

NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



121 Balleu  
LIMITADO

E/CEPAL/AC.72/4  
21 de abril de 1978

ORIGINAL: ESPAÑOL

.....  
C E P A L

Comisión Económica para América Latina

Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel  
Primera Reunión sobre Población

Lima, Perú, 14 a 17 de junio de 1978

PERSPECTIVAS PARA LA ACCION EN POBLACION

EN AMERICA LATINA

Los últimos años son testimonio de la apertura de nuevos frentes de preocupación, estudio y cooperación en torno a las cuestiones de población, en particular aquellos que tienen relación con situaciones críticas que afectan el nivel y calidad de la vida humana. Siendo estas materias responsabilidad de los gobiernos, en el marco de la cooperación y solidaridad regional dado el carácter global de los problemas, los asuntos y actividades sobre población deben plantearse y organizarse en el contexto de las políticas generales y de la planificación del desarrollo.

El Programa Regional de Población, con los objetivos que se puntualizan en la sección 1 de este documento, se propone dar una respuesta a las demandas que surgen de esta nueva situación.

La sección 2 presenta un cuadro conciso de algunas situaciones críticas en aspectos claves del desarrollo económico y social en que la población juega un papel significativo.

La cooperación técnica es el mecanismo a través del cual los organismos gubernamentales, en este caso la CEPAL, ayudan a los países a enfrentar su propia problemática en términos de población y desarrollo. Señálase en la sección 3, el papel complementario de la cooperación internacional y la necesidad y los requisitos de un desarrollo interno a fin de que ésta pueda tener éxito, enfatizándose el principio de auto-suficiencia.

Por último, la sección 4 apunta a justificar la necesidad de mecanismos regionales de consulta, con el propósito de que la cooperación internacional gane en factibilidad y eficiencia. Se puntualizan las funciones principales que debería tener un órgano regional de consulta, cuales serían examinar la problemática población-desarrollo, el estado de las políticas y programas de población, y el estado y progresos de la cooperación regional.

## I N D I C E

	<u>Página</u>
1. El Programa Regional de Población. Ampliación del campo de acción en respuesta a nuevas preocupaciones .....	1
2. Situaciones críticas del desarrollo en las que la población tiene una presencia significativa	5
3. La cooperación técnica. Condiciones y problemas .....	11
4. Hacia un mecanismo regional de consulta en materia de población .....	15

1. El Programa Regional de Población. Ampliación del campo de acción en respuesta a nuevas preocupaciones

El Programa Regional de Población tiene como propósito global el crear y ampliar conocimientos, capacidades e insumos que son necesarios en general para un adecuado manejo de los asuntos de población y materias relacionadas y, en particular, para la formulación e implementación de políticas, planes de desarrollo y programas de población.

Para el logro de esta finalidad, el Programa contempla acciones y actividades orientadas a los siguientes objetivos:

a) Fomentar en las distintas esferas nacionales la comprensión de la naturaleza y la importancia de las relaciones recíprocas entre los factores demográficos, socio-económicos y ambientales en el desarrollo.

b) Desarrollar y mejorar la capacidad permanente de los países para la organización e implementación (incluyendo elaboración de datos y su publicación) de censos de población y encuestas.

c) Desarrollar y promover el mejoramiento de la calidad de las estadísticas demográficas y su adaptación a las necesidades de la planificación económica y social, así como de técnicas y métodos analíticos para su mejor aprovechamiento.

d) Mantener actualizada información básica sobre la situación y perspectivas de la evolución demográfica de los países de la región.

e) Promover y desarrollar investigaciones destinadas a clarificar las interrelaciones entre población y desarrollo, especialmente en cuanto a cuantificar los determinantes y consecuencias de la dinámica de la población en los países de América Latina, tomando en cuenta los diferentes sistemas regionales y grupos sociales.

f) Desarrollar instrumentos analíticos, adaptados a las condiciones de los países de la región, para incorporar las variables demográficas en el proceso de planificación.

g) Promover

g) Promover y desarrollar la elaboración de marcos conceptuales (incluyendo objetivos, metas e instrumentos) e insumos para la formulación de políticas y programas de población, su implementación y evaluación.

h) Estimular, mantener y mejorar la enseñanza destinada a la formación de profesionales en análisis demográfico y temas de población, incluyendo campos específicos.

i) Publicar estudios, manuales y otros informes técnicos y difundirlos entre diferentes audiencias nacionales; y

j) Mantener un flujo de información de datos y documentación relativos a población, sobre América Latina.

