CELADE.

a/ Datos de una muestra del censo.

En relación con el contenido de los censos que se levanten alrededor de 1980 el PAMP recomienda que "se preste particular atención a los datos que guarden relación con la planificación del desarrollo y la formulación de políticas de población"(73). Más adelante el PAMP refuerza esta recomendación al sostener que "las medidas de asistencia para la reunión de datos deben satisfacer plenamente las necesidades de evaluación, análisis y presentación de los datos en la forma más adecuada a las necesidades de los usuarios"(76). Se apunta así a un tema ampliamente debatido en América Latina como es la adecuación de los datos a las necesidades de los usuarios.

Ha existido históricamente dentro de la región una cierta desconexión entre los organismos que colectan información estadística y construyen los datos, que son normalmente los institutos u oficinas nacionales de estadística, y los usuarios de ese material, que son, entre otros, los planificadores y los investigadores en ciencias sociales. El resultado de esta desconexión es que la naturaleza y grado de agregación de los datos que se producen no responden a menudo a los requerimientos de la investigación o de la planificación. Estos problemas tienden a agravarse a causa del creciente desequilibrio entre el volumen y composición de la demanda de información estadística y el de la oferta.

Con el fin de resolver este tipo de problemas y homogenizar la información estadística recogida en los distintos países, las Naciones Unidas han estado desarrollando el Sistema de Estadísticas Demográficas y Sociales (SEDES) y el nuevo Sistema de Cuentas Nacionales (SCN).

Es conocida la labor cumplida en este campo desde larga data por el Instituto Interamericano de Estadísticas (IASI), uno de cuyos objetivos ha sido, precisamente, contribuir a aumentar la comparabilidad y disponibilidad de estadísticas económicas y sociales entre las naciones americanas. Es en esa línea que desarrolló su Programa Interamericano de Estadísticas Básicas (PIEB) a partir de 1964.

A nivel nacional se han realizado diversos esfuerzos tendientes a adecuar las estadísticas a las necesidades de los usuarios. Cabe señalar por vía de ejemplo la Primera Conferencia Nacional de Usuarios y Productores de Estadísticas organizada en Santiago en 1967, por el Centro de Estudios Estadístico-Matemáticos de la Universidad de Chile y que contó con la asistencia técnica de CELADE y de CEPAL. Una de las cuestiones centrales que se planteó en esa Conferencia fue precisamente si la producción de estadísticas cubría todas las áreas de información e interpretaba las necesidades de los investigadores, en especial de aquellos dedicados a las tareas de la planificación nacional. 18/ Participaron en dicho evento representantes de 86 entidades, en su casi totalidad usuarios de estadísticas, provenientes de sectores muy diversos de la actividad nacional.

A nivel de los organismos internacionales regionales, cabe señalar la labor realizada por la Sección de Estadísticas Sociales y Demográficas de la CEPAL. Entre sus actividades conviene destacar el Seminario sobre Organización y Levantamiento de Censos de Población y Habitación para América Latina (mayo de 1968) efectuado como parte de la labor preparatoria del Programa del Censo

---

18/ Centro de Estudios Estadístico-Matemático. Primera Conferencia Nacional de Usuarios y Productores de Estadísticas, Santiago de Chile, 3 al 7 de octubre de 1967 (Informe general).

de las Américas 1970; otro seminario destinado a promover un aprovechamiento óptimo de la información censal recogida alrededor de 1970, y más recientemente (1974) la reunión del Grupo de Expertos para el Mejoramiento de las fuentes de Información Demográfica, realizado en Buenos Aires en colaboración con CELADE y con el apoyo financiero del UNFPA. El objetivo de esta reunión fue analizar "los métodos y procedimientos puestos en práctica en la región, con el propósito de evaluarlos en función de su aplicación a los países... y sentar las bases para una acción futura en pro de las estadísticas demográficas, coordinando las actividades de los organismos internacionales en esta materia". 19/

La preocupación por este problema en el ámbito de las ciencias sociales a nivel de la región ha conducido recientemente a la creación de un grupo de trabajo sobre Sistema Integrado de Estadísticas Demográficas y Socio-económicas, en el seno de la Comisión de Población y Desarrollo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Su objetivo es determinar las características del sistema de estadísticas socio-demográficas que permita el estudio de las interrelaciones entre fenómenos demográficos y socio-económicos, de acuerdo a los enfoques teóricos que se consideren pertinentes en el contexto histórico concreto de América Latina.

Mediante estos diversos esfuerzos se están echando las bases para que los censos de 1980 respondan en forma más adecuada a los requerimientos de información e investigación que presenta la formulación y evaluación de las políticas demográficas. Estos esfuerzos, sin embargo, necesitan, para ser fructíferos, del decidido apoyo de los gobiernos y de una adecuada coordinación de los organismos internacionales que se ocupan de estas materias en la región.

Atendiendo ahora a la base institucional destinada a la recolección y procesamiento de la información estadística sobre población, puede afirmarse que en todos los países de la región hay reparticiones públicas que cumplen estas funciones, aunque con grados diferentes de desarrollo institucional.

Para apreciar el desarrollo alcanzado en algunos países a este respecto, cabe reseñar brevemente, por vía de ejemplo, el caso del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE).

El IBGE ha tenido a su cargo las funciones antes señaladas durante prácticamente los últimos treinta años. Uno de los problemas que debió abordar se refiere precisamente al tipo de datos que es conveniente recolectar, esto es, la necesidad de adecuar la información a las características propias de la demanda de sus usuarios. La solución que se pensó fue incorporar al Instituto a los propios usuarios a fin de que en un diálogo directo con ellos se pudiera ir perfeccionando y adecuando la información ofrecida. Esta es una de las razones que llevan a trasladar la institución en 1967 desde el ámbito del Ministerio del Interior al del Planeamiento y que justifican su reestructuración en 1972, de modo tal que actualmente el IBGE reúne dentro de sí órganos destinados tanto a la recolección de estadísticas permanentes y periódicas y a la formación de personal capacitado para la recolección y elaboración de la información, como a los que usan dicha información ya sea para la investigación, ya para la producción de insumos de la planificación. Cabe destacar finalmente

---

19/ CEPAL, Informe de la reunión del Grupo de Expertos para el Mejoramiento de las fuentes de Información Demográfica. Documento E/CN. 12/975.



que la producción en un mismo organismo de las estadísticas demográficas, económicas y sociales -como ocurre en el IBGE- puede contribuir favorablemente al desarrollo de estudios sobre las interrelaciones entre población y desarrollo.

## 2. Investigación

El PAMP "asigna alta prioridad a las actividades de investigación sobre problemas demográficos (incluidos el desempleo, el hambre y la pobreza) y materias conexas, en particular a aquellas investigaciones que son importantes para la formulación, evaluación y aplicación de políticas demográficas..."(78) La importancia conferida por la Conferencia Mundial a la investigación -a la que dedica una sección especial del PAMP- se expresa también cuando establece como norma que "deben apoyarse y ampliarse, según corresponda, las instituciones de investigación nacionales y regionales que se ocupan de las cuestiones de población y de otras cuestiones conexas", y cuando pone énfasis en que "deben hacerse esfuerzos especiales para coordinar 20/ las investigaciones de esas instituciones facilitando el intercambio de los resultados de sus trabajos y de información sobre sus proyectos de investigación previstos o en curso".(80)

La larga y variada lista de temas de investigación que el PAMP considera como "lagunas existentes" (véase el párrafo 78 a-q) expresa también la preocupación de la Conferencia por que se desarrolle debidamente esta área de las actividades de población. Dicha lista tiene un carácter puramente indicativo, en términos programáticos, ya que -como el mismo PAMP sostiene- son los Gobiernos e instituciones nacionales quienes deben determinar sus exigencias y necesidades en materia de investigación.(79)

El panorama que se bosqueja a continuación sobre el estado de la investigación en población en América Latina atiende principalmente al desarrollo institucional alcanzado y a los aspectos de coordinación e intercambio de información, a las que el PAMP atribuye particular importancia.

### a) La investigación bio-médica

La investigación bio-médica ha tenido importancia crucial para la dinámica demográfica, en especial por las consecuencias de la aplicación de sus resultados sobre la morbilidad y la mortalidad. El PAMP se refiere a este tipo de investigación cuando recomienda que se investigue con el propósito de crear "medios eficaces para mejorar la sanidad, y en especial, para reducir la mortalidad derivada de la maternidad, la mortalidad fetal e infantil y la mortalidad de niños de corta edad".(78 c)

Cuando se habla de investigación bio-médica en el ámbito de las actividades de población se suele hacer referencia más específicamente al área de la biología de la reproducción. En este campo circunscrito el PAMP recomienda el desarrollo de la investigación biológica básica y aplicada tendiente tanto a la evaluación y mejoramiento de los métodos existentes para regular la fecundidad como a la invención de nuevos métodos.(78 i) Insta también a investigar a fin de establecer las causas y el tratamiento de la esterilidad. (78 k)

---

20/ El subrayado es del autor.

La Conferencia sugiere además en su Resolución XV "que los órganos de las Naciones Unidas presten apoyo a los programas nacionales e internacionales que se ocupen específicamente de la investigación bio-médica sobre la fecundidad y sus variaciones, tanto en el aspecto normal como en el patológico"...

Se presenta a continuación algunos antecedentes sobre las actividades de investigación en América Latina sobre biología de la reproducción.

Existen centros de investigación que trabajan en esta área en varios países de la región. La actividad, no obstante, se concentra particularmente en algunos países que han desarrollado una sólida base institucional y que cuentan con personal especializado de alta calificación en este campo. Una estimación de la actividad en esta área de investigación y de su concentración en ciertos países puede obtenerse de los trabajos presentados a la V Reunión de la Asociación Latinoamericana de Investigaciones en Reproducción Humana (ALIRH), realizada en noviembre de 1972. 21/ En ese evento participaron investigadores de siete países de la región. De los 128 trabajos presentados 44 habían sido realizados en la Argentina, 25 en el Uruguay, 15 en el Brasil, 15 en Chile, 14 en México, 6 en el Perú y 2 en Colombia; los restantes fueron de investigadores de fuera de la región.

La asistencia financiera internacional ha desempeñado un papel importante en el desarrollo de investigaciones en el campo de la biología de la reproducción. La OMS ha brindado su apoyo a centros de investigación ubicados en todos los países recién señalados a través de su "Expanded Programme of Research, Development and Research Training in Human Reproduction", de cobertura mundial.

En 1973 dio apoyo financiero para 45 proyectos y programas de investigación y adiestramiento, concentrándose esta ayuda en el Brasil (16 proyectos), y en segundo lugar en la Argentina (7), Chile (7) y México (7). De estos proyectos, 16 corresponden al programa Task Forces cuyo propósito es fomentar la colaboración en actividades de investigación destinadas a desarrollar nuevos métodos para la regulación de la fecundidad. 22/

Las agencias privadas que más han contribuido con su apoyo financiero en este campo son el Consejo de Población y la Fundación Ford. Ambas han impulsado preferentemente las líneas de investigación que puedan contribuir a un mejoramiento de los métodos de regulación de la fecundidad existentes o a la producción de nuevos métodos.

La comunicación entre los centros y los investigadores que trabajan en biología de la reproducción en América Latina está institucionalizada a través de la Asociación Latinoamericana de Investigaciones en Reproducción Humana (ALIRH), mencionada ya anteriormente. Esta asociación,

---

21/ ALIRH, V Reunión de la Asociación Latinoamericana de Investigaciones en Reproducción Humana, Buenos Aires, noviembre de 1972. Programa de Actividades y Resúmenes de los trabajos presentados.

22/ Véase World Health Organization, "Expanded Programme of Research Development and Research Training in Human Reproduction", Third Annual Report, noviembre, 1974.

fundada en 1964, tiene por objetivo fundamental promover el desarrollo de la investigación original, con metodología científica, en la biología de la reproducción, aplicable a la especie humana. Con esta finalidad la Asociación organiza periódicamente reuniones científicas en las que sus miembros presentan los trabajos realizados y en progreso (ha realizado 6 hasta 1974); favorece el intercambio escrito de información, y difunde información bibliográfica. 23/

La comunicación se produce de manera más permanente en torno a programas conjuntos, como el de las Tres Naciones, financiado por la OMS, en el que participan centros de la Argentina, Chile y el Uruguay.

Recientemente se ha iniciado el Programa Latinoamericano de Investigación en Reproducción Humana (PLAMIRH), -financiado por la Fundación Ford y el International Development Research Centre (IDRC) del Canadá-, cuyo objetivo es promover y dar soporte financiero a investigaciones en esta área, dando prioridad a las ideas nuevas y creativas y a los investigadores jóvenes, con énfasis en la investigación aplicada. El Programa se inició apoyando 36 proyectos en los siete países antes mencionados, 10 en México, 8 en Chile y 7 en la Argentina.

b) La investigación social. 24/

La trayectoria seguida por las investigaciones sociales en el campo de población expresa por una parte el proceso de desarrollo e institucionalización de las ciencias sociales en América Latina y por otra el creciente interés de los organismos internacionales por la problemática de población, lo que también se manifiesta a nivel institucional en la creación, por ejemplo, de CELADE en 1957, del Centro Latinoamericano de Población y Familia (CELAP) en 1965 y de la Unidad de Estudios de Población en la CEPAL (1967).

Es difícil precisar los años que marcan períodos en el proceso de institucionalización de las ciencias sociales, ya que este proceso ocurre con desfases entre los distintos países, dependiendo del grado de desarrollo y diversificación de las universidades, lo que también parece estar asociado en gran medida con los niveles de desarrollo socio-económico alcanzado. Puede establecerse, no obstante, una secuencia que se cumple en la mayoría de los casos. La Economía es la primera ciencia social que se consolida en las universidades mediante la creación de institutos o sus equivalentes, lo que ocurre casi siempre durante la década del 50. Más tarde, a fines de esa década y primera mitad de la del 60 sucede lo mismo con la Sociología, que es seguida luego por la Antropología y sólo recientemente por la Ciencia Política.

