

PRIMERA REUNION TECNICA DE INTERCAMBIO ENTRE ORGANISMOS GUBERNAMENTALES
RESPONSABLES DE LAS POLITICAS DE POBLACION EN AMERICA LATINA

San José, Costa Rica - 8 al 12 de noviembre de 1976

*Revisado
V.M.*

001XZ	0063105
Fecha recibida: 6/12/76	
ARCHIVO de DOCUMENTOS	
Original NO SALE de la oficina	Celade

I-2028

Notas para introducir la discusión del tema
"EXPERIENCIAS SOBRE IMPLEMENTACION Y EVALUACION DE
POLITICAS DE POBLACION Y PROGRAMAS ESPECIFICOS DE
ACCION: PROBLEMAS Y POSIBLES SOLUCIONES"

- I. Problemas y reflexiones sobre la integración de las políticas
- II. Políticas de redistribución de la población
- III. Políticas de planificación de la familia
- IV. Políticas de migraciones internacionales

LOCUTOR

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA

Reunión organizada por el
Centro Latinoamericano de Demografía,
con el patrocinio del
Banco Interamericano de Desarrollo

C O N T E N I D O

	<u>Página</u>
I. PROBLEMAS Y REFLEXIONES SOBRE LA INTEGRACION DE LAS POLITICAS	1
II. POLITICAS DE REDISTRIBUCION DE LA POBLACION	6
III. POLITICAS DE PLANIFICACION DE LA FAMILIA ...	17
IV. POLITICAS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES ...	21

I. PROBLEMAS Y REFLEXIONES SOBRE LA INTEGRACION DE LAS POLITICAS

El objetivo fundamental del desarrollo es el mejoramiento de la calidad de la vida de los individuos y de la población en su totalidad. En los países en vías de industrialización, un propósito central del desarrollo es la reducción de las desigualdades económicas y sociales mediante el mejoramiento de las condiciones de los estratos más pobres de la población. Para alcanzar estos objetivos de crecimiento económico y de equidad requiere de un esfuerzo unificado que abarque todas las esferas de la vida económica y social. De lo anterior se desprende que las políticas demográficas, para que puedan tener éxito, deben ser parte integrante de las políticas generales. ①

Existe suficiente consenso acerca de la importancia de considerar los aspectos demográficos en la formulación de las políticas y los planes de desarrollo. La relevancia de las variables demográficas nace de la naturaleza indivisible de los procesos económico-sociales con el crecimiento, las características y la distribución espacial de la población. Los economistas han reconocido finalmente el importantísimo papel de los "recursos humanos" entre los factores del crecimiento económico moderno; por otra parte, se conocen cada vez mejor las relaciones entre el comportamiento demográfico (fecundidad, movilidad geográfica, etc.) y el comportamiento económico y social (patrones de consumo, trabajo de la mujer, etc.).

Esa relevancia ha sido reforzada, si cabe, por la incorporación, o mayor énfasis, de los "objetivos sociales" en las políticas y la planificación del desarrollo, tales como son el empleo, los servicios de educación, salud, seguridad y bienestar, la vivienda y la redistribución del ingreso. Fijados ciertos estándares cualitativos, el volumen de bienes y servicios básicos requeridos, así como su asignación geográfica, dependen estrechamente del aumento, composición y distribución de la población.

El enfoque unificado de las políticas para el desarrollo supone la armonización y compatibilización de los objetivos y metas en las esferas económica, social y demográfica. Una estrategia de desarrollo puede poner el mayor énfasis en objetivos de crecimiento económico, expresados por ejemplo en determinadas metas de producto per cápita. Si se definieran además, como resulta inevitable, objetivos sociales, estos últimos podrían entrar en conflicto con los objetivos económicos. El crecimiento global y ②

sectorial de la economía, por ejemplo, no asegura automáticamente el mejoramiento de los niveles de empleo y de ingresos de todos los segmentos sociales y geográficos de la población. Las políticas y planes de desarrollo regional apuntan, precisamente, a resolver parcialmente este problema al promover un desarrollo regional más equilibrado. Tales políticas de desarrollo regional deben ser coherentes con políticas o medidas de corte demográfico, como son aquéllas que se proponen influir sobre el volumen y la dirección de los movimientos migratorios internos y los patrones de asentamiento urbano y rural, o sobre el comportamiento reproductivo de la población rural.

Se ha dicho que entre objetivos económicos y sociales se plantea el conflicto eficacia-equidad. Cierta equilibrio entre estos dos órdenes de objetivos parece deseable, pero resulta evidente que la línea de equilibrio es asunto de decisión política de cada sociedad particular, conforme con su propia imagen socio-económica futura.

Una política de empleo, por ejemplo, no podría implementarse adecuadamente ni producir óptimos resultados si su diseño no fuera coherente con las políticas y planes de crecimiento global y sectorial y de desarrollo regional (incluyendo migración de mano de obra), capaces de conducir a un más alto nivel de absorción de fuerza de trabajo, mayor productividad y reducción en desigualdades de ingresos. Una política de alimentación debería conciliarse, a su vez, con el empleo y la productividad agrícola y, probablemente, con alguna distribución geográfica de la población (colonización de nuevas tierras, emigración de áreas rurales que soportan elevada presión demográfica, etc.).

Los planes de desarrollo económico y social de alguna manera toman en cuenta el crecimiento de la población en relación con las metas de crecimiento económico per cápita y los "objetivos sociales". Es posible que a la luz de una evaluación de los resultados previsibles del plan, haya que revisar las metas y/o los cálculos de los recursos y medios requeridos para su cumplimiento. Pero un análisis de factibilidad del plan, en determinadas condiciones de crecimiento demográfico, podría plantear la conveniencia de considerar metas de crecimiento de la población. Esto supone formular hipótesis sobre el descenso de la fecundidad más allá de los límites de las proyecciones de las tendencias históricas y, por consiguiente, la adopción de políticas y medidas tendientes a provocar modificaciones en el comportamiento reproductivo. Por otra parte, la factibilidad de formular e implementar políticas y medidas de esta naturaleza puede estar en conflicto con la política general de los gobiernos y con principios ético-religiosos y otros aspectos culturales de la población y,

además, con la disponibilidad de medios adecuados para su implementación (propaganda, educación sexual, clínicas de planificación familiar, disponibilidad de anticonceptivos eficaces y de otros elementos que involucran costos). En consecuencia, la viabilidad de lograr ciertas metas de crecimiento demográfico necesita ser analizada cuidadosamente, en lugar de aceptarla a priori.

La conveniencia de modificar el crecimiento demográfico para alcanzar objetivos económicos y sociales, podría plantearse con un enfoque radicalmente diferente al comentado, que supone una política demográfica. Trátase de la posibilidad de formular o reformular los términos de la política general de desarrollo, partiendo de la teoría de que es posible modificar el comportamiento reproductivo a través de cambios substanciales en las condiciones de vida de los segmentos de población más prolíficos. La factibilidad de lograr dicho cambio por este camino depende, primero, de que la política de desarrollo alcance los objetivos económicos y sociales a relativamente corto plazo y, segundo, de que estos hechos conduzcan automáticamente, también a corto o mediano plazo, a modificaciones en la conducta reproductiva. Ambas cosas pueden ponerse en tela de juicio, sobre todo lo segundo. En resumen, habría cierta racionalidad en aceptar que la modificación del crecimiento demográfico podría ser resultado de una combinación de factores (lo cual parece estar ocurriendo en algunos países de América Latina); por una parte, modificaciones en las estructuras económico-sociales (modernización, urbanización, elevación del nivel educativo, mayor acceso a los servicios de salud, etc.) y, por otra parte, acciones dirigidas, apoyadas o toleradas por las autoridades gubernamentales que implican políticas o medidas destinadas a influir sobre la fecundidad (educación en población, programas de planificación familiar, expendio libre de anticonceptivos, etc.) o bien acciones que por su naturaleza, antes que por sus fines, motivan y facilitan cambios en la conducta reproductiva (programas de salud materno-infantil que incluyen planificación familiar, políticas y programas de bienestar de la familia, etc.).

Las políticas y medidas destinadas a influir sobre el crecimiento y la distribución de la población, al igual que en otras esferas de la vida económica y social, tienen éxito en la medida que son implementadas adecuadamente. Trátase, por una parte, de la elección adecuada de los medios o instrumentos y, por otra parte, de la disponibilidad de éstos en oportunidad y cantidad necesaria. Por vía de ejemplo, una política de redistribución de la población tiene que apoyarse en la adecuada implementación de una política de desarrollo urbano y regional que sea capaz de crear las condiciones que motiven el desplazamiento voluntario de las personas; así como de la creación de instrumentos jurídicos

③

e institucionales y de un sistema de información que sirva para orientar y facilitar las decisiones de los individuos. En todo caso, hay que distinguir la disponibilidad de los medios e instrumentos para la acción, de la respuesta que tienen estas acciones a nivel de la población.

④ El diseño de las políticas se apoya necesariamente en un diagnóstico que permita definir la naturaleza y magnitud de los problemas, identificar factores determinantes y cuantificar las interrelaciones. A base de este diagnóstico se podrán fijar objetivos y metas concretas. Particularmente necesario es este diagnóstico para fines de implementación, ya que de él depende la correcta elección de los medios e instrumentos para la acción.