Muchas de las actividades del Programa son de una naturaleza continua, y sirven para abarcar áreas de trabajo que la mayoría de los países de la región no están en condiciones de afrontar solos, sea por razones de costo, eficiencia, especialización de recursos humanos o simplemente en razón de que esas actividades tienen una cobertura regional o subregional, y en este sentido son complementarias en la acción nacional. Entre las últimas debería mencionarse el emprender estudios y preparar documentación técnica sobre materias prioritarias relacionadas con los problemas del desarrollo de América Latina y que sirven como antecedentes que utilizan los organismos intergubernamentales, regionales y subregionales para formular sus objetivos de política y estrategias correspondientes.

En estos últimos años se asiste a la apertura de una variada gama de nuevas áreas de preocupación, estudio y cooperación, en torno de asuntos de población, que penetran las esferas de las políticas de desarrollo y la planificación. En foros internacionales y regionales, los gobiernos proclamaron que las políticas y medidas destinadas a influir sobre la población son parte integrante de las políticas de desarrollo socio-económico. La implicación lógica es que, de formularse objetivos y metas demográficos, deberían ser parte explícita tanto en las políticas de desarrollo como en el proceso de planificación correspondiente. Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo tienen que pasar a través de diferentes etapas en el desarrollo de capacidades, instrumentos e insumos, para llegar a estar preparados para formular políticas de población, integradas en las políticas de

/desarrollo

desarrollo, y de incorporar las variables demográficas en el proceso de la planificación económica y social.

La base de datos y la capacidad para interpretar y evaluar problemas de desarrollo en relación con las tendencias y características de la población varían considerablemente de un país a otro. Muchos países todavía no tienen una base de datos demográficos que podría ser considerada suficiente y confiable; los recursos humanos disponibles para actividades de población probablemente son insuficientes aun a un nivel poco sofisticado. Aparte de los problemas técnicos, hay también diferencias con respecto al grado de percepción de la importancia dada a la magnitud, tendencias, composición y distribución geográfica de la población en conexión con el mejoramiento del nivel y calidad de la vida humana. Algunas de estas diferencias reflejan condiciones reales en términos, por ejemplo, de la relación entre recursos naturales y población, mientras que otras responden más bien a posiciones políticas.

Se puede mencionar una serie de factores que obstaculizan la formulación de políticas de población integradas en las de desarrollo y la incorporación de las variables demográficas en los planes de desarrollo, en particular, i) falta de datos adecuados sobre la población; ii) insuficiente conocimiento de las relaciones entre los factores demográficos y el desarrollo socio-económico en el contexto específico de cada país y el correspondiente marco conceptual; iii) falta de interés, voluntad o comprensión de la importancia de políticas para el logro de los objetivos del desarrollo, o bien se les asigna baja prioridad; iv) falta de personal capacitado en métodos de análisis demográfico, en investigaciones sobre población y diseño de políticas; v) falta de arreglos institucionales apropiados para facilitar y coordinar la recolección de datos, la investigación, la enseñanza, y la formulación e implementación de políticas; y vi) falta de mecanismos efectivos para comunicar resultados de investigaciones y experiencias.

En términos más amplios podría decirse que el éxito en la superación de estos obstáculos depende de una serie de condiciones o requisitos que deberían satisfacerse. En primer lugar, la existencia de políticas y planes de

/desarrollo

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

Siendo la población el agente principal del proceso de desarrollo económico y social, entonces la planificación del desarrollo debe incluirla como una variable fundamental en todas aquellas dimensiones de dicho proceso en las que ella interviene como elemento problemático, como ocurre con el empleo, el desarrollo regional (rural y urbano), la calidad del medio ambiente, la distribución del ingreso y la disponibilidad de servicios sociales básicos, entre otros.