La institucionalización de la Demografía a nivel nacional comienza a producirse sólo en los últimos años y es en gran medida el resultado de la influencia ejercida desde la esfera de los organismos internacionales por CELADE mediante la capacitación de profesionales de los países de la región en el campo de la Demografía.

---

23/ Estatutos de la Asociación Latinoamericana de Investigaciones en Reproducción Humana.

24/ Se utiliza el término "social" en sentido lato, incluyendo así dentro de las ciencias sociales no sólo la Sociología, Psicología Social, Antropología, Historia y Ciencia Política, sino también la Economía y la Demografía.

Otra secuencia que caracteriza este proceso, y que tiene gran repercusión sobre el contenido de la investigación social, es el surgimiento sucesivo de Escuelas formadoras de profesionales, más tarde de Institutos definidos por una disciplina, en los que se inicia de manera sistemática la investigación y la capacitación de investigadores, y finalmente una tercera etapa durante la que surgen Centros de investigación que definen su campo por un área-problema (Desarrollo Urbano, Reforma Agraria, etc.) y cuya composición normalmente es multidisciplinaria. Es así como, junto a la investigación predominantemente académica de los institutos, surge en los centros la investigación más operacional y vinculada a contextos históricos concretos.

Otro antecedente que debe ser tenido en cuenta es la formación de una red cada vez más activa de comunicación entre instituciones y entre investigadores a nivel de toda la región que genera su propia base institucional con la creación, en octubre de 1967, del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, al que en la actualidad se encuentran afiliados 71 centros de investigación vinculados de manera compleja en torno a ocho comisiones y nueve grupos de trabajo.

Es dentro de este contexto que se desarrolla la investigación sobre población en América Latina. En una primera fase predominan los estudios descriptivos y de análisis demográfico. Luego, alrededor de 1965, se realizan numerosas encuestas sobre comportamiento reproductivo y migratorio, con las que además de obtener información sobre esas materias, se propone echar las bases para una explicación sociológica de dichos fenómenos. La perspectiva teórica dominante en estos estudios es estructural-funcionalista y se tiende en consecuencia a explicar los comportamientos demográficos a partir de factores micro-sociales, psico-sociales y culturales. Un fenómeno semejante ocurre a fines de la década del 60 con el incipiente interés por las políticas de población, que da lugar a algunos estudios centrados en las actitudes de actores vinculados a la toma de decisiones en ese campo (médicos, miembros de la Iglesia, líderes de opinión, etc.).

En los últimos años América Latina ha experimentado un notable desarrollo de las investigaciones sociales en población, caracterizado por una creciente norma interdisciplinaria, por un constante esfuerzo para desarrollar marcos teóricos más adecuados a la realidad latinoamericana y por, si no el dominio, al menos la vigencia de un enfoque histórico estructural para la explicación de la dinámica demográfica y sus interrelaciones con los procesos económicos, sociales y políticos. Este enfoque orienta la atención hacia factores macro-estructurales y produce, junto con una ampliación del campo de estudio, una consideración cada vez más interdependiente de aspectos de la dinámica demográfica, como la fecundidad y la migración, que antes se tendía a estudiar dentro de compartimentos estancos.

Este proceso ha ido acompañado por una creciente intercomunicación entre centros e investigadores de distintos países. Esta comunicación, sin embargo, no es un fenómeno nuevo, ya que se había producido anteriormente en torno a seminarios, cursos y a la realización de investigaciones comparativas, como por ejemplo las de fecundidad urbana y las de fecundidad rural. La novedad consiste en su mayor intensidad y en su institucionalización en el seno de CLACSO con la formación en 1970 de la Comisión de Demografía, sobre la base del Grupo de Trabajo sobre Migraciones, que localiza su secretaría coordinadora en el Colegio de México.

El desarrollo experimentado por esta Comisión expresa en forma elocuente el proceso antes descrito. Ya en 1971 la Comisión de Demografía cambia su nombre por el de Comisión de Población y Desarrollo, ampliando de esta manera su campo y su perspectiva disciplinaria. En 1972 se constituye el Grupo de Trabajo sobre Fecundidad con su secretaría coordinadora en el Centro Brasileiro de Análisis y Planeamiento (CEBRAP). En 1973, este grupo cambia también su nombre por el de Grupo de Trabajo sobre el Proceso de Reproducción de la Población. En ese mismo año se pone en marcha, como tercer Grupo de Trabajo dentro de la Comisión, el Programa de Investigaciones Sociales sobre Problemas de Población Relevantes para Políticas de Población en América Latina (PISPAL). Este Programa, constituido inicialmente por ocho centros, tiene una Unidad Central localizada en CELADE y compuesta por un grupo de investigadores que cumple las funciones de secretaría técnica coordinadora. Cuenta sí con una infraestructura institucional especialmente diseñada para asegurar la comunicación entre sus miembros y la coordinación de las investigaciones que se realicen dentro del Programa.

Por último, en 1974 se ha creado como cuarto Grupo de Trabajo dentro de la Comisión el de Sistema Integrado de Estadísticas Demográficas y Socioeconómicas, ya mencionado en la sección anterior, el cual tiene su secretaría coordinadora en el Programa ELAS-CELADE.

En 1974 participaban en el Grupo de Migraciones doce centros nacionales de siete países; en el de Reproducción de la Población, siete centros nacionales localizados en cuatro países; en ambos Grupos participan también dos centros regionales; en PISPAL, ocho centros miembros y cuatro asociados, y en el Sistema Integrado de Estadísticas, trece instituciones, de las cuales tres son regionales.

En la actualidad existen centros de investigación social que realizan sistemáticamente estudios de población en la gran mayoría de los países de la región, aunque en varios casos los recursos humanos técnicos y financieros con que cuentan son escasos.

De esta breve descripción del desarrollo experimentado por la investigación social en población dentro de la región es posible concluir que en América Latina se han ido creando condiciones institucionales que responden a las recomendaciones hechas por el PAMP y que hacen posible "asignar alta prioridad a las actividades de investigación... en particular a aquellas que son importantes para la formulación, evaluación y aplicación de políticas demográficas".(78).

Debe tenerse en cuenta, no obstante, primero que esta capacidad de investigación es aún incipiente y que en varios países de la región comienza apenas a formarse y, segundo, que los mecanismos de comunicación entre los centros de investigación social y los organismos responsables de la formulación, ejecución y evaluación de políticas demográficas -cuando los hay- suelen ser insuficientes, inadecuados o simplemente no existen. Esta situación ha sido en parte paliada en algunos casos mediante la creación de unidades de estudios de población dentro de los mismos organismos de planificación. Pueden citarse, por vía de ejemplo, el Instituto Nacional de Planificación del Perú, la Junta Central de Planificación de Cuba, y el Centro de Análisis Demográfico adscrito a la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica del Ecuador. En otros casos estas

unidades de estudio han sido creadas dentro de los Ministerios o Consejos de Población explícitamente responsables de la formulación de políticas demográficas. Son ejemplos de esta última situación el Ministerio del Interior del Brasil con su programa de investigaciones destinado a dar las bases para definir e implementar una política de migraciones internas, y el Consejo Nacional de Población y Medio Ambiente de Colombia que tiene en proceso de formación un Centro Gubernamental de Investigación en Población y Medio Ambiente, del cual una de sus principales funciones será la de promover y coordinar el desarrollo de investigaciones, tanto en organismos públicos como privados, que respondan a los requerimientos de la formulación y evaluación de las políticas demográficas y del medio ambiente. Existiría en este caso, en la medida en que se haga operar dicho Centro, un mecanismo institucionalizado de comunicación entre los centros de investigación y los organismos responsables de las políticas de población.

### 3. Capacitación

Se emplea aquí la palabra capacitación en su sentido lato, esto es, acciones destinadas a hacer a las personas más aptas para el cumplimiento de determinadas funciones.

El PAMP recomienda capacitar a nivel técnico, para la preparación de personal adecuado para la producción de información e investigación, y para la formulación, implementación y evaluación de las políticas demográficas. También recomienda la capacitación de la base social y de la élite dirigente, con el fin de aumentar su aptitud para participar tanto en los procesos de toma de decisiones como en la aplicación de la política de población. Es dentro de este segundo tipo de capacitación que cabe considerar la diseminación de información y la educación en población.

#### a) La capacitación técnica.

El PAMP se refiere a la capacitación de "especialistas en cuestiones demográficas" y también a la "capacitación en dinámica de la población y políticas demográficas".(83) Puede entenderse que bajo estas fórmulas tan genéricas se está haciendo referencia a la formación de demógrafos, de científicos sociales especializados en estudios de población y de planificadores.

El panorama dentro de la región es heterogéneo a este respecto, mostrando grados diferentes de desarrollo según las disciplinas y los países.

La formación sistemática de demógrafos dentro de la región ha sido el resultado principalmente de iniciativas a nivel internacional que condujeron a la creación de CELADE. Una reseña de su actividad en este campo se presenta en la sección siguiente al tratar sobre el papel de los organismos internacionales. Señalemos aquí tan sólo que el carácter regional del Centro hizo posible capacitar a personal de todos los países de América Latina desde el inicio mismo de sus actividades docentes en 1958, mediante programas diversificados destinados a atender las demandas a corto y mediano plazo de personal de distintos niveles de capacitación.

Las iniciativas a nivel nacional destinadas a formar demógrafos han sido raras en la región. Entre ellas destaquemos el papel desempeñado por el Centro de Estudios Económicos y Demográficos de El Colegio de México. Este Centro, que inicia sus actividades en 1964, tiene por objetivo facilitar a los estudiantes egresados de las escuelas de Economía y otras

ramas de las ciencias sociales, y aun de carreras científicas y técnicas del país, la preparación indispensable para las tareas de análisis e investigación económica, demográfica o estadística. Con este objetivo general, el Centro ha desarrollado tres programas paralelos que conducen a las Maestrías en Economía, Demografía y Estadística.

La capacidad institucional de la región para especializar a científicos sociales en estudios de población es bastante reducida, limitándose a la Maestría del CEED y al Magister en Economía con Especialización en Demografía que ofrece el programa conjunto de la Universidad de Chile y CELADE. Hasta el momento, en la mayoría de los casos esta capacitación se ha obtenido mediante estudios en universidades de fuera de la región y mediante la propia práctica de investigación en equipo.

En cuanto a la capacitación de planificadores para la formulación de políticas de población, no existe en la región ningún programa regular con este objetivo. En 1971 se inició un esfuerzo en este sentido mediante la realización del Seminario DEMOPLAN, organizado conjuntamente por CELADE, CEPAL, BID y OEA.

Asistieron a este seminario, de una semana de duración, participantes de catorce países de América Latina. Se pretendía contribuir a que los datos y estudios demográficos fueran utilizados más adecuadamente por los planificadores, siendo uno de sus objetivos discutir un programa para su capacitación. Desgraciadamente este primer paso no fue seguido por otros que condujeran al establecimiento de un programa estable de capacitación en estas materias.

La situación específica de los médicos contrasta fuertemente con la recién descrita para los planificadores. Mencionaremos, por vía de ejemplo, la labor cumplida en este campo por la Federación Panamericana de Facultades y Escuelas de Medicina (FEPAFEM), con sede en Colombia.

En 1967, FEPAFEM 25/ creó su División de Docencia e Investigación en Población. Su programa de trabajo se ha orientado a estimular e implementar la enseñanza de los conceptos básicos de la demografía en su relación con la salud, en las escuelas de medicina de América Latina. De su labor en este campo cabe destacar la preparación de una serie de once manuales para la enseñanza de la demografía en las escuelas de medicina y la realización de tres cursos internacionales sobre demografía y salud entre 1972 y 1974, de cuatro meses de duración, con la participación de aproximadamente 25 alumnos en cada curso. Cabe destacar finalmente que entre 1968 y abril de 1973 habían participado en reuniones, seminarios y cursos organizados por FEPAFEM 1876 profesionales provenientes de diez y nueve países de la región.

El PAMP se refiere también a la capacitación de personal para la implementación y ejecución de programas de población, señalando a este respecto que debe capacitarse para la administración de dichos programas, incluyendo cuando sea necesario al personal médico y paramédico.(84).

---

25/ Véase Patiño, José Félix, "Population and Family Planning Programs in Latin America". Documento presentado a la Tercera Conferencia de Población, Bellagio, mayo 1973.

Este tipo de capacitación se ha impartido en América Latina en estrecha vinculación con los programas de planificación de la familia. Las instituciones que desempeñaron en su inicio esta labor fueron normalmente asociaciones privadas, afiliadas a la Federación Internacional de Planificación Familiar (FIPF), actuando en algunos casos en colaboración con organismos públicos de salud y universitarios. Es el caso de PROFAMILIA en Colombia y de APROFA en Chile. Por ejemplo, durante el lapso transcurrido entre 1965 y 1972, la División de Capacitación y Adiestramiento de APROFA dio capacitación a 906 profesionales, de los cuales 390 eran extranjeros. La mayoría de estos profesionales eran médicos (311) y matronas (376). En los años siguientes este esfuerzo de capacitación se ha concentrado en personal nacional. 26/

Más recientemente, en la medida en que las actividades de planificación de la familia han ido siendo incorporadas en varios países a los servicios públicos de salud en sus programas de salud materno-infantil, parte importante de la labor de capacitación ha comenzado a desarrollarse dentro de esos mismos programas. Puede citarse el Programa de Extensión de Servicios de Salud Materno-infantil y de Bienestar Familiar (PESMIB) en Chile. Este programa, que opera a través de 25 áreas en todo el país, estableció desde su inicio, a principios de 1973, un sub-comité de capacitación y docencia. Su función es capacitar al personal de los servicios y centros docentes para un mejor cumplimiento de los fines del Programa. Entre enero de 1973 y junio de 1974 se dió capacitación a 1 185 personas a través de 32 cursos. El 29 por ciento del personal capacitado eran médicos y matronas; el resto estaba compuesto por enfermeras, nutricionistas y auxiliares. El contenido docente de estos cursos varía según las funciones que cumple el personal capacitado, centrándose según los casos en Administración de servicios materno-infantiles y de planificación de la familia, en aspectos gineco-obstétricos de la anticoncepción, en pediatría básica o en estadísticas de servicio. De esta manera se ha ido formando personal capacitado para la administración y coordinación, ejecución y evaluación del programa de Salud Materno-infantil y Bienestar Familiar.