A Un diagnóstico debería permitir definir objetivos y metas coherentes con las de otras políticas económico-sociales de desarrollo;

B por otra parte, como existe un problema de asignación de recursos escasos, los medios y los instrumentos deben ser ponderados adecuadamente, a fin de maximizar los resultados en términos globales de los objetivos fundamentales del desarrollo, lo cual

C requiere un diagnóstico integrado; y por último, el diagnóstico debería dar indicaciones acerca de la eficacia de los distintos medios e instrumentos para lograr la respuesta demográfica deseada y necesaria. La solución de este complejo problema exige de

⑤ instrumentos analíticos que permitan evaluar ex-ante la aplicación de las políticas y medidas económicas, sociales y demográficas, en cuanto a implementación y resultados (por ejemplo, utilizando modelos que recogiendo las interrelaciones fundamentales, permitan proyectar a mediano y largo plazo, determinados indicadores de desarrollo económico y social). Dicha evaluación es, al mismo tiempo, un método para comparar políticas y medidas alternativas y, en general, para introducir ajustes en objetivos, metas y medios de acción.

⑤ Lamentablemente, todavía no disponemos de instrumentos analíticos apropiados para la evaluación ex-ante de políticas y planes de desarrollo integrado, y ello por varias razones de

A peso. Primero, porque no podría formularse un "modelo matemático" único aplicable a sociedades con distintos estilos de desarrollo, diferentes niveles de industrialización y urbanización, diferentes recursos naturales, o con distintos modelos

B políticos. Segundo, porque para cada una de esas distintas situaciones existe un conocimiento limitado de la naturaleza y grado de las interrelaciones que vinculan las principales variables económicas, sociales y demográficas; en particular, poco se sabe de las funciones de comportamiento. Tercero, porque el

C sistema de información estadística y cualitativa es todavía insuficiente y en muchos aspectos no responde a las necesidades de esta clase de análisis,

Por último, tampoco se han sacado enseñanzas positivas y significativas de políticas y medidas y de planes y programas aplicados en el pasado cercano, entre otros motivos, porque no fueron previstos los instrumentos necesarios para la evaluación de sus resultados, o simplemente porque tal evaluación no fue tan siquiera considerada en el diseño. Nos referimos en particular, a planes de desarrollo regional y urbano, implementados en América Latina, algunos de los cuales marcan un importante progreso en esta materia desde el punto de vista técnico de su formulación e implementación; como también a programas de salud materno-infantil con planificación familiar, con importante cobertura, que están funcionando en algunos pocos países de la región desde hace varios años. En verdad, no se dispone de evaluaciones de los efectos demográficos de tales acciones, problema bastante menos complejo en todo caso que la evaluación global de un sistema integrado de políticas, sistema que por ahora no está en aplicación en ningún país latinoamericano. D

II. POLITICAS DE REDISTRIBUCION DE LA POBLACION

1. La carencia de instrumentos operativos

① EXISTENCIA DE UNA EXPERIENCIA DE RECONOCIDA VALIDEZ EN PLAN U.R.

- ① Uno de los obstáculos más serios que se presentan para la elaboración e implementación de políticas redistributivas de población consiste en la aparente carencia de instrumentos operativos. En este sentido, ha de tenerse presente que la experiencia acumulada en los países desarrollados señala el logro de éxitos parciales. A pesar de contar con una infraestructura relativamente sofisticada en materia de planificación, muchas de estas naciones no han podido controlar suficientemente, de acuerdo con sus objetivos, las tendencias que rigen el crecimiento urbano (así parece haber ocurrido en Estados Unidos, Bélgica, Holanda, Australia, Japón, etc.). Por otra parte, diversas medidas dirigidas a la descentralización y relocalización de establecimientos industriales han resultado ser menos fructíferas de lo esperado (Unión Soviética, Polonia, Bélgica, etc.). Finalmente, las políticas específicamente destinadas a la renovación de áreas metropolitanas se han visto obstaculizadas por los mecanismos de mercado del suelo urbano (especulación, dificultades de expropiación).

② RAZONES PARA LA INEFICACIA DE LOS INSTRUMENTOS DE PLAN U.R.

- ② Los intentos por evaluar la eficacia de los instrumentos utilizados coinciden en que su aplicación no ha conseguido el cumplimiento cabal de las metas propuestas. Es probable que las razones de estas deficiencias estriben en: a) diagnósticos incompletos; b) una sobre-simplificación de los modelos interpretativos del crecimiento urbano y de la distribución espacial; c) el surgimiento de áreas conflictivas a nivel de los proyectos políticos de desarrollo; d) la ausencia de mecanismos institucionales suficientemente flexibles; e) una inadecuada coordinación entre las esferas de acción política y de diseño técnico. De esta manera, pudiera sostenerse que la experiencia acumulada es aún poco ilustrativa y que la aplicación de algunos de los instrumentos mencionados, dentro del contexto latinoamericano, no está exenta de riesgos e incertidumbres. Evidentemente, estas observaciones no implican una descalificación de los esfuerzos que se realicen en el ámbito del desarrollo urbano y regional.

③ PROBLEMAS QUE SE PLANTEAN PARA EL DES. RUR.

- ③ Desde otro ángulo, las medidas dedicadas a la programación del desarrollo rural tampoco exhiben un panorama suficientemente nítido. Aunque es habitual que los diagnósticos acerca de distribución espacial de la población sugieran la conveniencia de retener a los habitantes en el medio rural, no puede desconocerse que

ello supone una alteración radical de las tendencias redistribu-
tivas observadas. No parece factible esperar que las condiciones
de retención operen dentro de un marco de sub-empleo, de concen-
tración de recursos productivos y de ingreso o de carencias en
cuanto a equipamiento básico para garantizar un mínimo nivel de
interacción y bienestar sociales. Tampoco resulta evidente que
sea factible consolidar el poblamiento rural cuando se introducen
tecnologías ahorradoras de mano de obra o ciertos sistemas de asig-
nación individual de tierras que dejan de lado a grupos de traba-
jadores campesinos.

A raíz de este tipo de reflexiones se ha logrado comprender
que las acciones en el ámbito rural demandan una perspectiva más
amplia, que contemple cambios de tipo estructural y el diseño de
procedimientos imaginativos para incrementar la producción y pro-
ductividad sin desplazar fuerza de trabajo. Sin embargo, los
instrumentos desarrollados en este campo parecen hallarse todavía
en una fase preliminar de elaboración, lo que implica que su efi-
cacia aún no está suficientemente demostrada. Por lo demás, es
preciso reconocer que las condiciones del medio rural difieren
considerablemente no sólo a nivel internacional, sino dentro de
cada país; estos distingos han de tenerse en cuenta al seleccionar
y aplicar cursos de acción.

→ 4. INSTRUMENTOS ADICIONALES

Finalmente, parece conveniente señalar que existe una serie
de medidas complementarias a la planificación urbana, regional y
rural que aún no han sido suficientemente difundidas y para las
cuales se carece de experiencia en América Latina. Si bien muchas
de ellas tienen un carácter auxiliar, al estar dirigidas a afectar
las actitudes y motivaciones de los migrantes o a ayudar a quienes
desean migrar o encontrar trabajo "adecuado" en determinados luga-
res, su empleo pudiera contribuir al éxito de los instrumentos de
planificación específicamente destinados a influir en la dinámica
poblacional. A vía de ejemplo pueden mencionarse:

- el uso de los medios de comunicación de masas para informar a-
cerca de posibilidades de trabajo u otras condiciones de vida
en ciertas áreas;
- la instalación de oficinas de trabajo que canalicen la oferta
y demanda de empleo entre áreas de emigración y de inmigra-
ción;
- el establecimiento de unidades móviles de migración laboral
que acompañen y regulen los desplazamientos migratorios esta-
cionales;
- la habilitación de organismos para el readiestramiento técni-
co de adultos con el fin de capacitarlos para ciertos tipos
de empleo disponibles en los lugares de inmigración;

- la introducción de cambios fundamentales en la enseñanza básica y media de los sectores rurales de modo que sus contenidos se adecúen a las actividades agrícolas y agro-industriales.

2. El desarrollo urbano regional: tendencias y perspectivas

1. INDICIOS DE LA PLAN. REG. EN A.L.

①

En América Latina los primeros esbozos de política regional se registran durante los años 50. Ellos corresponden a un conjunto de acciones destinadas a aminorar las presiones sociales en ciertas áreas o a paliar los efectos de desastres naturales. Entre las motivaciones que llevaron a las instancias de decisión pública a adoptar medidas en este campo, cabe consignar:

- la creciente discrepancia entre los requerimientos de la población en expansión (particularmente a nivel de los centros urbanos) y la capacidad de satisfacción de aquéllos por parte de las agencias productoras de bienes y servicios;
- los desplazamientos del centro de gravedad de las economías nacionales, dando lugar a una condición de fragilidad e inestabilidad en los patrones de explotación de recursos y de provisión de empleos, situación que se hacía particularmente manifiesta en algunas áreas de los territorios nacionales;
- la progresiva concentración y centralización de las inversiones, tanto públicas como privadas, en ciertos sectores (especialmente en aquéllos que constituían un mercado y disponían de un acceso relativamente fluido hacia el exterior), en desmedro de otras zonas de los países;
- la promoción de objetivos geopolíticos que conllevan el fomento, económico y poblacional, de áreas fronterizas;
- los requerimientos de los organismos político-administrativos en cuanto a perfeccionar su grado de gestión a nivel nacional (lo cual redundó en modificaciones y reagrupaciones de las divisiones territoriales).