Si bien algunos países de América Latina han formulado políticas que en forma explícita están destinadas a influir sobre variables demográficas, pocos las han incorporado operacionalmente dentro de sus políticas de desarrollo o dentro del contexto de los planes correspondientes.

En la práctica de la planificación en América Latina, la información y los estudios demográficos se han usado en la etapa del diagnóstico y también en alguna medida, en la determinación de los objetivos y metas de los planes sectoriales (salud, educación, empleo), para lo cual se han tomado en cuenta proyecciones de la población con distintos niveles de desagregación, según los requerimientos de los planificadores.

En buena parte, la poca consideración que se ha dado a los factores demográficos, cuando se han determinado los medios e instrumentos para

/implementar

implementar las políticas, refleja el estado del conocimiento sobre las interrelaciones de esos factores y los de naturaleza socio-económica y el hecho que los modelos conceptuales y cuantitativos utilizados, si incorporan las variables demográficas, las consideran como datos. Por otra parte, las proyecciones de población que generalmente se utilizan no explicitan las hipótesis sobre el cambio económico y social que se produciría en el período que abarca y , por otra parte, tampoco los efectos de la dinámica poblacional sobre dichas hipótesis.

La consideración de las variables demográficas como un dato exógeno podría considerarse aceptable cuando se preparan planes de corto y mediano plazo, pero aun en estos casos es necesario tener una visión a más largo plazo de las diferentes opciones o alternativas para el desarrollo y de su factibilidad, y en esa perspectiva es importante considerar la influencia que podrían tener los cambios económicos y sociales sobre aquellas variables.

## 2. Situaciones críticas del desarrollo en las que la población tiene una presencia significativa

El crecimiento y los patrones de distribución espacial de la población ocupan una posición dominante en la constelación de variables demográficas de la problemática población-desarrollo.

En forma previa a la discusión de este último tema, parece necesario reconocer que las tendencias observadas en las últimas décadas en el volumen y la distribución geográfica de la población, no podrán ser modificadas en un futuro relativamente cercano más allá de ciertos límites. Consecuentemente, los esfuerzos para resolver muchos de los problemas inherentes al desarrollo deben tomar en cuenta estos hechos.

En efecto, aunque se produjeran modificaciones substanciales en el nivel de la fecundidad en los países en desarrollo -consecuencia de la urbanización, los cambios de las estructuras sociales, el mejoramiento en los

/niveles



niveles de vida de los grupos menos favorecidos y las acciones de los programas de planificación de la familia-, las tasas de crecimiento demográfico seguirán siendo durante varias generaciones suficientemente altas como para que la población aumente de volumen en forma considerable.

Los países de América Latina atraviesan distintos estadios de urbanización. En algunos, los menos, este proceso alcanza niveles comparables a aquellos de los países desarrollados en otras regiones; la mayoría pasa por las etapas más dinámicas del ciclo de urbanización, o entrarán en esa fase en las próximas décadas. Este proceso debería regularizarse para reducir los efectos negativos que pueden ser observados en todas partes, sin pretender detenerlo, ya que parece ser inherente al desarrollo económico y social. La tarea presenta grandes dificultades: no se conocen políticas o medidas de probada eficacia para modificar substancialmente las tendencias de los movimientos migratorios que han conducido a los patrones de distribución espacial prevalecientes y, en todo caso, políticas y medidas que han sido aplicadas con relativo éxito en algunos países tienen un alto costo y sólo podrían producir efectos significativos a largo plazo. En resumen, los países deberían estar preparados para afrontar un segundo frente de inercia demográfica, que se suma a la inercia del crecimiento de la población y que en buena parte es una de sus consecuencias.

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

El primer paso para abordar la problemática población-desarrollo consiste en identificar áreas de problemas críticos y de acciones de gobierno. Se trata justamente de aquellas áreas estratégicas del desarrollo en las que las variables demográficas juegan un papel reconocido y a las cuales los gobiernos y los organismos internacionales han dedicado preferente atención.

/No es difícil

No es difícil señalar que tienen este carácter privilegiado los problemas relativos a empleo y distribución del ingreso, desarrollo regional, hábitat y calidad del medio ambiente urbano y rural, servicios sociales básicos (salud, educación, seguridad social), alimentación y recursos naturales.