Dentro de la capacitación para la administración de programas debe incluirse también como un aspecto central la capacitación para su evaluación. Las actividades desarrolladas en América Latina con este objetivo han sido realizadas principalmente por organismos internacionales a nivel regional. Se informa sobre ellas en la sección siguiente al reseñar las actividades de CELADE.

#### b) La capacitación social

El PAMP hace recomendaciones en este campo refiriéndose tanto a la información y educación de la base social como a la capacitación de sus dirigentes.

---

26/ APROFA: Informe de Actividades de Adiestramiento al 31 de octubre de 1974. División de Capacitación y Adiestramiento.



En relación con la base social sostiene el PAMP que "debe estimularse a las instituciones de enseñanza de todos los países a que amplíen sus planes de estudio para incluir el estudio de la dinámica de la población y las políticas demográficas, incluyendo, cuando corresponda, la educación sobre la vida familiar y sobre la paternidad responsable, y la relación entre la dinámica de la población y el desarrollo socio-económico y las relaciones internacionales".(87).

En América Latina se ha avanzado en este campo, aunque aún queda mucho camino por recorrer. En varios países de la región se han preparado currícula para educación en población y para educación sexual y familiar, se ha comenzado a capacitar maestros y se han iniciado programas piloto con la intención de extenderlos luego a nivel nacional. Se puede citar entre estos los casos de Colombia, República Dominicana, Chile y El Salvador. 27/ La UNESCO, con el soporte financiero del UNFPA, ha desempeñado un papel central en este campo. 28/

Como ejemplo de lo realizado en educación en población se presentan algunos antecedentes sobre el Proyecto de Educación Familiar del Ministerio de Educación de El Salvador. 29/ Este proyecto se desarrolla en la escuela, integrado a los programas de estudio vigentes. Entre sus objetivos se propone "propiciar la formación de una conciencia demográfica y ecológica que promueva actitudes positivas hacia los problemas de población del país y hacia la conservación de los recursos naturales y la preservación del equilibrio biológico". El proyecto incluye entre sus tareas la preparación de material de estudio y la capacitación de personal docente. Entre sus realizaciones cabe destacar la formación de un Comité Interministerial de Educación Familiar y la de una Comisión Nacional Permanente de Educación Familiar, la celebración de cursos sobre el programa para autoridades educativas y la realización de encuestas de evaluación.

En relación con los grupos dirigentes, el PAMP establece que "la capacitación en cuestiones demográficas debe hacerse extensiva a los dirigentes sindicales, comunitarios y otros dirigentes sociales y a los altos funcionarios del gobierno, con miras a ayudarlos a identificar mejor los problemas demográficos de sus países y comunidades y a contribuir a la formulación de las políticas correspondientes". (85)

Son múltiples las actividades que se han desarrollado en la región tendientes a dar información y "crear conciencia" de los problemas de población en dirigentes sindicales, periodistas, funcionarios de gobierno y otros actores sociales que de alguna manera influyen sobre la opinión pública o en los procesos de toma de decisiones políticas.

---

27/ Véase, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, Seminario Regional sobre Programación de Educación en Población. Informe Final. Santiago, abril 1974.

28/ Véase reseña de la labor de la UNESCO en la sección D.2.c.

29/ Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, op.cit.

Entre dichas actividades figuran, por ejemplo, la labor cumplida entre 1965 y 1970 por el Centro Latinoamericano de Población y Familia (CELAP) a través de los Seminarios Nacionales sobre Población y Familia en los que participaban representantes del Gobierno, de la Iglesia Católica y otras instituciones de significación nacional; el Seminario sobre Población y Desarrollo para países del Area Andina (Quito, 1969); el Seminario sobre Iglesia, Población y Desarrollo (Santiago, 1970) en el que participó un grupo seleccionado de obispos latinoamericanos, y, finalmente, la realización de un Seminario semejante para los Obispos de Colombia en agosto de ese mismo año.

Otro ejemplo de actividad en este campo son los Programas Internacionales de Población que el Population Reference Bureau (PRB) ha llevado a cabo en América Latina. La acción del PRB, iniciada en 1929, está orientada -como lo define el mismo organismo- por la creencia de que tanto los individuos como los gobiernos son más capaces para adoptar decisiones racionales en interés de la sociedad como un todo, cuando ellos están plenamente informados sobre la influencia del crecimiento de la población en todas las facetas de la vida humana. 30/ En su serie de publicaciones se destaca el Boletín de Población, las Selecciones de Población, la hoja anual con Cifras de Población Mundial y, más recientemente, el periódico mensual "El Demográfico", dirigido, en especial, a la prensa de la región. Realiza además este organismo, a través de sus Programas Internacionales de Población, actividades de comunicación directa mediante Seminarios y Diálogos.

Los Seminarios se orientan hacia sectores que realizan labores de función multiplicadora, como son los educadores, dirigentes obreros y la prensa. El PRB inició este programa en 1968 cuando, en colaboración con la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), se celebró en Honduras el Primer Seminario Regional sobre Población y Trabajo. Luego se han realizado dos seminarios nacionales en Chile y Colombia (1968), cinco seminarios regionales para dirigentes sindicales (1970-1972) y tres seminarios regionales para periodistas (1973-1974).

A los diálogos se invita a especialistas en diversas disciplinas y dirigentes que, por su influencia y poder decisorio, pueden contribuir de manera más efectiva al proceso de desarrollo. Se trata ahí de discutir los diversos puntos de vista en torno a las relaciones entre población y desarrollo. Se han realizado entre 1967 y 1974 veintiuna reuniones de este tipo para países o grupos de países de la región.

En América Latina se han desarrollado también algunos programas destinados a influir a través de los dirigentes comunitarios sobre la base social para aumentar la aceptación de los programas de planificación de la familia, tales como el Programa de Monitores de Paternidad Responsable en Chile y el Programa de Adiestramiento para Dirigentes Comunales en Costa Rica.

---

30/ Population Reference Bureau, Inc. "Annual Report", 1972.

El primero, iniciado por APROFA en 1972, tiene por objetivo un sistema de monitores que, en comunicación directa con la comunidad, promueva en las parejas la educación sexual "a fin de facilitar cambios de conducta que les capaciten para decidir y adoptar el uso de métodos anticonceptivos"; provean de información y motiven a los usuarios potenciales de los servicios de planificación familiar, y "contribuyan a modificar las interpretaciones mágicas y míticas de los problemas de salud de la mujer y del niño y de los métodos anticonceptivos". A fines de 1973, después de dos años de acción, este programa contaba con una red de 9 200 monitores en 36 ciudades de Chile. 31/

En 1970 se crea dentro del Centro de Estudios Sociales y de Población (CESPO), de Costa Rica, un Departamento de Adiestramiento y se organiza el Programa de Adiestramiento para Dirigentes Comunales. El programa responde a la "necesidad de crear un ambiente favorable en la opinión pública para el Programa Nacional de Planificación Familiar",32/ objetivo que pretende alcanzar mediante la selección y orientación de "fijadores de opinión". Un objetivo complementario del programa fue "propiciar el desarrollo de dirigentes en estas diversas comunidades para promover el cambio social". 33/ La meta de este programa fue seleccionar y orientar a 600 dirigentes comunales.

De esta visión panorámica, no exhaustiva, de la capacitación en el campo de población en América Latina puede extraerse al menos una conclusión: que existe prácticamente un vacío en cuanto a la capacitación técnica de los planificadores para formular políticas de población como elemento integrante de los planes y programas de desarrollo económico y social, hecho que constituye un serio obstáculo para el cumplimiento de las recomendaciones de la Conferencia Mundial de Población a nivel de América Latina.

#### 4. La asistencia técnica

La asistencia técnica se proyecta tanto hacia la formulación, implementación y evaluación de políticas nacionales de población, como hacia la producción de sus insumos. Dado que el PAMP recomienda a los organismos internacionales el cumplimiento de esta función, y que así ocurre en efecto en la región, se desarrollará este tema en la sección siguiente que trata sobre el papel de los organismos internacionales.

#### 5. Financiamiento

Las múltiples actividades en el campo de población que se han ido desarrollando en los países de la región, algunas de las cuales se han mencionado en las secciones anteriores, han sido realizadas en parte importante con aportes de los propios gobiernos. No obstante, el financiamiento proveniente de fuentes externas ha ido adquiriendo durante los últimos años una importancia

---

31/ APROFA, Op.cit.

32/ Doxley, James, Evaluación del Programa de Adiestramiento para dirigentes Comunales, CESPO, Universidad de Costa Rica, 1972, pág. 9.

33/ Ibidem.

creciente. Este financiamiento ha estado destinado principalmente a apoyar nuevas actividades durante su fase inicial, contándose con que, una vez consolidadas, la responsabilidad principal para su financiamiento será asumida por los respectivos gobiernos. Por estar este tema directamente vinculado con la cooperación internacional, será tratado en la sección siguiente.

D. Papel de la cooperación internacional y de los organismos internacionales.

"La cooperación internacional -establece el PAMP- basada en la coexistencia pacífica de los Estados que tienen sistemas sociales diferentes, debe desempeñar un papel de apoyo en la consecución de las metas del Plan de Acción. Ese papel de apoyo puede consistir en la prestación directa de asistencia, técnica o financiera, en respuesta a solicitudes nacionales y regionales, y constituir un complemento de la asistencia para el desarrollo económico..."(100). Más adelante el PAMP "insta a los países más desarrollados y a otros países que estén en condiciones de prestar ayuda, a que aumenten su asistencia a los países en desarrollo de conformidad con los objetivos del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo y que, junto con las organizaciones internacionales, faciliten esa asistencia de acuerdo con las prioridades nacionales de los países receptores".(104). Insta por otra parte a los gobiernos "a que hagan pleno uso del apoyo de las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales".(96).

Acorde con estas recomendaciones del PAMP, se presenta a continuación un breve panorama de la forma en que se ha desarrollado la cooperación internacional en el campo de población y del papel realizado por los organismos internacionales en cuanto a la canalización de asistencia financiera y a la prestación de asistencia técnica en aspectos de información estadística, investigación, capacitación y asesoría.

1. La asistencia financiera

La preocupación en el medio internacional frente a la problemática de población ha aumentado notablemente durante los últimos quince años. Ello se ha reflejado en la creación de múltiples organismos que se preocupan de estas materias y en la forma en que ha crecido la asistencia financiera que se otorga a los países en desarrollo. En el año 1960, el total de la ayuda en este campo fue de alrededor de 2 millones de dólares. Trece años más tarde (1973) este monto se había elevado a la suma de 220 millones.

En 1972 América Latina captó el 16 por ciento de esta ayuda (28,6 millones de dólares), 34/ recibiendo un monto mayor per capita que las otras regiones en desarrollo. Esta asistencia financiera se distribuyó en actividades de planificación de la familia (76 por ciento), investigaciones bio-médicas (19 por ciento) y actividades demográficas (5 por ciento). 35/

La ayuda externa se ha canalizado a través de organismos de distinta naturaleza, los que desde una perspectiva histórica han desempeñado funciones

---

34/ No incluye los costos administrativos.

35/ Fuente: Naciones Unidas, La Función de la Asistencia Internacional en las esferas de Población. Documento preparado por el UNFPA para la Conferencia Mundial de Población, 1974.

diferentes. Es así como en un primer período, que abarca hasta alrededor del año 1964, actuaban principalmente en el campo de población entidades privadas tales como la Federación Internacional de Planificación Familiar (FIPF), el Consejo de Población, las Fundaciones Ford y Rockefeller y Pathfinder Found.

La posición de los gobiernos de países desarrollados y específicamente el de los Estados Unidos fue, en esa época, la de no intervenir en asuntos de población. El Presidente Eisenhower rechazó en 1959 la recomendación de suministrar ayuda externa para el control de población, contenida en el informe Draper.

Esta posición se fue modificando, y ya en el año 1965 cristalizó en una política oficial del Gobierno de los Estados Unidos. Ese año, el Presidente Johnson en su informe al Congreso dijo: "Buscaré nuevos medios para usar nuestro conocimiento para ayudar a tratar el problema de la explosión de la población del mundo y la escasez creciente de los recursos mundiales". 36/ A partir de ese momento la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) hizo saber a los países que estaba preparada para prestar ayuda técnica, de bienes y moneda local para apoyar programas de planificación de la familia.

Una tercera fase, que corresponde a la situación actual, se caracteriza por la consolidación de la acción de los organismos multinacionales en materias de población y en especial del sistema de las Naciones Unidas, a través del Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población. En 1970 el UNFPA inicia su asistencia con 3,2 millones de dólares, cifra que sube a casi 35 millones en 1973 para todos los países en desarrollo.

En el cuadro 3 figuran las principales fuentes de financiamiento para América Latina.

a) Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población (UNFPA)

El UNFPA fue creado en 1967 dentro de la Secretaría General, pasando su administración en 1969 al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Su principal finalidad es prestar asistencia financiera a los programas de población en los países en desarrollo, usando con este propósito los fondos que recibe de numerosos países miembros de las Naciones Unidas. Los fondos para los proyectos que apoya son normalmente canalizados a través de organismos del sistema de Naciones Unidas, dentro de sus respectivas esferas de competencia, los que, como agencias ejecutoras, supervisan además la realización de dichos proyectos. Cuando los gobiernos lo solicitan, el Fondo designa como agencia ejecutora a organismos ajenos al Sistema de las Naciones Unidas.