Conjuntamente con la percepción de tales condiciones puede indicarse, al menos para algunos países, el reconocimiento de que las restricciones del mercado interno, para los efectos de continuar implementando un modelo sustitutivo de importaciones, hacía necesaria una programación, a escala de entidades espaciales, de ciertas inversiones (particularmente las concernientes a obras públicas). Gran parte de las medidas adoptadas durante esta etapa inicial se circunscribieron a la explotación de recursos naturales (colonización), a la concesión de franquicias tributarias, a la construcción y dotación de elementos de apoyo a la producción y a la promoción de áreas específicas. Si bien algunos de estos programas parecen haber tenido efectos sobre el patrón de

2. PROBLEMAS DE LA PLAN. REG. EN A.L.

②

ACCIONES ATIPICAS

establecimientos humanos, la mayoría de ellos se distinguió por su carácter aislado; es decir, se registró la ausencia de un marco global de desarrollo que explicitara suficientemente el rol de las regiones y centros poblados en el contexto nacional.

3. Problemas de
A PLANIFICAR
EN AC

La planificación urbana, por su parte, tiene una tradición más prolongada en América Latina. Sin embargo, durante largo tiempo las labores desplegadas en este campo se limitaron a los aspectos físicos del planeamiento (normas de construcción y urbanización, reglamentaciones acerca del uso del suelo y de la edificación, disposiciones sobre tránsito y vialidad y algunas indicaciones relativas a densidades residenciales). En general, la práctica técnica omitió el tratamiento estratégico de los procesos operativos a nivel de la estructura social.

3

Careciendo de apoyo político y administrativo y sin contar con una representación efectiva de las poblaciones urbanas, la acción de los planificadores se restringió a la producción de instrumentos "reguladores" (planes directores, planes maestros, planes seccionales) del diseño y la organización físico-espacial urbanos. Muchas de las recomendaciones contenidas en aquellos documentos resultaron inaplicables por la ausencia de otros dispositivos de alcance más estructural en la captación, asignación y aprovechamiento de recursos. Además, las indicaciones de corte "urbanístico" se enfrentaron con obstáculos de orden administrativo (falta de capacidad de gestión a nivel local, insuficiencia de adiestramiento por parte del personal encargado de interpretar esas disposiciones). Por otra parte, el proceso de elaboración de los planes urbanos solía ser lento y circunscrito al ámbito específico de una localidad (concebida como un sistema cerrado), de tal forma que una vez concluida su preparación quedaban transformados en instrumentos obsoletos y espacialmente desarticulados.

4

Paulatinamente se fue tomando conciencia de los escasos frutos que podían obtenerse de las políticas urbanas, sociales y sectoriales aisladas. Comenzó a apreciarse, hacia mediados de la década del 60, que el patrón espacial del crecimiento debía formar parte integral de las estrategias nacionales de desarrollo y que las acciones regionales y locales tenían que inscribirse en un contexto global. Los problemas percibidos a escala nacional, comienzan a convertirse en materia de debate y se vuelcan a reuniones internacionales que efectúan recomendaciones acerca de objetivos considerados deseables:

4
RECOMENDACIONES

- propiciar la agrupación de la población que vive geográficamente dispersa, mediante la creación de comunidades dotadas de los servicios básicos para su desarrollo integral;

- realizar esfuerzos tendientes a establecer y fortalecer conjuntos de ciudades pequeñas y medianas para equilibrar tendencias urbanas, así como mejorar la planificación de los centros urbanos y rurales para asegurarse una eficaz prestación de servicios públicos.

5
SIGNIFICADO *
DE LAS
RECOM. Y
PROB. DE
IMPLEMENTAR

Tales recomendaciones parecen ajustarse al llamado modelo de descentralización concentrada. Una de las inquietudes que surgen al respecto consiste en la búsqueda de criterios para seleccionar focos de concentración que sean capaces de promover e irradiar efectos "estimulantes" hacia sus periferias. Evidentemente, cualquier acción en este sentido ha de estar presidida por una estrategia nacional de asentamientos concebida como una imagen-objetivo flexible y adaptativa. Sin embargo, es obvio que ésta es una condición necesaria pero no suficiente. La adopción de medidas concretas requiere de una modificación de las fuerzas que están operando y que han dado origen y persistencia al patrón de establecimientos que se pretende transformar.

6
PROMOVER
DEL EQUILIBRIO
TERRITORIAL
A

Si efectivamente se desea conseguir un aprovechamiento más completo del espacio económico y obviar la acentuada tendencia a la concentración de la población y las inversiones en las regiones que se han distinguido por su condición "polarizante", será necesario orientar los esfuerzos hacia una ocupación más intensa de las demás áreas de los países. Ello supone alterar los criterios utilizados tradicionalmente para la mera asignación de recursos o para evaluar condiciones de eficiencia, reemplazándolos por la búsqueda de modelos alternativos de crecimiento a nivel nacional y no sólo en el plano de regiones específicas. En otros términos, se trata de diseñar un curso de acción que dé lugar a la ampliación de la base social de adopción de decisiones; para ello es preciso comprender que las políticas dirigidas al logro de metas de equidad territorial no conducen, de modo automático, a la equidad en términos poblacionales. De lo anterior se desprende que el "desarrollo integral" ha de compatibilizar la diversificación de la producción con el empleo de tecnologías que permitan acrecentar los frentes de empleo y el incremento de la productividad con una redistribución efectiva de los ingresos y de las estructuras de tenencia de los recursos productivos.

7 B

Al recomendarse que se promueva el equilibrio de las "tendencias urbanas", se reconoce que la urbanización constituye un proceso irreversible, pero que puede ser canalizado de acuerdo a los objetivos que se establezcan a nivel nacional. Diversas medidas suelen indicarse como instrumentales para aquella orientación, entre ellas: creación de ciudades nuevas, promoción de centros intermedios, remodelación metropolitana. Dos supuestos suelen esgrimirse frente a la aplicación de estos elementos: a) las ciudades grandes

se tornarían desventajosas; y, b) se haría necesario estimular otros núcleos urbanos de tipo "compensatorio". Sin embargo, estos supuestos aparecen poco definidos: ¿Cuándo una ciudad se hace demasiado grande o desventajosa? ¿Cómo se pueden estimular, de modo eficaz y a bajo costo, otros núcleos urbanos alternativos? Habitualmente las ciudades mayores adquieren la condición de tales en virtud de los beneficios económicos (aglomeración) que generan y es poco lo que se sabe, con certeza, respecto de sus costos (especialmente en lo que concierne a su distribución y absorción). Contrarrestar el dinamismo exhibido por aquellas ciudades implica la promoción de otros centros de tamaño relativamente grande, pues los pequeños, salvo cuando se hallan próximos a las ciudades principales, difícilmente podrán proporcionar una base "competitiva". De estas consideraciones se infiere que, no existiendo un criterio definitivo sobre la materia, será necesario adoptar pautas de intervención flexibles que se incorporen en el diseño de una política de redistribución del crecimiento urbano en forma de aproximaciones sucesivas. Por otra parte, estas acciones no pueden omitir el hecho de que una fracción importante de la población de los países de América Latina sigue teniendo una condición rural, lo que implica la definición cuidadosa de pautas de localización al evaluar las alternativas que lleguen a formularse. Tampoco puede dejarse de lado el reconocimiento de que las instancias que actúan en el mercado del suelo urbano se tornan en obstáculos para la delimitación de horizontes de expansión diferentes a aquéllos que se encuentran operando actualmente.

Otras recomendaciones aluden a la reorientación de los movimientos migratorios "de acuerdo a las necesidades planteadas por el desarrollo regional de cada país". Una vez reconocida la irreversibilidad del proceso de urbanización se hace evidente que la detención (o disminución) per se de la migración rural no resuelve los problemas urbanos ni tampoco los rurales. Por el contrario, es preciso que la planificación sea concebida como una estrategia social integral que articule los diversos componentes de la distribución espacial de la población. No basta con patrocinar proyectos regionales en que se gasten recursos para incentivar el traslado de actividades (mediante concesiones tributarias, subsidios, dotación de infraestructura) cuyas demandas de localización (orientación de la producción) hagan impracticable tal desplazamiento o cuyas características les conviertan en verdaderos enclaves. Tampoco es suficiente propiciar la capacitación de la fuerza de trabajo de una región determinada si ella no va acompañada de una ampliación efectiva de las fuentes ocupacionales. Se trata, por el contrario, de estimular el desarrollo de aquellas funciones productivas que proporcionen un aporte significativo a la expansión de las regiones mediante la creación de empleos, la generación de mayores ingresos y la utilización de insumos de

origen local (encadenamientos internos).

⑥ Las sugerencias en cuanto a "desarrollar programas de colonización con la incorporación de nuevas tierras al cultivo" puede ser de considerable importancia para muchos países de América Latina que aún disponen de reservas territoriales aprovechadas sólo marginalmente. Aunque se han realizado esfuerzos en este ámbito, las evaluaciones de esas experiencias son todavía fragmentarias o nebulosas. El verdadero desafío que plantea la expansión del ecúmene consiste en generar patrones innovativos de asentamientos, de control y de uso de los recursos productivos, a fin de obviar los problemas que implicaría la reproducción de los sistemas tradicionales de explotación de la tierra y de empleo de los recursos humanos.