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

Las áreas de problemas críticos y grupos estratégicos señalados arriba pueden reconocerse rápidamente entre los temas que han sido objeto de atención en reuniones intergubernamentales de la CEPAL, celebradas en los últimos años y en los programas de trabajo de la Secretaría Ejecutiva.<sup>1/</sup>

El crecimiento económico moderno conlleva cambios en los patrones de distribución espacial de la población en el interior de los países. Sus expresiones más típicas en las condiciones corrientes de los países en desarrollo, aplicables a la mayoría de los latinoamericanos, son la rápida urbanización y la emergencia de grandes concentraciones de población (metropolización), en gran medida como consecuencia de la incapacidad del sector agrícola para generar empleo y de la consiguiente respuesta de la mano de obra a la cambiante distribución de los "recursos productivos".

En muchos países latinoamericanos, y en alguna medida en todos ellos en una pequeña fracción de la superficie de su territorio se concentra el

1/ CEPAL, Conclusiones y Recomendaciones de Reuniones de la CEPAL Realizadas en el Período 1975-1977, E/CEPAL/1031, marzo 1977.  
CEPAL, Proyecto de Informe Anual, E/CEPAL/1030, marzo 1977.  
CEPAL, Programa de Trabajo de la Comisión, 1977-1979. E/CEPAL/1032, marzo 1977.

ingreso nacional, el producto generado por la industria, los medios de comunicación, los servicios especializados que sirven a las empresas y a los organismos gubernamentales, las actividades residenciales (viviendas, obras de urbanización, etc.) y los servicios a particulares (educación, salud, recreación, etc.).

Existe consenso en que las fuerzas del mercado tienden a aumentar, más que a disminuir, la desigual distribución espacial de los recursos productivos y, en consecuencia, a acentuar el patrón de distribución concentrada de la población. La migración, el comercio interregional y los movimientos de capital son los procesos a través de los cuales se verifica el crecimiento diferencial de regiones ricas y de regiones pobres, aumentando la brecha entre ambas. Hay un círculo vicioso que refuerza las tendencias hacia la concentración de actividades y de población, y de afluencia y pobreza en términos regionales.

Con diferente grado de intensidad y con características distintas en los países de América Latina, el medio humano no ha escapado a influencias que lo afectan negativamente. Esto se da tanto en el rural como en el urbano, pero el deterioro de este último es el que de manera más clara y en medida no despreciable puede relacionarse con factores demográficos.

El deterioro del medio urbano preséntase de variadas formas. Ciertas manifestaciones tienen su raíz en la pobreza extrema que afecta algunos grupos de población, mientras que otras deben vincularse a expresiones de afluencia que se encuentran en las grandes ciudades. Por último, el deterioro puede obedecer a la extensión física de la ciudad, en términos de costos de los servicios básicos, uso irracional del suelo, gasto improductivo del tiempo, recargo en los precios y otras deseconomías. La influencia de estos factores -pobreza,, afluencia, extensión física de la ciudad- suele ser convergente en ciertas formas de deterioro.

Condiciones similares se presentan en muchas ciudades intermedias que han estado creciendo con tasas demográficas elevadísimas y cuyas infraestructuras físicas se modifican a un ritmo considerablemente más lento que la población.

/La transformación

La transformación estructural de la economía es inherente al desarrollo económico moderno. La industrialización y las innovaciones tecnológicas de todo orden implican una creciente reducción, en términos relativos, del producto generado por la agricultura y, con ello, de la población que depende del trabajo en este último sector. En América Latina, al igual que en países en desarrollo de otras regiones, esta transformación de la economía se ha estado produciendo junto a un desarrollo agrícola insuficiente no tan sólo en lo que se refiere a la productividad por unidad de tierra, sino que también, lo que es más importante todavía, en términos de cambios estructurales en la sociedad rural.

Las tendencias del mercado de recursos y de consumo, factores de rentabilidad y modificaciones en la estructura de la demanda, sumadas a la estructura de tenencia de la tierra, han venido provocando el creciente deterioro de la base económica de la población rural y de las ciudades que dependen estrechamente de la economía agrícola, ampliándose de este modo la brecha en los niveles de ingreso y condiciones de vida entre regiones. Esta evolución estimula, fuerza, la emigración en busca de oportunidades económicas y de servicios de educación y de salud.