Un panorama de las actividades financiadas por el Fondo de América Latina puede obtenerse de los cuadros 4 y 5, donde se clasifican los proyectos nacionales y regionales apoyados durante 1973, según áreas de actividad, distinguiendo las siguientes:

- i) Datos básicos: Fondos para la realización de censos, encuestas demográficas, mejoramiento de estadísticas vitales, etc. Comprende también la asistencia técnica en este campo.

---

36/ Claxton, Philander P., "La política de los Estados Unidos respecto de los asuntos de Población y Planificación Familiar". Actas de la Conferencia Regional Latinoamericana de Población, 1970.

## Cuadro 3

FINANCIAMIENTO EXTERNO A LAS ACTIVIDADES DE POBLACION EN  
AMERICA LATINA, SEGUN PRINCIPALES FUENTES a/ 1973

(Cifras en miles de dólares)

	Total		Programas	
	(Miles de US\$)	(Porcentaje)	Regionales	Nacionales
UNFPA <u>b/</u>	6 656	17,8	2 256	4 400
AID <u>c/</u>	13 623	36,4	7 393	6 230
FIPF <u>d/</u>	13 663	36,5	-	13 663
Consejo de Población <u>e/</u>	1 960	5,2	-	1 960
Fundación Ford <u>f/</u>	1 572	4,1	87	1 485
Total	37 474	100,0	9 736	27 738

## Fuentes:

- a/ Los fondos no considerados son los correspondientes a programas realizados por las agencias de Naciones Unidas sin cargo al UNFPA, y los provenientes de la Fundación Rockefeller, del International Development Research Centre de Canadá, del Banco Mundial, del BID y de otras fuentes que dan aportes menores.
- b/ United Nations Fund for Population Activities, Report 1973.
- c/ AID, Population Program Assistance, Annual Report, 1973.
- d/ AID, Population Program Assistance, Annual Report, 1973, pág. 96. Incluye Western Hemisphere Region, pero como no hay fondos para Estados Unidos ni Canada este monto corresponde a América Latina y el Caribe.
- e/ The Population Council, Annual Report, 1973.
- f/ Ford Foundation, Annual Report, 1973.

Cuadro 4

PROGRAMAS NACIONALES DE POBLACION FINANCIADOS POR EL UNFPA EN  
AMERICA LATINA, POR PAISES Y AREAS DE ACTIVIDAD, 1973

Países <u>a/</u>	Areas				
	Datos básicos <u>b/</u>	Políticas de población <u>c/</u>	Dinámica de población <u>c/</u>	Planifica- ción de la familia <u>d/</u>	Comunicación y educación <u>e/</u>
Argentina	1				
Brasil			2		
Colombia	1			2	1
Costa Rica		1	1	1	
Cuba					1
Chile		2		3 <u>f/</u>	
Domínica				1	
Ecuador	1			1	1
El Salvador	1	1			1
Guatemala	1		1		
Haití	1			1	
Honduras	2	1			
Jamaica	1				2
México			1	1	
Nicaragua	1				1
Panamá	1	1			1
Paraguay	1				
Perú			1		
Rep. Dominicana	2			1	
St. Kitts-Nevis				1	
Uruguay	2				
Venezuela					1
Total de proyectos	16	6	6	12	9
Total fondos (Miles US\$)	1,743	350	142	1,526	410

Fuente: United Nations Fund for Population Activities, Report 1973.

a/ Todos estos países están incluidos en el informe del UNFPA en América Latina.

b/ En los proyectos vinculados a datos básicos la única agencia ejecutora es Naciones Unidas.

c/ En los proyectos de políticas de población y dinámica la principal agencia ejecutora es Naciones Unidas.

d/ Para planificación de la familia actúa principalmente la OSP.

e/ En Comunicación y educación actúan principalmente Naciones Unidas y su agencia especializada UNESCO.

f/ Los tres son para el mismo programa.

Cuadro 5

PROYECTOS REGIONALES PARA AMERICA LATINA FINANCIADOS POR EL UNFPA,  
SEGUN AGENCIA EJECUTORA Y AREA DE ACTIVIDAD, 1973

Agencia ejecutora	Areas a/				
	Datos básicos	Política de población	Planificación de la familia	Comunicación y educación	Varias áreas
Naciones Unidas	2	1	1	3	1 b/
OMS / OSP			2		
OIT			2	15	
UNESCO				6	
UNFPA				1	
FIPF				1	
Número de proyectos	2	1	5	26	1
Total fondos (En miles de US\$)	158	158	221	1,024	695

Fuente: United Nations Fund for Population Activities, Report 1973.

a/ Se omite el área "Dinámica de Población" porque no hay proyectos regionales que puedan clasificarse en ella.

b/ Financiamiento básico para CELADE, que abarca las áreas de Datos básicos, Dinámica de población, Política de población y Comunicación y educación.



- ii) Políticas de Población: Se financian investigaciones y otras actividades relacionadas principalmente con la formulación de políticas de población en organismos de planificación o en centros de investigación social.
- iii) Dinámica de Población: Fondos destinados a la investigación demográfica, demo-económica y socio-demográfica.
- iv) Planificación de la Familia: Fondos para actividades relacionadas directamente con la implementación de programas de planificación de la familia.
- v) Comunicación y Educación: Asigna fondos tanto para seminarios y cursos de Demografía, como para actividades en las áreas de la educación en población, educación sexual y familiar y comunicación social sobre planificación de la familia.

Un panorama más detallado de las actividades a nivel regional financiadas por el Fondo en ese mismo año, 1973, lo ofrece el siguiente listado de los proyectos resumidos en el cuadro 5:

Proyectos regionales para América Latina financiados por el UNFPA, según agencia ejecutora, 1973: 37/

Naciones Unidas

- Apoyo a actividades del CELADE en el campo de programas de población (US\$ 694,700).
- CELADE, Programa de Investigaciones Sociales sobre Problemas de Población Relevantes para Políticas de Población en América Latina (PISPAL) (US\$ 157,800).
- CELADE, Evaluación de programas de planificación de la familia (US\$ 83,600).
- CELADE-ELAS, Programa de intercambio (US\$ 228,900).
- CELADE, Tres Cursos Nacionales en Demografía (US\$ 36,200).
- Seminario sobre el uso de Estudios Demográficos en la Planificación del Desarrollo (US\$ 5,000).
- CEPAL, Asesores regionales para Censos y Estadísticas Demográficas (US\$ 150,300).
- CEPAL, Grupo de Trabajo sobre un Sistema de Estadísticas Sociales y Demográficas (US\$ 8,000).

OMS

- Educación de Salud en planificación de la familia (US\$ 14,600).
- Equipo para trabajo de campo de la OMS en la región (US\$ 50,000).

OIT

- Misión exploratoria en población y planificación de la familia en países seleccionados (US\$ 26,000).
- Producción de una película educativa sobre población y planificación de la familia para la Región del Caribe (US\$ 9,100).

- Diseño y reproducción de material educativo sobre población y planificación de la familia para trabajadores. (US\$ 34,000).
- Planes de estudios y ayuda en enseñanza, para América Latina (US\$ 3,000).
- Dos seminarios regionales para empresarios de habla inglesa sobre población y planificación de la familia (US\$ 57,900).
- Seminario nacional para empresarios sobre población (US\$ 6,000).
- Seminario Regional sobre Educación en Población para trabajadores (US\$ 26,700).
- Cursos nacionales sobre población para líderes en educación para trabajadores en América Latina (US\$ 25,000).
- Talleres para oficiales de educación en sindicatos en América Latina (US\$ 16,000).
- Taller para trabajadores educadores en el Caribe (US\$ 12,000).
- Cursos de adiestramiento y orientación para líderes laborales (US\$ 10,000).
- Programas con colegios laborales y organizaciones técnicas universitarias en América Latina (US\$ 40,000).
- Asesor regional en educación en población (US\$ 43,300).
- Asesor regional en seguridad social y planificación de la familia en América Latina (US\$ 47,000).
- Asesor regional en educación sobre población y planificación de la familia para trabajadores, en América Latina (US\$ 41,500).
- Centro Regional de Alfabetización Funcional (US\$ 86,500).

#### UNESCO

- Asesor regional en planes de estudio y en adiestramiento de profesores para educación en población (US\$ 29,400).
- Reunión regional para expertos sobre educación sexual (US\$ 2,300).
- Asesor regional en aspectos de comunicación de masas de la educación en población (US\$ 57,000).
- Asesor regional en planificación de la educación en población (US\$ 50,000).
- Seminario en aspectos de comunicación de masas en programas de población en América Latina (US\$ 20,000).
- Cursos de adiestramiento para educación en población para educadores en los niveles secundario y superior (US\$ 46,800).

#### UNFPA 38/

- Apoyo a la Asociación Latinoamericana de Comunicadores Demográficos (ALACODE) para el Año Mundial de la Población (US\$ 24,000).

#### FIPF

- Experimento sobre medios populares y masivos de comunicación en planificación de la familia en el Caribe (US\$ 13,000).

b) Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) 39/

AID es la agencia que administra la ayuda externa del Gobierno de los Estados Unidos y sus fondos dependen del presupuesto autorizado anualmente por el Congreso. En 1964 se creó una Unidad de Población dentro de la División para América Latina, y en 1965 se autorizó la inversión en actividades de población de 2,1 millones de dólares, cifra que alcanzó en el año 1973 para todos los países del Tercer Mundo, los 125,6 millones, de los cuales América Latina recibió alrededor de 21 millones, y de estos sólo 7 millones se canalizaron como ayuda bilateral.

El apoyo de AID a actividades de población se da dentro de las siguientes áreas que corresponden a las Divisiones de su Unidad de Población:

- Demografía
- Políticas de Población
- Investigación Bio-médica
- Información, educación y comunicaciones
- Entrenamiento de Personal
- Planificación Familiar

De acuerdo a esta clasificación de actividades, la AID está apoyando los siguientes programas en América Latina:

La División de Demografía actúa a través de la Oficina del Censo de los Estados Unidos, y por esa vía ha prestado asistencia técnica a los gobiernos.

La División de Políticas de Población ha promovido y financiado la aplicación del modelo demo-económico TEMPO en Colombia, Chile, Ecuador, el Perú y Venezuela, y proyecta su aplicación en El Salvador y Honduras. Esta División da también apoyo financiero para el desarrollo de investigaciones socio-demográficas en la región a través del International Program for Population Analysis del Smithsonian Institution.

La División de Entrenamiento de Personal ha actuado principalmente suministrando becas a personal médico y paramédico para su capacitación en universidades de los Estados Unidos. En el último tiempo ha incluido en esta capacitación el uso de técnicas de esterilización.

La División que ha desarrollado una actividad más extensa dentro de los países de la región es la de Planificación Familiar. Esta División provee fondos para el desarrollo de programas de planificación de la familia, y suministra material anticonceptivo. En la región ha prestado esta asistencia para el desarrollo de actividades de planificación de la familia -a menudo dentro de los programas de salud Materno-Infantil- con los Ministerios de Salud en todos los países de América Central y en Bolivia, Colombia, Ecuador, Jamaica y el Paraguay. Ha proporcionado también asistencia técnica, financiera y en equipos para el desarrollo de programas de esterilización a través de las Asociaciones de Esterilización Voluntaria en Colombia y Jamaica.

---

39/ Fuente principal: AID, Population Program Assistance, Annual Report, 1973.

c) Federación Internacional de Planificación Familiar (FIPF)

Es un organismo privado y voluntario con carácter internacional cuyo objetivo fundamental "es avanzar a través de la educación y de la investigación científica hacia la aceptación de la planificación familiar y de la paternidad responsable en interés del bienestar familiar, del progreso de la comunidad y de la buena voluntad internacional". <sup>40/</sup> Tuvo su origen en la antigua Liga Norteamericana para el Control de la Natalidad y surgió de la reunión de ocho asociaciones en el año 1952. Cuenta actualmente con asociaciones nacionales afiliadas en todos los países de la región, excepto Cuba, a través de las cuales presta su asistencia financiera para las actividades de planificación de la familia.

En algunos casos estas asociaciones afiliadas a la FIPF mantienen relaciones de colaboración con los Ministerios de Salud de los países, a través de los cuales canalizan su ayuda.

d) Consejo de Población

El Consejo de Población surgió de una Conferencia sobre problemas de población a la cual convocó John D. Rockefeller en 1952. Desde sus inicios sostuvo que "la relación del volumen de la población con los recursos materiales y culturales del mundo presenta uno de los más cruciales y urgentes problemas del momento". <sup>41/</sup>

Sus recursos provienen principalmente de las Fundaciones Ford y Rockefeller, la AID y también del UNFPA.

En América Latina financia una gama de programas, los que se pueden agrupar en investigaciones sobre biología de la reproducción, planificación de la familia e investigación y adiestramiento. (Véase el cuadro 6).

Los programas sobre investigación en biología de la reproducción los desarrolla mediante el financiamiento a centros especializados dependientes de las Universidades. Los programas de planificación de la familia corresponden principalmente a los denominados Programas Postparto. Los programas de investigación y enseñanza en demografía los lleva a cabo financiando Centros de Investigación especializados en actividades de población.

e) Fundación Ford

La Fundación Ford concede gran importancia a las actividades de población en los países del Tercer Mundo. Dentro de su división internacional existe una subdivisión de población, la única dedicada a un tema específico. La Fundación Ford empezó sus actividades internacionales a fines de la década de los cincuenta y concentra su apoyo en cuatro rubros principales: aumentar la capacidad de las agencias gubernamentales y particulares para planificar y ejecutar actividades que fomenten el desarrollo; fortalecer los sistemas educativos; incrementar la producción de alimentos, e impedir el crecimiento excesivo de la población. <sup>42/</sup>

---

<sup>40/</sup> FIPF, Memoria Anual, 1973.