⑦ Repetitivo Debe reiterarse que los riesgos e incógnitas aún existentes en materia de planificación urbana y regional no debieran convertirse en escollos insalvables para la formulación de estrategias que, al implementarse en forma progresiva, permitan señalar pautas experimentales sujetas a mecanismos de control. Por esta vía será posible moldear acciones futuras reajustando, en instancias temporales diversas, las especificidades de las imágenes-objetivo que se propugnen. La aplicación de criterios innovativos permite superar la etapa de las meras adaptaciones de instrumentos elaborados en contextos estructurales diferentes a los de las situaciones nacionales existentes en América Latina. Por otra parte, los equipamientos institucionales, que pueden variar de un país a otro, debieran considerar que no es suficiente contar con entidades poderosas a nivel central, sino que, además, se hace imperiosa la existencia de una expresión local y regional capaz de contribuir a la efectiva formulación de metas y a la definición de cursos de acción operativos.

3. El desarrollo rural

⑧ Significativo La consideración del medio rural en las políticas de redistribución espacial juega un rol de gran importancia. Su objetivo principal es conseguir que, por medio de un desarrollo económico y social integral, se incremente la fuerza de retención de población en las áreas rurales. Cabe destacar, en este sentido, las políticas agrícolas tendientes a mejorar los niveles de ingreso y a organizar la producción de manera que se aumente al máximo el empleo productivo de la fuerza de trabajo disponible.

⑨ Instruccionista
A El acceso a la tierra y al capital constituyen, en general, la forma más apropiada de asegurar la elevación de los ingresos; en efecto, además de la remuneración directa al factor trabajo,

una modificación de los sistemas de propiedad de los recursos productivos implicaría que el campesino se haría acreedor a la renta de la tierra, al interés derivado de las inversiones y a la eventual valorización de los bienes raíces. Se considera que uno de los medios más eficaces para conseguir estos propósitos es la reforma agraria y, en particular, la organización de formas comunitarias de tenencia de la tierra. Estas permitirían agrupar a los productores de modo que se incremente su capacidad de negociación tanto en la comercialización de los productos como de los insumos, lo cual redundaría en mayores posibilidades de ingreso.

Otra forma de contribuir a la elevación de los ingresos consiste en aumentar el grado de empleo de la población rural, incrementando al mismo tiempo la producción. Se opina que ello puede conseguirse mediante la expansión de la superficie cultivable y de su rendimiento, así como a través de cambios en la estructura de uso del suelo (por ejemplo, el reemplazo de la ganadería extensiva por un régimen de poli-cultivos) o recurriendo a tecnologías que impliquen una alta densidad de trabajo. Aun cuando estas medidas pudieran aumentar la fuerza de retención de población en las áreas rurales, su implementación debería contemplar la aplicación de otros procedimientos complementarios. Así, por ejemplo, sería imprescindible ampliar la absorción laboral en actividades no agropecuarias, como la elaboración y comercialización de alimentos, la manufactura de insumos agrícolas, la construcción de infraestructura física, la confección de elementos artesanales, etc. Para hacer factible toda esta gama de actividades sería necesario que, dentro de las áreas rurales, se formasen focos de concentración de población (centros agro-urbanos). B

Un aspecto esencial para promover el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores rurales consiste en la provisión de infraestructura básica y de servicios comunitarios. Suele señalarse que las acciones del sector público dentro de este campo deberían efectuarse en función del aumento de la producción y la productividad, metas que podrían alcanzarse por medio de la elevación de los precios de los productos, la reducción de los costos de producción y el mejoramiento cualitativo de los recursos humanos. Paralelamente debería elaborarse un vasto programa de desarrollo social que consultara condiciones de vivienda más apropiadas, la expansión de los suministros de luz eléctrica y agua potable, la ampliación de los medios de transporte y comunicaciones, la provisión de servicios educacionales, de asistencia médico-sanitaria y de previsión social. De este modo se estaría contribuyendo a cerrar la brecha entre la zona rural y la urbana. C

América Latina cuenta con una experiencia relativamente amplia en algunos aspectos del desarrollo rural. Esto es

③ PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN

particularmente cierto en cuanto a reformas agrarias (México, 1917; Bolivia, 1952; Cuba, 1959; Colombia, 1961; Chile, 1962; Brasil y Perú, 1964, etc.). Sin embargo, diversos estudios coinciden en señalar que sólo algunas de tales reformas han contribuido a un mejoramiento efectivo de la condición económica y social del campesinado; en tanto que en otros casos los programas no han sido implementados conforme se los diseñara originalmente o han tenido efectos menos promisorios que lo esperado. Estas deficiencias se han debido a una serie de factores entre los que pueden destacarse:

- a) el carácter lento del proceso de aplicación de las medidas adoptadas;
- b) la interferencia de obstáculos burocráticos, entre ellos la falta de delegación de poderes administrativos a nivel local y regional;
- c) una insuficiente capacidad organizativa de las formas cooperativas de tenencia y producción, particularmente evidente en los aspectos financiero y técnico;
- d) la falta de compromiso efectivo por parte de diversas instancias del aparato estatal, reflejada especialmente en las condiciones de expropiación y transferencia de los recursos productivos, así como en la debilidad de las acciones de apoyo financiero y técnico;
- e) una fuerte presión ejercida por poderosos intereses de sectores opuestos a una modificación estructural del sector agropecuario (grandes terratenientes, grupos políticos conservadores, empresas extranjeras).

Por otra parte, a lo largo del proceso de aplicación de la reforma agraria se han presentado ciertos efectos imprevistos que han obstaculizado el logro de los objetivos trazados inicialmente. Así, por ejemplo, dado que en algunos casos las disposiciones legales contemplan el derecho del gran propietario agrícola a mantener una parte de su pertenencia original (reserva), generalmente la mejor explotada y con superiores condiciones productivas (calidad de suelos, riego, infraestructura, accesibilidad al mercado), se han generado posibilidades para que éste aproveche el capital acumulado y el fruto de la indemnización en una transformación del proceso de producción que le ha sido favorable pero afectado negativamente a otros grupos de la población agrícola. Por este medio el antiguo latifundista ha introducido la mecanización de las labores desplazando mano de obra; además, ha logrado exhibir un nivel de "eficiencia" económica superior al de los demás productores del sector reformado con lo que se ha hecho acreedor a la mayor parte de la asistencia crediticia y tecnológica. De otro lado, las modalidades de expropiación han dado lugar a diversas situaciones que se oponen a las metas sociales formuladas. En muchas

ocasiones, no ha sido la magnitud de las propiedades el criterio utilizado para expropiar, sino la eficiencia de las explotaciones. En prevención de aquello, y dada la lentitud con que se ha operado, el gran propietario ha reaccionado en dos formas: a) un cambio en la forma tradicional de explotación, generalmente bajo la forma de la especialización en ciertos cultivos o la mecanización y, b) la parcelación del predio en unidades menores asignadas a sus familiares. Por último, el carácter distributivo de las reformas agrarias ha implicado, en algunos casos, una asignación selectiva de las tierras que beneficia sólo a una parte de la población campesina y, en otros, una atomización de la propiedad que genera dificultades de producción. De esta manera, la reforma ha contribuido a aumentar la fuerza de retención de algunos grupos de trabajadores y, paralelamente, a fomentar la emigración de quienes han sido excluidos o de aquéllos que han recibido pequeños predios con escasas condiciones productivas. D

Otro factor que debe ser tenido en cuenta al evaluar la reforma agraria consiste en el veloz ritmo de crecimiento vegetativo de la población rural. En virtud de este incremento se originan "bolsones de saturación" en determinadas áreas caracterizadas por el predominio de pequeñas explotaciones. E

Por otra parte, si la reforma agraria contempla asignaciones individuales de predios sin señalar criterios para su división, el aumento sostenido de la población puede ocasionar modalidades minifundistas a través de la sub-parcelación. Ambas situaciones conducen a una disminución de la productividad y del ingreso y a una progresiva degradación ecológica, redundando en la emigración de la población rural.

Como se mencionó anteriormente, un elemento crucial de los programas de desarrollo es la creación de nuevas fuentes de empleo en las áreas rurales. Al respecto, en la Conferencia de Población de México se hizo una breve referencia a la transferencia de recursos económicos hacia el sector agropecuario y al fomento de la agroindustria, como también al apoyo financiero y técnico a las industrias pequeñas y medianas emplazadas en el ámbito rural. Sin el ánimo de minimizar la importancia de estas iniciativas, es conveniente identificar la operación de algunos factores que dificultan su puesta en práctica. En general se trata de propiciar industrias de reducido tamaño, de escaso grado de capitalización o de carácter tradicional, que se distinguen por una alta densidad laboral relacionada con la elaboración de productos agropecuarios. Este tipo de establecimiento enfrenta la fuerte competencia de las industrias urbanas, que con su mayor capacidad técnico-financiera y proximidad a los mercados de consumo amenazan con desplazarlos o hacerlos poco factibles. No obstante lo anterior, podrían concebirse F

proyectos específicos en que se diseñen sub-procesos de elaboración (centrales de acopio, plantas de empaque, etc.) que deberían contribuir a ampliar la demanda de empleos. También es probable que una estrategia que combine la introducción de nuevas líneas de cultivos, o el fomento a la ganadería lechera, con la instalación de industrias de elaboración (que pudieran sustituir importaciones), tenga un mayor grado de vigencia. Puede también ser aconsejable el desarrollo de unidades de producción de ciertos insumos directos para las actividades agropecuarias.