<sup>41/</sup> The Population Council, 1952-1964, Nueva York, 1965, pág. 21.

<sup>42/</sup> Ford Foundation, Annual Report, 1970, pág. 57.

Cuadro 6

PROYECTOS Y PROGRAMAS APOYADOS EN LA REGION POR  
EL CONSEJO DE POBLACION, 1973

Países	Biología de la reproducción	Enseñanza e investigación en población	Planificación de las familias
Argentina	11	3	
Bérmuda	1		
Bolivia			1
Brasil	1	2	2
Colombia	3	9	5
Costa Rica		1	
Chile	9	2	1
Ecuador	1		
El Salvador		1	1
Guatemala		1	
Haití		1	
Honduras			4
Jamaica			1
México	1	2	5
Nicaragua			1
Perú		4	2
Puerto Rico		4	
Rep. Dominicana			2
Trinidad y Tobago		1	
Uruguay	1		
Venezuela		1	2
Número de proyectos	28	32	27
Total de fondos entregados en 1973 (En miles de US\$)	126	698	955

Fuente: The Population Council, Annual Report, 1973.

En el campo de población la Fundación financia estudios demográficos y sociales, especialmente estudios sobre biología de la reproducción y las formas de regular la natalidad. Un panorama de su campo de acción puede obtenerse de las actividades financiadas por la Fundación durante 1973. 43/

Durante ese año la Fundación continuó apoyando investigaciones en biología de la reproducción en América Latina como parte del esfuerzo mundial dirigido a descubrir mejores métodos de control de la natalidad. Con estos fines recibieron fondos las Universidades de Chile, Nacional Autónoma de México y la Federal de Juiz de Fora en el Brasil. Se apoyó también al Centro de Estudios Sociales y de Población de la Universidad de Costa Rica que ha estado apoyando programas de planificación de la familia para Centroamérica a través del adiestramiento paramédico de trabajadores en planificación de la familia: investigación demográfica y social: programas de evaluación, de educación sexual y adiestramiento y comunicaciones.

Se otorgó un préstamo suplementario a la sociedad de Bienestar Familiar del Brasil para ayudar a mejorar la administración y las comunicaciones y apoyar el estudio de la distribución comercial de anticonceptivos.

El Instituto de Estudios Avanzados de Administración de Venezuela recibió fondos para investigación y adiestramiento en varios temas, incluido la administración de programas de planificación de la familia y materias de población relacionadas.

También se asistió al Centro Regional de Población en Colombia, una agencia nueva, creada para proveer investigación, adiestramiento y servicios en el campo de población.

## 2. Papel de los organismos internacionales en el desarrollo de actividades de población en América Latina

Además de las funciones de asistencia financiera, a las que se ha hecho referencia en la sección anterior, la Conferencia Mundial de Población asigna responsabilidad a los organismos internacionales para el cumplimiento de funciones en el campo de la investigación, de la capacitación y de la asistencia técnica en general.

Es así como la Conferencia "consciente que una mejor comprensión de las diversas variables sociales y económicas que interactúan con las funciones y estructuras de la familia es importante para la formulación, evaluación y aplicación de políticas demográficas adecuadas... recomienda que las organizaciones internacionales interesadas y todos los gobiernos que establezcan programas de investigación de largo alcance, estudien las prioridades en materia de investigación expuestas en el PAMP". (Resolución XV).

En esa misma Resolución la Conferencia, reconociendo la importancia de la cooperación internacional y el papel desempeñado por las Naciones Unidas en el campo de la investigación a través de sus organismos, recomienda que el UNFPA dedique un porcentaje suficiente de sus fondos a la investigación a fin de proveer una adecuada asistencia financiera a los programas de investigación tanto nacionales como internacionales.

En aspectos de capacitación el PAMP recomienda el desarrollo de un programa internacional de capacitación en cuestiones demográficas concomitante con programas nacionales y regionales.(82) Mediante estos programas se trata de capacitar personal en la recolección y elaboración de información estadística, investigación, administración y evaluación de programas, etc. Insta también a los gobiernos a "que cooperen para establecer un sistema mundial de instituciones internacionales, regionales y nacionales que satisfaga las necesidades de personal capacitado" para la enseñanza en materias de población.(87)

En el campo más específico de la Demografía, afirma que "es particularmente necesaria la capacitación en materia demográfica" e "insta a las organizaciones del sistema de Naciones Unidas, a los gobiernos y, según proceda, a las organizaciones no-gubernamentales, a que reconozcan esa necesidad y den prioridad a la adopción de las medidas requeridas para atenderla".(103)

Frente a estas recomendaciones cabe examinar la situación en América Latina.

La mayoría de los organismos regionales del sistema de Naciones Unidas -y también los ajenos al sistema- que operan en América Latina han desarrollado actividades en el campo de población y en muchos casos han creado departamentos especializados. Esta actividad ha consistido algunas veces principalmente en cumplir el papel de agencia ejecutora de proyectos financiados por el UNFPA, participando así sólo indirectamente en la realización de dichos proyectos. En otros casos, su función central ha sido la realización de las actividades, contando a menudo con la colaboración de organismos nacionales.

Estas actividades tienen con frecuencia una estrecha relación con el campo de acción específico del organismo que las realiza, abarcando, según el caso, aspectos de capacitación, investigación, asistencia técnica o financiera.

El grado de coordinación entre los organismos internacionales parece ser aún relativamente bajo, sin que exista una estrategia conjunta para el desarrollo de estas actividades, pese a los esfuerzos del Subcomité de Población del Comité Administrativo de Coordinación de las Naciones Unidas.

Se presenta a continuación una breve descripción por organismo.

a) Organización Mundial de la Salud (OMS)

La OMS es la agencia especializada de Naciones Unidas que más ha intervenido en actividades de población. En su mandato se subraya la importancia que tienen los problemas de la dinámica de la población, la procreación humana y la planificación de la familia para la salud y el bienestar de la familia y la comunidad. En América Latina desarrolla sus programas a través de la Oficina Sanitaria Panamericana (OSP) y ha apoyado los siguientes programas: 44/

- Extensión de los servicios de salud materno-infantil y Planificación Familiar. Estos programas se realizan dentro del ámbito de los Ministerios de Salud de los respectivos países, ya sea como una forma de implementar políticas explícitas de población, o para reducir los niveles de mortalidad infantil, riesgos de la madre y promover el bienestar familiar. Se está apoyando estos programas en la Argentina, Bolivia, el Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, Haití, Honduras, Panamá, el Paraguay, Trinidad y Tobago y el Uruguay.

- Enseñanza e Investigación en Salud Materno-Infantil. Se han desarrollado actividades de este tipo en el Ecuador a través de la Asociación Ecuatoriana de Colegios Médicos; en la Argentina mediante el IV Seminario Latinoamericano de Enseñanza de Biología y Reproducción Humana y cursos y Seminarios sobre normas en Salud Materno-Infantil en la Escuela de Salud Pública; y en Chile con cursos a profesionales para expandir el conocimiento de los problemas de la reproducción humana y crecimiento y desarrollo del niño.
- Estudio de recursos humanos en Salud en Chile. Destinado a estudiar las necesidades de recursos humanos en Salud Materno-Infantil y evaluar la calidad de los servicios prestados.
- Enseñanza e Investigación en Demografía en Chile. Con el objeto de colaborar en los programas de población y proveer el conocimiento básico en demografía a los estudiantes y personal profesional vinculado a salud, a través del Departamento de Salud Pública.

b) Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) 45/

El objetivo principal de este organismo es cooperar con los gobiernos para que se mejore la calidad de los servicios prestados a los niños.

Su vínculo con el campo de población se produce principalmente en torno a actividades de planificación de la familia en los programas materno-infantiles de los Ministerios de Salud, actuando conjuntamente con el UNFPA y la OSP. El UNFPA provee los fondos y la UNICEF actúa como agencia ejecutora, comprando materiales y equipos, en tanto la OSP provee la asistencia técnica. Este tipo de programa se está realizando en Chile, y para 1975 está prevista su iniciación en Cuba, Paraguay y el Uruguay.

Otro tipo de programa vinculado a población y apoyado por este organismo es el que se está realizando en Paraguay para la colonización de las zonas Eje Norte y Alto Paraná. El apoyo de UNICEF a esta iniciativa del gobierno consiste en proveer el equipamiento a centros de salud, escuelas, centros agropecuarios y centros de desarrollo de la comunidad.

c) Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

La labor de UNESCO en materia de población en América Latina se relaciona principalmente con la educación y las comunicaciones. En temas de población y planificación de la educación existen dos proyectos: Proyecto de Educación en población de la Universidad del Valle, Cali, Colombia; y Proyecto de Educación Familiar de El Salvador, insertos en los respectivos Ministerios de Educación. Además, durante 1972-1973 se impartieron cursos nacionales sobre educación en población, ecología y familia en la Argentina, Colombia, Guatemala, el Perú, República Dominicana y Trinidad y Tobago.

---

45/ Fuente: UNICEF. Annual Report, 1974. (Ofic. de México y el Caribe, Lima).



Como labor futura está prevista la preparación de manuales (uno por país) dirigidos a los docentes para la inclusión de la enseñanza de materias de población en los establecimientos educacionales.

d) Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). 46/

Su preocupación por problemas de población deriva de los efectos que tiene el rápido crecimiento de ésta sobre el balance entre producción y necesidades de alimentos. En la Conferencia de la FAO en 1973 se aprobó un programa ampliado de actividades en temas de población con el objeto de reforzar las políticas y programas nacionales de desarrollo, incorporando los aspectos demográficos a las políticas y programas existentes en materia de alimentación y agricultura.

Las cuatro áreas de la actividad de FAO en que se vincula con población son:

- Investigación e información concerniente a la relación entre tendencias de población, desarrollo de la agricultura y producción de alimentos.
- Trabajo en estadísticas y proyecciones de población rural y fuerza de trabajo en la agricultura.
- Creación de conciencia entre las comunidades rurales de las implicaciones de las políticas alternativas de población para los niveles de vida rural, incluyendo educación en población.
- Ampliación de las estrategias nacionales de desarrollo para incluir políticas y programas de población como parte integrante. Esto se lleva a cabo a través del trabajo de asesoría, investigación y adiestramiento en planificación del desarrollo.

La labor de FAO en el campo de población en América Latina, que en el pasado ha sido escasa, se encuentra en una etapa de expansión, lo que se aprecia en los proyectos que prevé realizar a partir de 1975, con el apoyo de UNFPA, 47/ los cuales están destinados principalmente a desarrollar la educación en población y materias conexas en las áreas rurales, y a estudiar las interrelaciones entre población y producción de alimentos en la región.

e) Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Este organismo ha desempeñado una activa labor en el campo de población en América Latina a través de su oficina regional y especialmente mediante un equipo de tres expertos localizado en San José de Costa Rica, quienes han desarrollado su actividad en población dentro de los campos de la seguridad social y de la educación obrera. 48/

---

46/ FAO. Background Paper on the Population Programme, diciembre, 1973. Doc. WS/FO 599.

47/ FAO. FAO Prospective Programme for UNFPA Assistance; 1974-1977. Doc. WI/E 5695.

48/ Una idea del tipo de proyecto apoyado por OIT en estas áreas puede obtenerse de la lista de proyectos regionales financiados por UNFPA durante 1973 y cuya agencia ejecutora es la OIT. (Véanse las páginas 37 y 38).

Una preocupación natural de la OIT por la dinámica de la población se produce en torno a la problemática del empleo. Desde esta perspectiva está trabajando a través de su Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC). Dentro de este programa cabe destacar el estudio sobre la situación ocupacional que se está realizando en El Salvador, en colaboración con la Oficina de Planificación de ese país, destinado a definir una política de empleo; como también el proyecto que lleva a cabo en colaboración con la Secretaría Técnica de Planificación y el Ministerio de Justicia y Trabajo del Paraguay con el propósito de diseñar una política de población y empleo integrada al Plan Nacional.

f) Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

CELADE fue fundado en 1957 en cumplimiento de la Resolución 571-XIX, adoptada ese mismo año por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, que contemplaba la creación de centros de estudio de población y de enseñanza de las técnicas del análisis demográfico en las regiones de menor desarrollo del mundo.

A diferencia de los organismos descritos anteriormente, CELADE, por su propia definición institucional, desarrolla toda su actividad en el campo de población.

En su etapa inicial, la capacitación en Demografía fue su principal tarea, y ha seguido siendo hasta la actualidad una de sus funciones esenciales. El Centro ha ido adaptando el contenido y nivel de su enseñanza a través del tiempo en respuesta a las necesidades y demandas que iban surgiendo en la región, poniendo en marcha sucesivamente diversos programas. Es así como en 1958 inicia el Curso Básico de Demografía; en 1959, el Curso Avanzado; en 1961 el programa de becarios-investigadores; en 1963 el Curso de Especialización y en 1972, en colaboración con la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile, se crea el programa de Magister en Economía con especialización en Demografía. Hasta 1974 se habían capacitado con el Curso Básico 301 estudiantes provenientes de 21 países de la región, de los cuales 92 cumplieron también el Curso Avanzado y 21 el de Especialización. Han recibido una capacitación especial en investigación como becarios-investigadores, 18 demógrafos, provenientes de 11 países de la región.

Además de estas labores regulares de docencia desarrolladas en las sedes de Santiago de Chile y San José de Costa Rica, el Centro ha cumplido a partir de 1967 un vasto programa de cursos nacionales y regionales intensivos de Demografía realizados en la mayoría de los casos bajo el patrocinio de una universidad local.