6 Una tercera forma de enfrentar el desarrollo rural, evidentemente complementaria de las ya reseñadas, está representada por la concentración de la población rural dispersa, frecuentemente un elemento concomitante con los planes de colonización. Con ello se facilita la dotación y el acceso a los servicios y a la infraestructura, sentándose las bases para un efectivo mejoramiento de las condiciones de vida. Aunque la experiencia latinoamericana con estos programas es todavía reducida, sus frutos han sido generalmente positivos, particularmente en lo que concierne a la eficacia de la asistencia técnico-financiera y de la inversión pública en capital social fijo. Un problema que suele surgir al aplicarse estos planes de relocalización de población dispersa consiste en las condiciones de ajuste de las familias rurales a un patrón de asentamiento nucleado. Acostumbradas a vivir en forma aislada, les resulta difícil adaptarse a ciertas normas y reglamentaciones sociales que rigen la vida cotidiana en tales agrupaciones. Sin embargo, mediante un tratamiento innovativo de las condiciones ambientales, preservando algunos elementos de privacidad, a través del diseño ingenioso de las viviendas y de la planta física de los asentamientos y con auxilio de instancias de participación comunitaria, es probable que muchas de esas dificultades puedan ser obviadas.

INSTRUMENTOS
ADICIONALES

P. 7

III. POLITICAS DE PLANIFICACION DE LA FAMILIA

1. Cambios recientes en la fecundidad

Sólo se dispone de información completa y fehaciente sobre los cambios recientes en la fecundidad para muy pocos países de América Latina. No obstante, existen estimaciones relativamente seguras de los niveles y tendencias de la fecundidad para la mayoría de ellos. Estas estimaciones indican que la tasa bruta de natalidad (TBN) descendió de un modo continuo en todos los países de la región después de 1965.

Pero esta tendencia general de la TBN no puede interpretarse como una prueba concluyente de que la fecundidad descendió en todos los países y, menos aún, de que continuará descendiendo. Aparte de los problemas de medición existentes, hay que tener en cuenta que la TBN está afectada por cambios en la estructura por edades. Si se consideran las tasas globales de fecundidad (TGF), que no son afectadas por estos cambios, las tendencias apuntadas ya no son generales. Además hay que considerar que los cambios en la TGF no significan necesariamente que haya cambiado el comportamiento reproductivo, ya que podrían obedecer a modificaciones de los patrones de nupcialidad.

Las tendencias generales señaladas para los países de la región se traducen en una leve tendencia decreciente, tanto de la TBN como de la TGF, para el conjunto de la región. Se estima que la primera pasó del 40 por mil en 1960-65, al 38,5 por mil en 1965-70 y al 37,4 por mil en 1970-75, en tanto que la segunda de 5,72 a 5,57 y luego a 5,32 en los mismos períodos.

En Argentina y Uruguay, las TBN descendieron muy lentamente desde 1960, aunque los cambios en las TGF no fueron significativos.

Chile y Cuba son los otros dos países de la región en donde la fecundidad ya había descendido significativamente antes de 1960. En Chile, la TBN todavía era superior al 35 por mil en 1960-65, pero desde entonces reanudó su tendencia decreciente y rápidamente descendió por debajo del 30 por mil. Una tendencia similar se observa en la TGF que descendió de cerca de 5 a menos de 4, desde 1960. En Cuba, tanto las TBN como las TGF muestran cambios similares que seguramente dependen, en parte, de las altas tasas de migración. Se estima que la TBN descendió con bastante rapidez, de cerca del 35 por mil en 1960-65 a menos del 30 por mil en la

actualidad y que en el mismo período la TGF bajó de 4,8 a 4.

Costa Rica es el país de la región donde el descenso de la fecundidad ha sido más espectacular. La TBN que había alcanzado niveles bien por encima del 45 por mil antes de 1960, comenzó entonces una clara tendencia decreciente que se acentuó después de 1965. Cabe hacer notar que el registro de nacimientos que es prácticamente completo, muestra que en ese país la TBN ya ha descendido por debajo del nivel del 30 por mil. La TGF también corrobora este brusco descenso de la fecundidad, habiendo descendido de más de 7 antes de 1960, a alrededor de 4,5 en la actualidad. La encuesta PECFAL-Rural (1969) muestra que la fecundidad también había descendido en las zonas rurales.

En Brasil la fecundidad ha continuado su lento descenso iniciado hace varias décadas, estimándose que la TBN actual todavía supera el 35 por mil y la TGF es de alrededor de 5. En este país han existido grandes diferencias entre los niveles de fecundidad de las regiones que lo integran, de manera que con el descenso a nivel nacional las diferencias regionales se han ido ampliando. La migración interregional parece haber contribuido al aumento de esas diferencias.

Otros dos países donde la fecundidad ya ha comenzado a disminuir son Panamá y Venezuela. Se estima que tanto la TBN como la TGF de estos países han alcanzado niveles similares a los del Brasil.

En los 12 países restantes se observa una tendencia bien definida de descenso de las TBN. En 1950 todos ellos tenían tasas superiores al 45 por mil, las cuales fueron disminuyendo de tal modo que actualmente se estima que sólo tres países (Honduras, Nicaragua y la República Dominicana) tienen tasas de esa magnitud. No obstante, esas tendencias no significan necesariamente que la fecundidad ha comenzado a decrecer en todos estos países. Un examen de las TGF mostraría que éstas han permanecido constantes o han experimentado variaciones de escasa significación, que no pueden ser interpretadas como una prueba inequívoca de que la fecundidad ha comenzado a decrecer.

2. Políticas y programas de planificación familiar

En las Conferencias Regionales de Población de San José (1974) y México (1975), la mayoría de los países que tenían altas tasas de natalidad manifestaron que éstas eran excesivas.

Más recientemente, una encuesta de las Naciones Unidas ^{1/} y diversos documentos oficiales de los países muestran que en aquellos países donde los gobiernos admitieron haber adoptado una política de reducción de la fecundidad, esa política se limita frecuentemente a desarrollar actividades de planificación familiar, complementadas, en algunos casos, con educación sexual, sobre familia y sobre población.

En otros países, como Ecuador, Chile y Haití que han declarado que no tienen una política especialmente formulada para modificar los niveles de fecundidad, los programas públicos de planificación familiar han estado en operación por 6 a 10 años. En estos casos, los objetivos que justifican la implementación de los programas de planificación familiar, son de carácter ético y socio-médico. A menudo, a fin de evitar conflictos políticos se manifiesta públicamente que esos programas no tienen objetivos demográficos. Así, en algunos países se establece una clara distinción entre control de natalidad, que corresponde a un tipo de política demográfica, y planificación de la familia que se inserta en las políticas de salud y bienestar familiar.

De la encuesta de las Naciones Unidas antes mencionada y otras fuentes de información recientes, puede concluirse que, independientemente de que exista o no una política de población que explícitamente trata de modificar el comportamiento reproductivo, la mayoría de los gobiernos considera que los niveles de fecundidad son demasiado altos y está desarrollando actividades de planificación familiar o dándoles apoyo oficial. En todos los países funcionan programas de planificación de la familia, privados o públicos, aunque su cobertura es bastante desigual.

En todos los países de América Latina, excepto en Cuba, se iniciaron programas privados de planificación familiar entre 1959 y 1968. Actualmente sólo hay cuatro países (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay) que no tienen programas de planificación familiar financiados por el gobierno. En Argentina ha prevalecido una política pronatalista. La posición de Brasil en Bucarest fue de que el estado tiene la responsabilidad de proveer la información y los medios requeridos para que las familias de bajos ingresos puedan tomar medidas para controlar los nacimientos. Pero a pesar de esa declaración, el gobierno federal todavía no ha iniciado ninguna actividad en este campo, aunque algunos Estados del Nordeste sí lo han hecho. En Perú donde hasta principios de 1976 el gobierno había mostrado una actitud pronatalista, acaba de prepararse

^{1/} "Third Inquiry Among Governments on Population Policies in the Context of Development (1976)".

un proyecto de ley que establece los lineamientos para una política de población en ese país. La aprobación de ese proyecto significará un importante cambio en la actitud del gobierno peruano respecto a la planificación familiar, adoptándose los principios aprobados en Bucarest y México que se refieren al derecho fundamental de todas las parejas e individuos a decidir sobre el número y el espaciamiento de sus hijos y el deber de los gobiernos de asegurar el ejercicio de ese derecho independientemente de sus objetivos demográficos generales. De acuerdo a esos principios, se considera conveniente incorporar la planificación familiar como un componente regular de los servicios de salud materno-infantil proporcionados por el Estado.

La cobertura de los programas de planificación familiar es todavía muy baja, aunque varía mucho según los países. En la gran mayoría de ellos no llegaba al 5 por ciento de la población femenina de edad fértil, en 1975. Las excepciones son Chile, Panamá y Costa Rica, con 10, 15 y 27 por ciento de cobertura en 1975.