Su objetivo ha sido promover el interés por la enseñanza y la investigación en demografía y, eventualmente, servir de base a cursos permanentes atendidos con recursos propios de cada país. Se han efectuado 19 de estos cursos, con una duración que varía entre 3 y 19 semanas, en 12 países de América Latina, entregando por este medio capacitación en demografía a 396 profesionales.

CELADE, en respuesta a constantes y crecientes requerimientos de asistencia técnica para la evaluación de programas de planificación de la familia, provenientes de países de América Latina que los habían implantado, llevó a cabo en 1970 y en 1971 dos Seminarios sobre Métodos de Evaluación de Programas de Planificación Familiar (SEMEV I y II).

Estos seminarios tuvieron por objetivo capacitar a directores y estadísticos de dichos programas para evaluarlos mediante técnicas e instrumentos adecuados a la realidad latinoamericana. Participaron en estos seminarios durante aproximadamente cinco semanas, 73 profesionales de 18 países de la región, todos ellos vinculados a las actividades de planificación de la familia.

En 1973, se realizó en San José de Costa Rica, el Curso de Técnicas de investigación Bio-social aplicables a los Programas de Planificación Familiar, con la participación de 22 profesionales de 12 países; y por último, con un carácter más especializado que los anteriores, se realizó en 1974 el seminario de Estadísticas de Servicio en Programas de Planificación Familiar, con la participación de 24 personas provenientes de 8 países.

En el ámbito de la capacitación para la investigación socio-demográfica CELADE ha realizado a partir de 1972 el Programa de Seminarios de Investigación y Entrenamiento para el Análisis Comparativo de las Encuestas de Fecundidad, PECFAL-RURAL (SIEF). Mediante estos seminarios se pretende elevar la calidad general del análisis de las encuestas de fecundidad en América Latina al mismo tiempo que adiestrar a analistas de nivel intermedio. El reducido número de participantes (máximo 10), los seis meses de duración y la dedicación exclusiva del director de cada seminario, contribuyen al logro de este objetivo. Mediante el programa SIEF se ha dado este tipo de adiestramiento a 14 investigadores provenientes de 8 países de la región.

En el campo de la investigación, CELADE ha ido desarrollando durante los últimos años, además de los estudios de carácter estrictamente demográfico, actividades de investigación que involucran la participación de sociólogos, economistas, cientistas políticos e historiadores. Las áreas que han recibido interés prioritario en esta línea de trabajo multidisciplinario, y a veces también interdisciplinario, han sido las de población y desarrollo y la de políticas de población.

Estas actividades de investigación las ha realizado CELADE en constante comunicación -y en algunos casos en colaboración- con los centros de investigación social ubicados en los países de la región que se ocupan de estas materias, ya mediante relaciones bilaterales, ya a través de los grupos de trabajo de la Comisión de Población y Desarrollo de CLACSO. Las relaciones de colaboración han sido particularmente estrechas con la Escuela Latinoamericana de Sociología (ELAS) de FLACSO, cristalizando en un programa conjunto ELAS-CELADE (PROELCE) que incluye componentes de investigación y de docencia y que se propone a través de estas prácticas desarrollar una Sociología de la Población adecuada a la especificidad histórica de América Latina.

Se han mantenido igualmente relaciones cada vez más estrechas de colaboración con la CEPAL. En el pasado se mantuvo también relaciones de cooperación con el ILPES, tanto dentro de los programas de capacitación que el Instituto ha desarrollado como en las misiones de asistencia técnica.

Otro caso de colaboración en el campo de los estudios interdisciplinarios de población es el Programa de Investigaciones Sociales sobre Problemas de Población Relevantes para Políticas de Población en América Latina

(PISPAL), integrado por ocho centros de la región, cuya Unidad Central, que cumple las funciones de coordinación técnica del Programa, se encuentra adscrita a CELADE.

En el campo de la recolección y elaboración de la información estadística sobre población CELADE ha prestado asistencia técnica a todos los países de la región, ya sea para el levantamiento, ya para el procesamiento y planificación de los censos.

A fin de mejorar la metodología censal, CELADE ha llevado a cabo en colaboración con organismos regionales, censos experimentales en localidades de Costa Rica (1968), la Argentina (1970) y Ecuador (1973). En este mismo campo se efectuó recientemente un curso sobre computación destinado a capacitar personal de las oficinas gubernamentales de estadística y censos, con la participación de becarios de 13 países de la región. Se han dado también cursos rápidos sobre sistema de tabulación censal.

A raíz de las recomendaciones emanadas del Seminario sobre Evaluación y Utilización de los Censos de Población en América Latina (1959), CELADE empezó a reunir copias de las muestras de censos de población realizados por los países de la región alrededor de 1960. El objetivo de este proyecto, llamado OMUECE (Operación Muestra de Censos), ha sido producir un conjunto uniforme de datos y, sobre esta base, tabulaciones que permitan elaborar análisis comparativos a nivel regional. El material acumulado se fue luego ampliando con la anexión de datos de otras fuentes, tales como encuestas de fecundidad, aborto, migración, y de censos experimentales, hasta constituirse el actual Banco de Datos. Cuenta en la actualidad con los datos de las muestras censales de 16 países, para los años 60, y de 11 países para los censos del 70.

Conviene mencionar dentro de este campo, las encuestas demográficas, cuyo objetivo ha sido medir niveles de fecundidad y mortalidad, y volúmenes de migración. Se ha prestado asistencia técnica a instituciones nacionales para la realización de estas encuestas en Chile, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Cabe señalar, por último, las actividades de publicación del Centro. Además de sus series regulares, donde se publican textos y materiales de enseñanza, investigaciones realizadas en CELADE y estudios de población seleccionados, cuenta con dos publicaciones periódicas: el Boletín Demográfico, publicación bianual sobre estadísticas demográficas, que aparece desde enero de 1968, y Notas de Población, revista trianual que incluye artículos, documentos y bibliografías. Su primer número apareció en abril de 1973.

g) Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 49/

Ya a fines de la década del 50 inicia la CEPAL cierta actividad en el campo de población que se manifiesta en la realización de varios estudios sobre aspectos de las interrelaciones de las tendencias demográficas y el desarrollo económico y social en la región. Es así como en el IX Período de Sesiones de la CEPAL (abril-mayo de 1961) se examinan por vez primera las cuestiones demográficas como un tema separado en el programa.

---

49/ Fuente: Peláez, César. "Reseña del Trabajo sobre Población en la CEPAL". Unidad de Población, División de Desarrollo Social de la CEPAL, 1975. (Documento interno).

Esta actividad continúa en forma de investigación y de asesoría a los gobiernos para la preparación de análisis demográficos relacionados con el desarrollo, hasta que en 1967, tanto las directivas impartidas por la Secretaría de Naciones Unidas como las mismas exigencias de las actividades de la CEPAL, conducen a la implementación, dentro de la División de Desarrollo Social, de un programa de amplitud creciente en el campo de población que ha contado con el apoyo financiero del UNFPA. Se crean así condiciones institucionales que favorecen la consideración más amplia y sistemática de las estructuras y procesos demográficos en los análisis de los procesos y de las políticas de desarrollo económico y social hechos por la Comisión. Uno de los resultados de esta nueva situación es que desde 1968 el Estudio Económico Anual de América Latina ha considerado explícitamente las tendencias demográficas en su vinculación con los procesos de desarrollo allí descritos. Lo mismo ocurrió con el informe sobre la Evolución Social y las Políticas de Desarrollo Social presentado a los países miembros. En esta línea de trabajos se avanzó luego hacia la problemática más específica de las políticas de población con la presentación en el XIV Período de Sesiones de la CEPAL (abril, 1971) de un documento de síntesis sobre "Tendencias Demográficas y opciones para políticas de población en América Latina".

En 1972 se consolida el programa al constituirse la Unidad de Población dentro de la División de Desarrollo Social, la que se encuentra actualmente formada por cuatro profesionales y tres ayudantes. Durante ese año su actividad se concentró en la producción de documentos que sirvieron de insumos para la Primera Evaluación de la Estrategia Internacional de Desarrollo.

Durante 1973 las actividades de la CEPAL en materia de población se concentraron en la preparación de documentación para los simposia preparatorios a la Conferencia Mundial de Población (cinco documentos) y para la Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población, trabajando para esta última en estrecha colaboración con CELADE.

También como colaboración a las actividades del Año Mundial y la Conferencia Mundial de Población, la CEPAL, por encargo de la División de Población preparó, junto con CELADE, un documento sobre la influencia de los factores económicos y sociales en las variables demográficas 50/ y otro que analiza las respuestas de los Gobiernos Latinoamericanos a la Segunda Encuesta a los Gobiernos sobre crecimiento de la población y desarrollo.

En abril de 1974, convocada por la CEPAL, se llevó a cabo en San José, Costa Rica, la Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población, a la cual asistieron representantes de 27 Estados miembros de la Comisión y representantes de organismos del sistema de las Naciones Unidas, y otras organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. 51/

50/ Factores económicos y sociales que afectan a las tendencias de la población. Capítulo III del documento E/CN.12/973. (A publicarse próximamente por el Fondo de Cultura Económica).

51/ CEPAL, Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población. Informe de la Reunión. ST/ECLA/Conf. 48/L.7/Rev.2.

Las conclusiones de esa Reunión destacan la importancia que los gobiernos de la región asignan a la labor de los organismos internacionales. Se sostiene que "Los planteamientos hechos por los gobiernos constituyen un desafío para la cooperación internacional, que exigirá un esfuerzo sin precedentes por parte de la CEPAL, el CELADE y otros organismos intergubernamentales" (Párrafo 26) y que "... los organismos internacionales deben estar en condiciones de incrementar su acción en los campos de la investigación, asistencia técnica y actividades de orientación y evaluación" (Párrafo 27).

Teniendo en cuenta esas recomendaciones, y en especial la necesidad de incrementar la coordinación en el campo de la población entre la CEPAL y CELADE, se preparó un programa conjunto de actividades que se está llevando a cabo con el apoyo financiero del UNFPA, cuyo objetivo general es profundizar el diagnóstico de la situación y las tendencias del desarrollo en América Latina, contribuyendo a proporcionar elementos de juicio que permitan incorporar las variables demográficas en los planes y estrategias de desarrollo de los países de la región.

Paralelamente a la labor de investigación y asistencia técnica de la División de Desarrollo Social en el campo de la población y el desarrollo, la División de Estadística de la CEPAL por intermedio de su Sección de Estadísticas Demográficas y Sociales y con el concurso de un grupo de asesores regionales actualmente financiados por el UNFPA, ha llevado a cabo una amplia labor en el campo de las estadísticas demográficas.

La sección de Estadísticas Sociales y Demográficas tiene a su cargo la recolección y elaboración de la información requerida por la Secretaría, especialmente por la Unidad de Población de la División de Desarrollo Social.

El grupo de asesores regionales adscritos a la División de Estadística ha estado prestando asistencia técnica intensiva a los gobiernos de la región en el campo de los censos y otras fuentes de estadísticas demográficas. Actualmente está compuesto por un asesor regional en cada una de las siguientes especialidades: métodos de computación, muestreo para estadísticas demográficas, muestreo de hogares y estadísticas vitales. Anteriormente, lo integraron también dos asesores en censos de población y habitación.

Por último, la División de Estadística, por intermedio de sus secciones de Cuentas Nacionales y Estadísticas Demográficas y Sociales, está siguiendo de cerca el desarrollo del Sistema de Estadísticas Demográficas y Sociales de las Naciones Unidas. En 1972 la CEPAL organizó, en colaboración con la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas una reunión de un grupo de trabajo sobre ese tema. 52/

Los antecedentes presentados en esta sección permiten formarse una idea, al menos aproximada, del papel que han estado desempeñando los organismos internacionales en el desarrollo de las actividades de población en América Latina. De ellos puede concluirse, en síntesis, que los esfuerzos hasta ahora realizados se han concentrado en ciertos frentes, como son por una parte la capacitación y asistencia técnica para el desarrollo de las estadísticas básicas y de los estudios demográficos y, por otra, las actividades vinculadas con la regulación de la fecundidad, en particular la educación sexual y familiar y la planificación

52/ CEPAL, Informe del Grupo de Trabajo sobre un Sistema de Estadísticas Demográficas y Sociales. Santiago de Chile, 11 al 15 de diciembre de 1972. (E/CN.12/948).

de la familia. En otros frentes, como son la capacitación de planificadores y la asistencia técnica para la formulación de políticas de población integradas a las políticas generales de desarrollo económico y social, se constata, en cambio, un desarrollo significativamente menor. Por su parte, los esfuerzos realizados en la investigación sobre población y desarrollo destinada a servir de insumo para la formulación de políticas en este campo han sido notables, durante los últimos años pero son aún insuficientes para alcanzar el objetivo perseguido.

La variedad de iniciativas que han ido surgiendo últimamente en los organismos internacionales para actuar en el campo de población ha llegado a ser tal que exige, para un racional aprovechamiento de los recursos humanos, institucionales, técnicos y financieros, y para el logro de los objetivos propuestos por el PAMP, la adopción de una estrategia común de acción, con una división flexible y coordinada del trabajo.

Parece así altamente conveniente que los gobiernos de la región en conjunto con los organismos internacionales hagan una evaluación crítica de la labor cumplida y fijen los objetivos, estrategia y líneas programáticas de la acción futura.

### 3. Las Estrategias Internacionales

El PAMP ha sido considerado por la propia Conferencia Mundial de Población "como un elemento importante del sistema de estrategias internacionales".(1) Se destacó ya en el capítulo II el énfasis que pone el Plan sobre la necesidad de concertación de las diversas estrategias internacionales(2) lo que requiere de medidas coordinadas 53/ en todas las grandes esferas socio-económicas, incluyendo la de población.(1). Se plantea así -concluía el capítulo II- la necesidad de elaborar en el contexto de las políticas de integración económica una política demográfica que trascienda los límites e intereses estrictamente nacionales.

Para alcanzar este objetivo debe tenerse en cuenta que los diferentes convenios y acuerdos internacionales tendientes a la integración regional contienen ya elementos de alta significación en el campo de población. Considerando por vía de ejemplo el Acuerdo de Integración Subregional del Area Andina, suscrito por seis países de la región dentro del marco más amplio de la ALALC, cabe señalar que entre sus objetivos están los de programación conjunta para la intensificación del proceso de industrialización sub-regional; la puesta en marcha de programas destinados a acelerar el desarrollo del sector agropecuario; y la creciente integración física, en particular mediante la construcción de un sistema vial adecuado.

A estas líneas de acción de eminente carácter económico y que tienen evidentes implicaciones demográficas, particularmente sobre la dinámica de la distribución espacial de la población, se agregan acuerdos en el ámbito de lo social. Entre éstos cabe destacar el Convenio "Andrés Bello" de integración educativa, científica y cultural de los países de la Región Andina; y el Convenio "Hipólito Unanue" sobre cooperación en salud, que incluye entre sus tareas prioritarias resolver los problemas fronterizos de salud, en especial los

53/ El subrayado es del autor.

vinculados con las enfermedades transmisibles y con las migraciones poblacionales, y los de desnutrición, protección materno-infantil y salud ocupacional.

Cabe destacar con particular énfasis, por su vinculación directa con aspectos centrales de la problemática de población, al Convenio "Simón Rodríguez" de integración socio-laboral. Su objetivo es "adoptar estrategias y planes de acción que orienten la actividad de los organismos subregionales y nacionales, de modo que las medidas tendientes a alcanzar los objetivos del Acuerdo de Cartagena conduzcan al mejoramiento integral de las condiciones de vida y de trabajo del Grupo Andino". 54/ Se propone para esto la coordinación de políticas y acciones conducentes a una adecuada utilización de los recursos humanos y a la solución de los problemas de desempleo y subempleo; la coordinación de políticas y acciones en el campo de la seguridad social, y al establecimiento de un régimen que facilite la movilidad de la mano de obra en la subregión.

La consideración de estos y de otros acuerdos que se han adoptado a nivel regional, sub-regional o bilateral parece del todo necesaria si se quiere establecer, tanto a nivel nacional como internacional, políticas de población que constituyan instrumentos eficaces para el logro de los objetivos de desarrollo perseguidos por los países de América Latina.

#### 4. La evaluación a nivel regional

En sus párrafos 106, 107 y 108 el PAMP asigna responsabilidades a los organismos internacionales en relación con la monitoría y examen de las políticas demográficas y del curso seguido por las tendencias demográficas. Concretamente se recomienda que los órganos competentes del sistema de Naciones Unidas realicen este examen bienalmente, comenzando en 1977. Estas recomendaciones, aunque hechas a nivel mundial, se aplican también, evidentemente, al nivel regional, recayendo la responsabilidad de esta tarea en este caso en los organismos regionales competentes dentro de América Latina.

54/ Historia Documental del Tratado de Cartagena. Publicaciones INTAL/BID. Instituto para la Integración de América Latina, 1974.



## V. RECOMENDACIONES DEL PAMP SOBRE OBJETIVOS Y METAS

### A. Mortalidad.

El Plan establece metas cuantitativas sólo para la mortalidad. Estas metas se sitúan temporalmente en los años 1985 y 2000. Al discutir su vigencia para América Latina debe tenerse en cuenta que los gobiernos de la región habían establecido ya colectivamente metas de mortalidad como parte del Plan Decenal de Salud para las Américas para el período 1971-1980, con anterioridad a la Conferencia Mundial de Población. Ese Plan fue elaborado y adoptado por la III Reunión Especial de Ministros de Salud de las Américas en Santiago de Chile, octubre de 1972.<sup>55/</sup>

#### 1. Esperanza de vida

El Plan Decenal propone como metas para 1980,

- a) "aumentar en cinco años la esperanza de vida al nacer en aquellos países donde el nivel actual (1972) es menor de 65 años", y
- b) "aumentar la esperanza de vida al nacer en dos años en aquellos países donde el nivel actual se encuentra entre los 65 y 69 años"<sup>56/</sup>

La primera meta es aplicable a quince países de la región. Si se alcanzara dentro del plazo fijado, se conseguiría en todos estos países un nivel de esperanza de vida del orden de 1,5 años más alto que el estimado en las proyecciones de CELADE para 1980, con un rango de variación, según los países, de 0,8 a 2,5 años. La segunda meta es aplicable a sólo cinco países de la región. Cabe señalar que uno de ellos, Cuba, si alcanzara esa meta, sobrepasaría ya en 1980 la meta propuesta por el PAMP como promedio de la región para el año 2000.

Además el PAMP establece que "los países que tienen los niveles de mortalidad más elevados deberían tener por objetivo lograr para 1985 una esperanza de vida al nacer de por lo menos 50 años". (23). Sólo dos países de la región -Bolivia y Haití- se encontrarían en la actualidad (1974) bajo ese nivel, según estimaciones hechas por CELADE para el período 1970-1975;<sup>57/</sup> sin embargo, esas mismas proyecciones asignan para esos dos países niveles superiores al objetivo mínimo fijado por el PAMP para 1985.

Para el conjunto de los países el PAMP propone como objetivo una esperanza media de vida a nivel mundial de 62 años para 1985 y de 74 años para el año 2000, lo que -según el mismo Plan- haría preciso elevar en 11 años la esperanza de vida en América Latina desde ahora hasta fines de siglo. Esta meta, que implica llegar a una esperanza media de vida de 73,5 años para la región en su conjunto a fines de siglo, resulta ambiciosa y difícil de alcanzar si se tiene en cuenta que el nivel estimado para la región por las proyecciones para el quinquenio 1995-2000 sería de 70,4 años y que, según estas mismas estimaciones, sólo tres países sobrepasarían para esa época el nivel de 73,5 años. <sup>58/</sup> Debe

<sup>55/</sup> Véase, OSP y OMS. Plan Decenal de Salud para las Américas, documento oficial N° 118, enero 1973.

<sup>56/</sup> Ihídem, pág. 112.

<sup>57/</sup> CELADE, Boletín Demográfico, Año VII, N° 13, cuadro 5, Santiago, enero 1974.

<sup>58/</sup> Véase CELADE, op. cit.

tenerse en cuenta que la meta de esperanza de vida propuesta significa alcanzar para el conjunto de la región durante los próximos 25 años un nivel que hacia 1970 no había sido alcanzado aún por la gran mayoría de los países desarrollados, y que había sido sobrepasado apenas por tres de ellos: Suecia (74,5), Noruega (74,1) y los Países Bajos (73,8).<sup>59/</sup>

## 2. Mortalidad de la niñez y materna

La única meta que el PAMP señala al respecto se refiere a los países que tienen niveles de mortalidad más elevados, los que deberían reducir su mortalidad infantil para 1985 a niveles inferiores a 120 por mil nacidos vivos. Esta meta, significativa para numerosos países africanos y asiáticos, no lo es para América Latina, ya que prácticamente la totalidad de los países ya la han superado.

El Plan Decenal de Salud para las Américas, en cambio, establece como metas en estas áreas para 1980, en relación con los niveles existentes en 1971:

- a) "reducir en un 40 por ciento la mortalidad en menores de un año, con rangos de 30 a 50 por ciento.
- b) reducir la mortalidad en niños de uno a cuatro años en un 60 por ciento con rangos de 50 a 70 por ciento.
- c) reducir la mortalidad materna en un 40 por ciento, con rangos de 30 a 50 por ciento".<sup>60/</sup>

El cumplimiento de estas metas constituye un serio desafío para los países de la región que exige la utilización racional y concertada de los recursos nacionales e internacionales.

## 3. Las diferencias al interior de los países

El PAMP, junto con plantear estas metas globales, establece imperativamente como objetivo "la reducción o, de ser posible, la eliminación de las diferencias <sup>61/</sup> en cuanto a morbilidad y mortalidad dentro de los países, especialmente con respecto a las diferencias entre las regiones, entre las zonas urbanas y las rurales, entre los grupos sociales y étnicos..." (24c)

Este objetivo tiene particular significación para América Latina ya que en la mayoría de sus países la marcada heterogeneidad social que los caracteriza parece expresarse también en términos de fuertes diferenciales de mortalidad. Los datos disponibles son del todo insuficientes para establecer un diagnóstico a nivel de la región. Existen, sin embargo, datos sobre algunos países que, por vía de ejemplo, permiten formarse al menos una idea de la situación probable en los demás.

<sup>59/</sup> Véase Vallin, Jaques y Chesnais, Jean-Claude, "Evolution recente de la mortalité en Europe, dans les pays anglo-saxons et en Union Soviétique 1960-1970", en Population, julio-octubre, 1974, pág. 863.

<sup>60/</sup> OSP y OMS. Plan Decenal de Salud para las Américas, op. cit. pág. 40.

<sup>61/</sup> El subrayado es del autor.

En Honduras, la Encuesta Demográfica Nacional indicó una tasa bruta de mortalidad de 9,0 por mil en las áreas urbanas frente a una de 16,5 por mil en las rurales.

En cuanto a estrato social, esta misma encuesta muestra diferencias aún más acentuadas que varían desde una tasa bruta de mortalidad de 6,6 por mil en la clase alta y media-alta hasta una tasa de 16,1 en la clase baja.

El censo de Nicaragua (1971), muestra notables diferencias en los niveles de mortalidad infantil entre sectores sociales caracterizados por la residencia urbana o rural y por el estrato socio-económico (estimado por el nivel de instrucción de la madre). La mayor diferencia se observa entre los estratos más altos (62 por mil) y los más bajos (152 por mil) dentro del contexto urbano. Se constata también que en este caso el estrato urbano más bajo y la mayoría de la población rural tiene niveles de mortalidad infantil considerablemente superiores al de 120 por mil señalado en el PAMP.

Estas diferencias parecen responder por una parte a la capacidad diferencial para acceder a los servicios médicos y, por otra, a problemas de higiene, condiciones materiales de vida y desnutrición, cuya raíz se sitúa en las estructuras económicas y sociales mismas.

Los problemas de desnutrición son particularmente serios en la región y su impacto sobre la morbilidad y la mortalidad diferenciales es importante. "La desnutrición proteico-calórica -sostiene a este respecto el Plan Decenal de Salud para las Américas-62/ es causa de elevada mortalidad y morbilidad en los menores de cinco años. En nueve países, que comprenden el 70 por ciento de la población de la región, la mortalidad en niños de uno a cuatro años es 10 a 33 veces mayor que en los países desarrollados". Señala más adelante el mismo Plan que "Estudios realizados en ocho países revelan que del 40 al 76 por ciento de las defunciones por enfermedades infecciosas de menores de cinco años están asociadas con deficiencias nutricionales. La prevalencia de la desnutrición avanzada (II y III grado) varía entre el 10 y el 30 por ciento en los menores de cinco años en 18 países con el 65 por ciento de la población de la Región, lo cual permite estimar que cerca de cinco millones de niños latino-americanos padecen actualmente (1972) desnutrición avanzada",63/

Detrás de la desnutrición lo que se encuentra es una insuficiente alimentación resultante en parte de mala educación alimentaria pero principalmente de la incapacidad económica de los hogares más pobres para adquirir los alimentos necesarios.

Puede sostenerse, en consecuencia, que para cumplir el objetivo de disminuir -y en la medida de lo posible eliminar- las diferencias de niveles de morbilidad y mortalidad entre zonas y entre clases sociales, propuesto por el Plan, no bastará con el desarrollo de programas médicos, educativos y nutricionales directos, y que será necesario atacar también las raíces estructurales responsables de la desnutrición y de los demás factores que producen dichas diferencias.

62/ OSP/OMS, Plan decenal de Salud para las Américas, op.cit. pág. 43.

63/ Ibidem.

B. Fecundidad y crecimiento de la población.

Dado que en la gran mayoría de los países de la región la mortalidad general ha alcanzado niveles relativamente bajos, los cambios que ocurran en la tasa de crecimiento dependerán fundamentalmente de cambios en la fecundidad. Por esta razón estos tópicos, que aparecen tratados en forma separada en el PAMP, serán tratados aquí conjuntamente.

El Plan en su versión aprobada por la Conferencia no propone metas ni de crecimiento ni de fecundidad y se limita en los párrafos 16 y 36 a hacer algunas proyecciones de natalidad y crecimiento adoptando como supuestos: a) que se cumplan las metas de mortalidad propuestas por el Plan, y b) que los gobiernos que ya han anunciado metas de natalidad las alcancen dentro de los plazos por ellos mismos fijados.

El PAMP se limita así a invitar "a los países que consideren que sus tasas de natalidad son perjudiciales para la realización de sus propósitos nacionales a que estudien la posibilidad de establecer objetivos cuantitativos y de aplicar políticas que les permitan alcanzar esos objetivos para 1985". (37).

Resulta difícil establecer con precisión cuáles son los países o -en forma más precisa- los gobiernos de América Latina que consideran que sus tasas de natalidad son perjudiciales para la realización de sus propósitos nacionales. Es posible, no obstante, hacer una estimación a partir de los discursos pronunciados por las delegaciones durante la Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población, efectuada en Costa Rica en abril de 1974. Un análisis de contenido de los discursos pronunciados por las delegaciones de 16 países permite concluir que tres de ellos consideran sus actuales tasas de crecimiento y de natalidad como aceptables, uno, las considera insuficientes y diez las consideran excesivas.<sup>64/</sup> De éstos, al menos cinco han anunciado políticas de población que tienen como uno de sus objetivos reducir la fecundidad.