IV. POLITICAS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES

Después de las profundas modificaciones acaecidas en las corrientes migratorias internacionales en América Latina, a partir de los años 50 (en especial, la drástica disminución del antiguo flujo inmigratorio de origen europeo), las principales preocupaciones en torno a este tema se centran en dos tipos de movimientos de vital importancia para el desarrollo económico y social de nuestros países: los desplazamientos intrarregionales de mano de obra no calificada o semi-calificada y la emigración de mano de obra altamente calificada ("éxodo intelectual" o "fuga de cerebros") hacia los países altamente industrializados.

En relación a estos fenómenos, se ha señalado cada vez más insistentemente la urgente necesidad de adoptar medidas concretas para encauzar o contrarrestar, según los casos, ya sea los propios desplazamientos, ya sea algunos de sus más perniciosos efectos.

Dado que los problemas de índole demográfica, económica, social, cultural y política relacionados con ambos fenómenos son de naturaleza muy diversa, las políticas gubernamentales diferirán también sensiblemente, tanto en sus objetivos cuanto en sus posibles medios de acción, por lo que es conveniente analizar por separado las cuestiones involucradas en la formulación, implementación y evaluación de políticas referidas a cada tipo de movimiento migratorio.

A. Migraciones intrarregionales de mano de obra calificada y semi-calificada

Esta clase de corriente migratoria -cuya intensificación en los últimos años constituye un innegable indicador de la formación (planificada o no planificada) de mercados subregionales de mano de obra- representa en lo esencial una continuación a través de las fronteras, del proceso de migraciones internas. Inicialmente, se verificó bajo la forma de desplazamientos de tipo "rural-rural" para proveer de mano de obra no calificada (agrícola y no agrícola) a zonas de baja densidad de población o afectadas por movimientos migratorios internos hacia las principales ciudades del país de destino, tendiendo luego a prolongarse en movimientos "rural-urbanos" hacia las ciudades o metrópoli del país de acogida. El fenómeno ha adoptado a veces la forma de corrientes

colonizadoras de espacios recientemente integrados a la actividad económica o de reemplazo de migrantes estacionales internos en las zonas rurales del país receptor. En casi todos los casos, se trata de movimientos espontáneos de población entre países limítrofes, desde zonas de menor desarrollo a otras de mayor desarrollo relativo, que tienen por incentivo fundamentalmente la búsqueda por parte de los migrantes de un mejoramiento de sus niveles de vida. 2/

Desde el punto de vista de su composición, se constata, en términos generales, que estos contingentes de población están integrados por individuos de ambos sexos, con edades concentradas en el período de vida activa, con escasa o nula educación o calificación laboral, quienes, en una alta proporción -como consecuencia de la falta de convenios bilaterales que regulen los movimientos y de la inadecuación de las legislaciones en vigencia- han entrado o permanecido ilegalmente en el país receptor, sufriendo por lo tanto las correspondientes secuelas de este hecho: discriminación en el mercado de trabajo, carencia de seguridad social y falta de protección legal; todo lo cual se cristaliza en situaciones de marginalidad económica, ecológica, asistencial (vivienda, educación, salud), social, política y cultural.

La necesidad de resolver estos problemas, junto a la voluntad de impedir que se agudicen en el futuro (lo que sería plausible prever, dado el carácter de respuesta espontánea a fenómenos económicos no planificados de la mayoría de estos desplazamientos) y a la necesidad de salvaguardar los intereses de los países involucrados, justifican la urgencia en la búsqueda concertada de soluciones efectivas.

2/ Los principales flujos migratorios del tipo examinado son los siguientes: migraciones a la Argentina de paraguayos, chilenos y bolivianos; migraciones de colombianos a Venezuela y, en menor grado, a Ecuador y Panamá; migraciones entre países centroamericanos, fundamentalmente de El Salvador hacia Honduras, pero también desde el conjunto de esa región a Panamá y Costa Rica; migraciones desde las islas del Caribe a Panamá; asentamiento de población brasileña en tierras fronterizas del Paraguay; aunque reviste caracteres muy peculiares, debe mencionarse también la importante emigración de mexicanos hacia Estados Unidos.

1. La formulación de políticas de migración internacional

1.1. Recomendaciones de la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población

En la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población se tomaron numerosos acuerdos y recomendaciones relacionados con las migraciones internacionales que deberían guiar la actual discusión del problema.

En lo que se refiere al marco valórico que debería orientar las políticas de migraciones internacionales, la Reunión recalcó los siguientes derechos de los migrantes:

- El derecho de las personas a emigrar y la responsabilidad que tienen los gobiernos y las organizaciones internacionales de facilitar las migraciones internacionales voluntarias. Estos movimientos no deben basarse en consideraciones de orden racial.
- 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". "Concretamente, en el trato de los trabajadores migrantes los gobiernos deben esforzarse por impedir la discriminación en el mercado del trabajo y en la sociedad en forma de salarios más bajos u otras condiciones desiguales, por preservar sus derechos humanos, por combatir los prejuicios en su contra y por eliminar los obstáculos que se oponen a la reunión de sus familias".
- En la medida en que los migrantes se constituyen en grupos minoritarios al interior del país receptor, se aplica el derecho de conservar su patrimonio cultural.

En el respeto de tales principios se recomendaron especialmente los siguientes objetivos para una política de migración internacional:

- Que los gobiernos de la región establezcan, mediante consultas bilaterales o multilaterales, acuerdos tendientes a regular la migración de trabajadores no calificados, con la especificación de los derechos que a éstos deben asistir en materia de empleo, salarios, asistencia y seguridad social y derechos humanos, en los países de destino.
- Que los gobiernos deben tener presente las consideraciones humanitarias en el trato que den a los extranjeros que permanecen ilegalmente en el país, especialmente a los trabajadores no documentados.

Sería importante que la Primera Reunión de Intercambio entre Organismos Responsables de Políticas de Población en América Latina conociese y discutiese la experiencia de cada país en materia de regulación de movimientos internacionales, en especial, los obstáculos que enfrenta en cada caso la formulación de políticas explícitas en este campo. La Secretaría Técnica de la Reunión considera que, sin perjuicio del análisis de otros elementos atinentes, dicha discusión debería contemplar dos cuestiones básicas: i) los problemas de diagnóstico y ii) las relaciones entre política migratoria, política de población y planificación económica y social.

1.2. Problemas de diagnóstico

Las migraciones intrarregionales en América Latina constituyen quizás uno de los fenómenos demográficos de diagnóstico más incompleto dentro de la región, lo que es atribuible, en parte, a que se trata de un hecho relativamente reciente y de difícil captación, pero también a graves deficiencias de la información disponible.

Sin ánimo de exhaustividad, se exponen a continuación las principales lagunas de conocimientos que afectan a la formulación de políticas en materia de migraciones internacionales, con el fin de que se analicen los mecanismos al alcance de los Organismos representados en la Reunión para superar las situaciones descritas.

a) Volumen y dirección de los flujos y características de los migrantes. Si bien se posee una idea general de los rasgos propios a las principales corrientes migratorias, se carece de un conocimiento suficientemente exacto acerca de la magnitud de los contingentes poblacionales involucrados en cada caso; acerca del carácter permanente o temporario de los desplazamientos; acerca de las características geográficas y económicas de las zonas desde las que emigran en el país de origen y hacia las que se dirigen en el país de destino; acerca del sexo, edad, situación familiar, nivel de instrucción y calificación de los migrantes, etc.

Es decir, no se conocen suficientemente algunos aspectos de vital importancia para determinar -al menos desde un punto de vista cuantitativo- el grado de necesidad y urgencia con que debería emprenderse una política migratoria en un país dado.

Tales carencias son el resultado de las deficiencias -tanto en lo que se refiere a recolección, cuanto a procesamiento y suministro de publicación- de las dos principales fuentes de información en este dominio: las estadísticas sobre migraciones que se derivan de los registros fronterizos y los datos sobre migrantes que proporcionan los censos de población.

Las medidas al alcance para mejorar ambos tipos de información -en especial, aquellas tendientes a facilitar la constitución del Proyecto IMILA ("Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica") que se desarrolla en el CELADE- se exponen en otro de los documentos preparados por la Secretaría Técnica.

b) Causas y consecuencias de la inmigración internacional en los países receptores. Es éste un campo de conocimiento de obvia relevancia para la iniciación de políticas atinentes en los países receptores de inmigración. Si bien no es posible aquí considerar la totalidad de los aspectos involucrados en este campo merecen destacarse, por vía de ejemplo, algunos tópicos de crucial interés para la formulación e implementación de una política migratoria para los que no siempre se dispone de información suficientemente sólida:

i) Diagnóstico preciso de los mecanismos de índole económica, social y/o psico-social que inciden en la atracción hacia las diferentes zonas del país de las principales corrientes migratorias externas; en particular, características de la demanda de mano de obra en los diferentes mercados regionales y sectoriales de fuerza de trabajo y relación de competencia, reemplazo o complementariedad de los migrantes externos respecto a la mano de obra local. El conocimiento de tales hechos es indispensable para fijar las metas de la política migratoria, por ejemplo, en lo que se refiere al volumen y calificaciones de los migrantes que se desea atraer al país;

ii) Actitudes respecto a la inmigración extranjera en general y respecto a cada grupo de inmigrantes en particular existentes en los diferentes grupos socio-económicos y factores de poder del país receptor. El conocimiento de estas actitudes, así como el de la exactitud o inexactitud de las creencias y supuestos en los que se asientan, es de importancia fundamental para localizar y despejar los equívocos o prejuicios -es decir, los obstáculos subjetivos- que puede llegar a enfrentar una política migratoria;

iii) Consecuencias demográficas, económicas y sociales, según las regiones, derivadas del asentamiento de población extranjera. La correcta apreciación de estos hechos también es indispensable para fijar adecuadamente las metas relacionadas con el volumen y radicación geográfica de los inmigrantes;

iv) Situación de la población extranjera residente en el país en el momento de formularse la política migratoria, respecto a su documentación y a su eventual discriminación en

el mercado de trabajo y en el cumplimiento de leyes laborales y previsionales, así como a sus condiciones de vivienda, salud, educación, medio familiar, etc. Esta información constituye un requisito para establecer las metas de la política que se refieren a los migrantes ya establecidos y para establecer los programas asistenciales más pertinentes en cada caso.