Aunque el Plan no fija metas de fecundidad y crecimiento establece ciertos criterios para su adopción, que es conveniente considerar en su aplicación a América Latina. Uno de éstos criterios, que tiene particular validez para la mayoría de los países de la región, se refiere a la necesidad de tener en cuenta los efectos de la estructura por edades de una población sobre su dinámica de crecimiento. Sostiene a este respecto el PAMP que "dadas las proporciones relativamente altas de niños y jóvenes en las poblaciones de los países en desarrollo, las disminuciones de los niveles de fecundidad de estos países no se reflejarán plenamente en disminuciones de las tasas de crecimiento de la población hasta algunos decenios más tarde. Como ejemplo de esta inercia demográfica, cabe señalar que, en el caso de los países en desarrollo, incluso si la fecundidad hubiese llegado en 1970 a nivel de sustitución -aproximadamente dos niños por familia completa-, y se hubiera mantenido desde entonces a ese nivel, su población total aumentaría todavía de 2 500 millones de personas en 1970 a aproximadamente 4 400 millones de personas antes de estabilizarse en la segunda mitad del siglo XXI". (13).

<sup>64/</sup> Dos países, Bolivia y Venezuela, no se pronunciaron a este respecto.

Véase, Errázuriz M., y Ortiz P., "Análisis de los Documentos Presentados en la Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población". CELADE, Sector Políticas de Población, 1974.

Dada la diversidad de situaciones demográficas existentes en América Latina, la inercia demográfica tiene significaciones diferentes según sea el país considerado. En el caso de países de crecimiento moderado y de estructura por edad no tan joven, como la Argentina y Uruguay, su inercia demográfica facilita el logro de una población estacionaria y hace difícil conseguir incrementos significativos en el tamaño de la población mediante el fomento de la fecundidad. Por el contrario, en países de crecimiento rápido y estructura muy joven de la población, situación predominante en América Latina, su inercia demográfica hace difícil -si no imposible- conseguir reducciones rápidas e importantes en la tasa de crecimiento, aunque se consiga reducir significativamente la fecundidad.

Puede plantearse así en estos casos, para países que quieran alcanzar una población prácticamente estacionaria, el interrogante sobre cuánto tiempo sería necesario para alcanzar esa situación y qué tamaño de población se alcanzaría antes de conseguir ese objetivo.

Si se aplica el razonamiento hecho por el PAMP a países latinoamericanos de estructura por edad joven, como México y Colombia, se puede sostener que, aunque se lograran drásticas reducciones del nivel de fecundidad que a partir de 1975 les permitieran alcanzar el nivel de sustitución -aproximadamente dos niños por familia completa- en un plazo de 40 años (hacia el año 2015), su crecimiento vegetativo los llevaría a casi cuadruplicar su población y no alcanzarían un nivel estacionario sino a comienzos del último tercio del siglo XXI.

Esta hipótesis aplicada al caso de México implica que su población crecería hasta alrededor de 220 millones antes de estabilizarse hacia el año 2065. En el caso de Colombia, su población se acercaría a los 100 millones.

Debe tenerse en cuenta que la hipótesis utilizada por el PAMP tiene por única función ilustrar el efecto de inercia demográfica que tiene una estructura joven, ya que en países como México y Colombia una reducción tan drástica como la supuesta resulta del todo improbable. Si se adoptan, en cambio, hipótesis de evolución más realistas, como las propuestas por Urquidí<sup>65/</sup> -siempre en forma de ejercicio- para México. (Véase el cuadro 7), se puede concluir que aun con una tasa media de crecimiento de 2,8 para el período 1975-2000 -lo que implica conseguir una reducción de la tasa bruta de reproducción actual de 3,2 a 1,6 a final del período- la población difícilmente se estabilizaría bajo los 500 millones. Se puede concluir también que para que México no sobrepasara los 300 millones se requerirían descensos drásticos en la tasa de crecimiento, y consecuentemente en la tasa de fecundidad, durante los próximos cincuenta años.

Puede concluirse así que tienen plena aplicación para la gran mayoría de los países de América Latina dos recomendaciones que hace el PAMP como resultado de este análisis a nivel mundial:

<sup>65/</sup> Véase, Urquidí, Víctor, "Política de población en México: La necesidad de Planear a Muy Largo Plazo". Documento presentado a la Conferencia Nacional sobre Población y Desarrollo Social, México, junio, 1974.

a) "Los países que deseen influir en el crecimiento de su población tienen que prever las tendencias demográficas futuras y adoptar con bastante anticipación decisiones y medidas apropiadas en sus planes de desarrollo económico y social", esto es, necesidad de planificación a muy largo plazo; y b) "cualquiera sea la política de población que pueda formularse, es preciso acelerar el desarrollo socio-económico a fin de asegurar una elevación significativa del nivel de vida". (13).

Cuadro 7  
POBLACION DE MEXICO

Años	Hipótesis 1		Hipótesis 2	
	Tasa de crecimiento	Población total (Millones)	Tasa de crecimiento	Población total (Millones)
1975-2000	2,8	60-125	2,2	60-103
2000-2025	2,2	125-217	1,8	103-161
2025-2050	1,4	217-308	1,4	161-229
2050-2075	1,0	308-394	1,0	229-293
2075-2100	0,5	394-446	0,5	293-341

Fuente: Urquidí, Víctor, "Política de población en México: La necesidad de Planear a Muy Largo Plazo". Documento presentado a la Conferencia Nacional sobre Población y Desarrollo Social, México, junio, 1974.

Un segundo criterio para la fijación de metas, implícito en el PAMP, es que debe tenerse en cuenta la eficacia probable de los medios que se está dispuesto a usar y la capacidad de implementarlos, a fin de que las metas que se fijan sean realistas. Se plantea así el interrogante de cuán realistas son las metas propuestas o, su contrapartida cuán adecuadas son las medidas adoptadas para alcanzarlas.<sup>66/</sup>

La respuesta a estas interrogantes sólo puede surgir de investigaciones sociales que tengan por objeto la realidad concreta de los países de la región y que sirvan así de insumo para la formulación de políticas de población que vayan más allá de la declaración de intenciones y aborden en forma científica el problema de la eficacia probable de los medios y del realismo de las metas.

<sup>66/</sup> Una discusión más amplia de este tema puede encontrarse en Políticas de Población y la Familia: El caso latinoamericano, CELADE, Serie A, Nº 124, 1974; documento presentado a la Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población en San José, Costa Rica, abril de 1974, y posteriormente a la Conferencia Mundial de Población. Doc. E/Conf.60/CBP/9.

C. Distribución de la población y migración interna.

La dinámica demográfica predominante en América Latina se caracteriza por un proceso de urbanización concentrada y de dispersión, con muy baja densidad de población, en algunas zonas rurales. Resultan, por esto, adecuadas a las características de la región algunas de las recomendaciones del PAMP. Sugiere a este respecto que "deben hacerse esfuerzos para establecer y fortalecer conjuntos de ciudades pequeñas y medianas para aliviar la presión que experimentan las grandes ciudades". (46.d) Recomienda, además, concentrar la población dispersa en centros rurales. (46.f)

Las recomendaciones que hace el PAMP se identifican con los componentes de una política de desarrollo rural y de desarrollo regional. Detrás de estas recomendaciones está la hipótesis comúnmente aceptada según la cual la dinámica de la distribución espacial de la población depende principalmente de la localización de las inversiones, la que determina en gran medida la localización espacial del equipamiento social, de las oportunidades de empleo y el acceso a los servicios.

La gran mayoría de los países de la región ha formulado en sus planes de desarrollo lineamientos para una política de distribución espacial de la población. En algunos casos, como Colombia y el Perú, la política abarca al país en su conjunto; en otros, sólo a regiones del país, como son los casos del Brasil con el poblamiento de la Amazonia y de Chile con el poblamiento de los extremos norte y sur del país. Debe destacarse, no obstante, que en todos los casos esta política aparece inseparablemente ligada a una política de desarrollo regional y, en algunos casos, asociada también a consideraciones de seguridad nacional.

Se ha visto con frecuencia en América Latina que los objetivos de redistribución espacial de la población enunciados en los planes de desarrollo no han sido conseguidos en la práctica. Este fenómeno parece ser el resultado de un conocimiento insuficiente de los factores estructurales que determinan y condicionan la dirección e intensidad de los procesos migratorios en situaciones históricas concretas y, muy ligado a esto, de una sobrevaloración de la capacidad administrativa del Estado y de la capacidad política del gobierno para controlar, o al menos orientar, la localización espacial de las inversiones, tanto económicas como sociales.

Una de las raíces de estos problemas parece ser el insuficiente grado de desarrollo alcanzado por la investigación en este terreno específico, lo que a su vez resulta, en parte al menos, de la baja comunicación entre centros de investigación socio-demográfica y organismos de planificación, y de la poca preocupación de estos últimos por establecer demandas concretas de investigación.

Conviene destacar así una vez más la conveniencia de mejorar la comunicación entre las instancias de gobierno responsables de la formulación de políticas en el campo de población y desarrollo y los organismos capaces de suministrar los insumos de investigación y la asesoría técnica necesarios para el adecuado cumplimiento de esa difícil tarea. Debe tenerse en cuenta a este respecto que un desarrollo mayor de la investigación en este campo podría modificar en ciertos casos la significación negativa que se le suele atribuir a la urbanización concentrada y contribuiría en general, de manera importante, a la formulación de políticas de población más adecuadas a la especificidad histórica de cada nación y mejor integradas a las estrategias de desarrollo adoptadas por los gobiernos.

D. Migración internacional.

El PAMP, en una sección especialmente dedicada a la migración internacional, hace diversas recomendaciones para la adopción de políticas en este campo. El marco ético-jurídico en que se hacen estas recomendaciones ya fue bosquejado en el capítulo III.

La mayoría de estas recomendaciones se refieren a medidas destinadas a responder, regular o contrarrestar procesos actuales de migración internacional que suelen ser considerados como desfavorables para los países de emigración. Se hace mención desde esta perspectiva al "éxodo intelectual" (57) y a la emigración de trabajadores calificados, de profesionales (58) y de trabajadores en general. (54)

Todas las medidas que se sugieren están destinadas a frenar la emigración mediante el aumento de las oportunidades de empleo, las facilidades de trabajo -por ejemplo, en el área de investigación científica y tecnológica- y los beneficios económicos y sociales que la ocupación reporta. Es en este sentido que se hacen diversas recomendaciones a los gobiernos (58) asignando también un papel importante a la cooperación internacional.

Subyace a estas recomendaciones la hipótesis comúnmente aceptada que el sentido de la corriente migratoria es desde lugares o países de menor desarrollo relativo hacia lugares o países de mayor desarrollo relativo, en el supuesto de que en estos se generan más y mejores oportunidades de empleo.

Está implícito también en estas recomendaciones el derecho de las personas a emigrar, derecho que el PAMP reconoce cuando "recomienda que los gobiernos y las organizaciones internacionales en general faciliten las migraciones internacionales voluntarias". (51)

Es en este contexto de principios y recomendaciones para la acción que el PAMP "insta a los países afectados por importantes movimientos de trabajadores migrantes a concertar, si aún no lo han hecho, acuerdos bilaterales o multilaterales que regulen la migración, protejan y ayuden a los trabajadores migrantes y salvaguarden los intereses de los países interesados". (62)

Son múltiples los países latinoamericanos que han experimentado procesos de migración internacional espontánea, de duración y magnitud considerables. Cabe citar por vía de ejemplo la emigración desde Bolivia, Chile, Paraguay, y más recientemente desde el Uruguay, hacia la Argentina; la migración desde Colombia hacia Venezuela y la de mexicanos hacia los Estados Unidos. Puede considerarse así que las recomendaciones antes señaladas sobre política de migración internacional tienen en principio aplicación en América Latina y deben ser tenidas en cuenta por los gobiernos afectados.

Conviene señalar que las medidas administrativas que dificultan la migración y las de tipo coercitivo que la prohíben o la permiten sólo selectivamente -usadas ambas con frecuencia por países de la región-, no son contempladas por el Plan, e implícitamente son descartadas al establecerse el derecho de la migración voluntaria, como se señaló en párrafos anteriores.

Puede concluirse así que, según el PAMP, la política de migración internacional tendiente a frenar la emigración de trabajadores se confunde prácticamente con la política de desarrollo general y regional, dando particular importancia a las políticas de inversión y de empleo.



El PAMP considera también, aunque muy brevemente, la migración internacional en la perspectiva de la planificación a largo plazo. Sostiene a este respecto que: "Para algunos países, la migración internacional puede ser, en ciertas circunstancias, un instrumento de política demográfica". (10)

Por tanto recomienda a aquellos países que deseen incrementar su tasa de crecimiento demográfico que, entre otras medidas, promuevan la inmigración. (18) Cabe destacar que el Plan no hace implícitamente la recomendación inversa a aquellos países que desean reducir su tasa de crecimiento. Sin embargo, esta sugerencia está latente cuando "insta a los gobiernos que consideran que, a corto o a largo plazo, la migración internacional es importante para sus países, a que celebren, cuando proceda, consultas bilaterales o multilaterales ...". (52) Parece evidente que se hace alusión en este párrafo a consultas entre países que quieren fomentar la inmigración y países que estiman conveniente estimular la emigración.

Esta recomendación tiene aplicación a América Latina ya que existen en la región países densamente poblados que estiman que su tasa de crecimiento demográfico es excesiva, y hay al menos un país, la Argentina, con baja densidad de población, cuyo gobierno ha expresado públicamente su intención de acelerar su crecimiento demográfico estimulando la inmigración.

Por último, señalemos que en el caso de América Latina la migración internacional planificada de la fuerza de trabajo debe considerarse como una de las piezas esenciales en los procesos de integración económica a nivel regional y sub-regional. Se han dado ya los primeros pasos en ese sentido, y se citó en páginas anteriores como ejemplo el Convenio "Simón Rodríguez" de integración socio-laboral entre los países del Pacto Andino. Queda aún, sin embargo, un largo camino por recorrer que ofrece un desafío tanto a los gobiernos como a los organismos de cooperación regional.