- c) Causas y consecuencias de las migraciones internacionales en los países emisores. Mutatis mutandi, las consideraciones anteriores son aplicables a las necesidades de información en los países de origen de los migrantes. En estos casos, aun cuando no se pretendiera fijar explícitamente una política migratoria, el conocimiento de los factores de expulsión de población en las diferentes regiones geográficas y el de las consecuencias demográficas, económicas y sociales de la emigración son indispensables para la formulación de la política de población global.

1.3. Relación entre política migratoria, política de población y planificación económica y social

Una política gubernamental en materia de migraciones internacionales puede relacionarse con objetivos tales como aumentar o disminuir el ritmo de crecimiento de la población; mejorar los patrones de su asentamiento geográfico y asegurar la adecuada ocupación del territorio nacional; o actuar inmediatamente sobre la oferta de mano de obra en los mercados regionales y sectoriales de fuerza de trabajo. Se acepta, además, que cuando se decide influir sobre cada uno de estos fenómenos (por lo demás mutuamente interrelacionados) la consecución de los objetivos está supeditada al fin último de acelerar el desarrollo económico y social en cada país.

La formulación exitosa de una política migratoria depende, por lo tanto, de: la claridad con que se explicitan los objetivos en los planes de desarrollo económico y social; la adecuada formulación de las metas de la política de población concordante con el logro de dichos objetivos; la correcta elucidación de las metas de la política de recursos humanos conducente al mismo fin; la especificidad con que se estipulen las metas de las políticas sectoriales en materia de trabajo, educación, vivienda y salud; y del acierto con que se evalúe la incidencia de las migraciones internacionales en la consecución de las metas de la política de población, de la política de recursos humanos y de las políticas sectoriales.

Desde este punto de vista, la formulación de una política de migraciones internacionales no difiere sensiblemente de las relativas a otros fenómenos demográficos, al menos en lo que dice

relación a las ya discutidas dificultades de diseño de la política global de población y a la inserción de esta última dentro de la planificación económica y social.

No obstante, en el caso de las migraciones internacionales se añade otro problema: el de la existencia de políticas implícitas, de manera mucho más clara y frecuente que respecto a otros fenómenos demográficos. En efecto, debido a que en la evaluación de corrientes espontáneas de inmigración extranjera intervienen no sólo consideraciones de naturaleza económica, sino también concepciones (fundadas o infundadas) respecto a su deseabilidad social, así como argumentaciones geopolíticas relacionadas con la seguridad nacional, este fenómeno ha sido casi siempre objeto de reglamentación gubernamental; por lo general, a través de disposiciones legislativas dictadas con arreglo a la coyuntura más que a una reflexión de su compatibilidad con objetivos económicos y sociales de más largo alcance. A todos los fines prácticos, esta legislación constituye una política migratoria de formulación e implementación implícitas.

Por lo tanto, en el caso que nos ocupa, el diagnóstico debe incluir un panorama actualizado de la legislación nacional en vigencia respecto a este fenómeno, de los acuerdos bilaterales, multilaterales o internacionales suscritos por el país en este campo, así como una descripción de los organismos, instituciones y procedimientos administrativos que reglamentan la inmigración, emigración y radicación de extranjeros en el territorio nacional. Este diagnóstico es indispensable para analizar la compatibilidad de las disposiciones administrativas y legislativas con las metas que se estipulen al formular una política explícita en la materia.

Dada la trascendencia de este tipo de análisis, cabría reflexionar sobre el rol que podrían cumplir los Organismos Responsables de Políticas de Población en América Latina para promover estudios comparativos sobre las legislaciones nacionales vigentes en materia de migraciones internacionales; por ejemplo, semejantes al tipo de análisis propuesto dentro del Grupo Andino como correlato a la adopción del "Instrumento Andino de Migraciones Laborales", dentro del Convenio "Simón Rodríguez" de Integración Socio-Laboral, destinado a encauzar los desplazamientos de trabajadores entre los países signatarios de dicho Acuerdo de integración sub-regional.

2. La implementación de políticas de migración internacional

Las acciones concretas tendientes a implementar una política explícita de migraciones internacionales, como es obvio, dependen directamente de la naturaleza de los objetivos de esta última y de las características propias del país al que se aplican, lo que, en principio, desaconseja una discusión abstracta en relación a este tema. No obstante, al analizar las experiencias nacionales en esta materia, cabría discutir acerca de la viabilidad concreta de algunas medidas susceptibles de ser encaradas por Organismos nacionales e internacionales, las que en su mayor parte fueron recomendadas por la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población.

2.1. Acciones conjuntas entre países emisores y receptores

Sin lugar a dudas, la acción más trascendente en este campo sería el logro de acuerdos bilaterales o multilaterales entre los países involucrados en cada corriente migratoria. En especial, sería altamente deseable concertar políticas y medidas sobre movimientos de mano de obra entre los países que participan en procesos (planificados o no planificados) de integración económica subregional, las que deberían contemplar aspectos tales como la preservación de los beneficios en materia de seguridad social, el reconocimiento de estudios y títulos, las formalidades y condiciones de traslado, la igualdad de derechos entre los migrantes y la población nativa, etc. Parece innecesario insistir en la importancia de tales acuerdos para la formulación e implementación de políticas migratorias y para el éxito de cada una de las acciones que se enumeran más abajo. Cabría si considerar los obstáculos que se oponen a su concertación.

2.2. Acciones en el país de origen

- Medidas tendientes a difundir dentro de la población una información correcta y actualizada sobre las condiciones de empleo y de vida en el país de destino, así como sobre las normas que regulan la reunión de grupos familiares.
- Medidas de facilitación de las formalidades de emigración.

2.3. Acciones en el país de destino

- Medidas conducentes a regularizar la situación de los migrantes ilegales, teniendo presente el beneficio recíproco de los países receptores y emisores, y medidas destinadas a eliminar toda forma de discriminación del migrante respecto a las condiciones de trabajo y de seguridad social.
- Campañas tendientes a promover un mejor conocimiento de los beneficios de la inmigración por parte de la población nativa.

- Facilitación de las formalidades de inmigración.
- Instalación de Oficinas de Migración Laboral (estables y móviles) en los lugares de afluencia inmigratoria, capaces de proporcionar información actualizada sobre la demanda regional y sectorial de mano de obra. La acción de estas Oficinas debería coordinarse con las existentes en el país de origen y contemplar tanto los desplazamientos permanentes como las migraciones temporales de trabajadores (forma de traslado al país receptor y de retorno al país de origen; condiciones de trabajo; protección durante el período de estadía en el país receptor; etc.).
- Acciones que faciliten la integración del inmigrante a la sociedad receptora mediante programas dirigidos a ellos específicamente o mediante modalidades particulares de inserción en los programas de promoción y desarrollo social dirigidos a la población nativa, tales como por ejemplo: programas de alfabetización e instrucción del trabajador y su familia; programas de adiestramiento y capacitación laboral; programas de construcción de viviendas y de erradicación de habitaciones de emergencia; programas de erradicación de enfermedades infecciosas y parasitarias y de educación sanitaria; programas de educación alimentaria, y asistencia social en materia de adaptación de grupos familiares y de integración comunitaria.

3. La evaluación de las políticas migratorias

En la Reunión de México se recomendó que los Organismos Responsables de Políticas de Población, además de formular y velar por la ejecución de políticas globales y específicas en esta área, evaluaran en forma periódica su aplicación y sus resultados.

Dado que en América Latina la implementación de políticas explícitas relacionadas con las migraciones intrarregionales de mano de obra no calificada -en los casos en que tales políticas existen son relativamente recientes, tampoco se dispone de muchos ejemplos concretos de evaluación.

En atención a ello, sería importante que en la Reunión de Intercambio se diesen a conocer y discutiesen las experiencias nacionales existentes en este campo, tratando de discernir en cada caso, por un lado, la evaluación de la aplicación de la política (o sea, el balance de la efectivización de las acciones previstas para implementarla) y, por otro, la evaluación de la política en sí misma (o sea, la adecuación de los resultados obtenidos a las metas postuladas, desde el doble punto de vista de sus efectos demográficos y socio-económicos).

B. Emigración de personal latinoamericano altamente capacitado
("éxodo de talentos" o "fuga de cerebros")

El otro aspecto de los movimientos migratorios en América Latina que ha adquirido importancia creciente en las dos últimas décadas es el éxodo de recursos humanos altamente capacitados desde numerosos países de la región hacia los países desarrollados, acentuado desde que estos últimos han modificado sus políticas migratorias facilitando la entrada de personal calificado.

La apreciación de la magnitud de este éxodo resulta muy dificultada por deficiencia o carencia de la información idónea. Sin embargo, desde un punto de vista cuantitativo, se sabe que alcanza niveles alarmantes en relación al número de graduados de igual tipo y nivel de calificación.

Entre las causas de este fenómeno se señalan frecuentemente las siguientes: diferencias en los niveles de remuneración del personal calificado en los países desarrollados y subdesarrollados; situación de la oferta y la demanda de este tipo de recursos humanos en ambos casos; existencia de una infraestructura apropiada para asegurar el pleno desarrollo de la actividad profesional y eficiencia en la organización del trabajo en los países industrializados; diferencias en el contexto social y político y, en general, en el grado de desarrollo de ambos grupos de países. Entre las causas que jugarían en los países de origen se señalan: la inadecuada planificación de la educación y del uso de los recursos humanos y la relación de dependencia económica y tecnológica de los países subdesarrollados respecto a los centros industrializados.

En relación a las consecuencias económicas y sociales más evidentes de este éxodo, en los países de origen de los emigrantes, se destacan: la pérdida de las inversiones educacionales efectuadas en el personal que emigra; la pérdida de los bienes y servicios que hubiesen podido generar los emigrantes en sus países; la pérdida social en términos de personal capaz de organizar y dirigir las estructuras y programas requeridos para el desarrollo; en fin, el hecho de que este fenómeno constituye en realidad una transferencia inversa de conocimientos científicos y tecnológicos y de capital humano desde América Latina hacia algunas naciones desarrolladas.

Frente a la gravedad de esta situación y al riesgo de consolidación de estas corrientes migratorias, los gobiernos latinoamericanos han emitido numerosas recomendaciones propugnando la conducción de políticas explícitas que contrarresten el fenómeno.

Correspondería discutir en la Reunión de Intercambio cuáles son los obstáculos que dificultan la formulación, implementación y evaluación de tales políticas.

1. La formulación de políticas relativas al "éxodo de talentos"

1.1. Recomendaciones de la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población

En relación a este fenómeno, la Reunión de México recomendó incorporar el siguiente objetivo dentro de una política sobre migraciones internacionales:

"Reducir la migración de profesionales y técnicos calificados hacia países de mayor desarrollo, para lo cual se recomienda realizar una amplia planificación de la educación y de los recursos humanos, efectuar inversiones en programas científicos y técnicos y adoptar otras medidas que adecúen la formación de los profesionales y técnicos a las necesidades del desarrollo y faciliten su incorporación a este proceso. Lograr, además, acuerdos internacionales que protejan los intereses de los países menos desarrollados afectados por el éxodo de técnicos y profesionales".

La formulación concreta de políticas como la propugnada se enfrenta en la práctica a obstáculos de mayor o menor gravedad, entre los cuales es preciso destacar los relativos al diagnóstico.

1.2. Problemas de diagnóstico

a) Información estadística. La información disponible en América Latina para el estudio de la migración de personal altamente calificado es fragmentaria e incompleta, lo que impone muy serias limitaciones de alcance y validez a los análisis sobre el fenómeno, a la vez que hace imposible estudios de mayor profundidad. En este punto, cabría señalar las ventajas de reforzar el Proyecto IMILA del CELADE, incorporando la información censal sobre población latinoamericana residente en los países industrializados de América y Europa receptores de este tipo de migrantes. Sería importante que los Organismos Responsables de Políticas de Población en América Latina, en coordinación con los Organismos Internacionales, adoptasen medidas conjuntas para lograr la incorporación de dicha información al Programa IMILA.

b) Falta de insumos de conocimiento para formular los objetivos relacionados con la retención de personal altamente calificado. Se carece de un conocimiento suficientemente fundado acerca del peso e importancia relativa de cada uno de los factores

socio-económicos que se sindicaron como causas de estos flujos migratorios, lo que contribuye a que también se desconozca hasta qué punto dichos factores pueden ser realmente objeto de control gubernamental. Tampoco se dispone de una evaluación precisa de los efectos negativos o positivos del éxodo. Por lo demás, algunos de estos insumos de conocimiento son extremadamente complejos, como sería el caso, por ejemplo, de la incidencia de la política global de educación y recursos humanos en la generación de un excedente relativo de profesionales respecto a las posibilidades de empleo local.

c) Falta de insumos de conocimiento para formular los objetivos relacionados con el retorno del personal emigrado. En la mayor parte de los casos también se carece de una idea precisa acerca de las características del personal que se necesita o desea repatriar, así como sobre las condiciones que asegurarían su permanencia en el país después del retorno.

No obstante, a pesar de tales lagunas y sin disimular su gravedad, sería interesante que en la Reunión se discutiesen las experiencias de aquellos países latinoamericanos que han formulado políticas explícitas encaminadas a contrarrestar el "éxodo de talentos".

2. La implementación de políticas relativas al "éxodo de talentos"

Entre las posibles acciones a emprender en el plano nacional para frenar o contrarrestar la "fuga de cerebros", la Reunión de México destacó:

- "La preparación de normas legales que faciliten el regreso al país de nativos o el ingreso de extranjeros altamente calificados, mediante facilidades de importación y concesión de créditos para instalación;
- creación de oportunidades de empleo estable con niveles de remuneración adecuados;
- programas de perfeccionamiento y especialización profesional dentro del país".

Dada la amplitud y complejidad de las causas económicas y sociales que determinan este fenómeno, al discutir las formas de acción susceptibles de llevar a la práctica una determinada política o al analizar las experiencias concretas desarrolladas por los países de la región en este campo, convendría relevar las facilidades u obstáculos previstos o encontrados, en cada caso, a fin de esclarecer el grado de viabilidad de los siguientes tipos de medidas:

2.1. Medidas tendientes a actuar sobre las causas del éxodo en los países emisores

Sin duda, es éste el aspecto más complejo de la cuestión, por cuanto los factores que parecen influir en la emigración de personal altamente capacitado en los países subdesarrollados son en buena parte los mismos que definen la situación de subdesarrollo o que obstaculizan el proceso de desarrollo. No obstante, cabría aquí centrar la atención en la posibilidad de actuar sobre algunos factores inmediatamente relacionados con estas migraciones que dependen directamente de la acción gubernamental, tal como por ejemplo, la política de educación y de formación de recursos humanos científico-profesionales, al menos en aquellos casos en que el éxodo está relacionado con la falta de oportunidades de empleo.

Otra medida de más largo alcance pero de indudable potencialidad consistiría en que los países de América Latina, en especial los más pequeños, tomaran algunas medidas colectivas para promover la integración regional o subregional en materia de formación y utilización de recursos humanos capacitados. Esta integración haría más factible la formación de cierto tipo de profesionales, particularmente en el nivel de post-grado, evitando costosos estudios en el exterior de los que no siempre se regresa, estimularía políticas de investigación y ampliaría los mercados de empleo.

2.2. Medidas tendientes a actuar sobre ciertos factores de atracción en los países receptores

Obviamente, este tipo de medidas tiene por condición el establecimiento de acuerdos bilaterales o multilaterales entre países emisores y receptores de migrantes altamente capacitados. Sin subestimar la complejidad de la cuestión, cabría considerar formas de acción conjunta tendientes a contrarrestar ciertos "mecanismos utilizados por algunos países desarrollados para propiciar el éxodo de personal capacitado de los países de América Latina, incluyendo las políticas migratorias y salariales, y los sistemas de reclutamiento empleados en universidades y centros de estudio e investigación por empresas e instituciones de dichos países". 3/

3/ El estudio de dichos mecanismos fue explícitamente recomendado por la Reunión sobre Ciencia, Tecnología y Desarrollo en América Latina, efectuada en México en diciembre de 1974, con auspicio de la CEPAL.

2.3. Medidas tendientes a promover el retorno del personal emigrado

En este aspecto, la elección de las medidas más efectivas depende directamente de los resultados del diagnóstico en lo que se refiere a la clase de profesionales que sería conveniente repatriar con prioridad. Conocido el diagnóstico, corresponde entonces determinar qué tipo de incentivos (laborales, crediticios, aduaneros e impositivos, educativos, etc.) serían los más efectivos en cada caso y promover en consecuencia las medidas correspondientes. En este punto, no debe olvidarse que si bien dichos incentivos pueden favorecer la decisión de retorno, es preciso también crear las condiciones que aseguren la ulterior permanencia en el país.

Por último, también deberían discutirse las posibles formas de cooperación bilateral, multilateral o internacional que ayuden a los países subdesarrollados a recuperar sus recursos humanos. Al respecto, merece citarse como ejemplo el Programa sobre "retorno de talentos" desde Europa hacia América Latina que desarrolla el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), mediante ayuda financiera proporcionada por el Gobierno de la República Federal Alemana.

3. Evaluación de las políticas relativas al "éxodo de talentos"

La Reunión de Intercambio debería conocer las experiencias de evaluación de las políticas explícitas tendientes a contrarrestar el "éxodo de talentos" existentes en América Latina. Al considerar este tema, deberían discutirse por separado los resultados relativos a la retención y al retorno de migrantes, teniendo en cuenta, en cada caso, la distinción entre evaluación de la aplicación de la política y evaluación de la política en sí misma.