Al mismo tiempo, el atraso en el desarrollo económico y social mantiene las condiciones determinantes de una elevada fecundidad. Con ello la población rural mantiene un significativo crecimiento vegetativo que, al presionar sobre los recursos productivos disponibles, refuerzan los estímulos al éxodo de la población.

La forma en que se distribuyen los beneficios del crecimiento económico y este mismo crecimiento, dependen en gran medida del nivel y la estructura del empleo. La conciliación entre crecimiento económico y empleo suficiente constituye uno de los grandes problemas que plantea el desarrollo sobre bases modernas.

Como ya se ha dicho, la orientación de las inversiones en actividades urbanas y en el sector agrícola que se observa en los países de la región, ha sido incapaz de crear suficientes oportunidades de empleo permanente en relación con el crecimiento demográfico y la urbanización.

Debe resaltarse el papel del empleo como factor socio-económico determinante en el crecimiento y la distribución espacial de la población. Desempleo y subempleo crónicos son generalmente sinónimos de extrema pobreza y por consiguiente, las poblaciones afectadas no tienen acceso a la enseñanza y a los servicios de salud. Fecundidad y mortalidad infantil elevadas y éxodo migratorio son sus consecuencias en las regiones deprimidas; en las grandes ciudades, la marginación económica y social, manteniéndose las pautas de comportamiento reproductivo características del subdesarrollo.

Si bien el nivel de vida de la masa de la población está inevitablemente unido a las condiciones del empleo, no es menos cierto que las tendencias demográficas y las características de la población ejercen una indudable influencia sobre la oferta cuantitativa y cualitativa de mano de obra. Tanto la tasa de crecimiento natural como los desplazamientos migratorios, obviamente presionan sobre el mercado de trabajo. Las grandes ciudades -así como los centros urbanos de tamaño intermedio que han estado creciendo de modo vertiginoso ante el estímulo de una expansión industrial relativamente importante- muestran síntomas bastante claros de los efectos negativos del exceso de oferta de mano de obra, los que suelen ser más acusados en ciertos sectores que ocupan trabajadores no calificados.

En América Latina las preocupaciones en torno a las migraciones internacionales se concentran en dos aspectos, ambos de vital importancia para su desarrollo, a saber: el éxodo intelectual de la región y la integración regional del mercado de mano de obra.

La emigración de científicos, profesionales y en general de trabajadores calificados es una característica común de todos los países de la región, acentuada en las últimas décadas, y favorecida por la política inmigratoria de los países desarrollados. Aunque la información estadística disponible es parcial e incompleta, se sabe que esta emigración representa una pérdida económica importante en términos de costos de formación y en razón de recursos productivos que se restan a la economía nacional.

La migración intrarregional no es un hecho nuevo para algunos países latinoamericanos. Sin embargo, puede decirse que ha tomado una dimensión

/más importante

más importante después de 1950, cuando comienza en algunos casos a ocupar el lugar de la inmigración europea de mano de obra no calificada y, en otros casos, a proveer mano de obra agrícola a regiones de baja densidad o afectadas por desplazamientos migratorios internos hacia las ciudades principales del país receptor. En ambas situaciones trátase, principalmente, de movimientos de población entre países limítrofes.

Esta clase de migración intrarregional ha creado problemas tanto a los migrantes como a los países involucrados. Unas veces la ausencia de convenios bilaterales que regulen estos movimientos, y otras veces el anacronismo de la legislación en esta materia, estimulan las entradas o permanencias ilegales con sus correspondientes secuelas: discriminaciones en el mercado de trabajo, falta de protección legal, carencia de seguridad social y de otras formas de asistencia y orientación.

### 3. La cooperación técnica. Condiciones y problemas

La asistencia técnica y financiera que prestan los organismos internacionales sólo sustituyen de manera parcial y temporal a los recursos nacionales que se deberían movilizar para establecer y mantener funcionando un conjunto de programas, proyectos y actividades básicas en materias de población. Sin embargo, entretanto los países de la región creen las condiciones institucionales, dispongan de recursos técnicos propios y puedan comprometer fondos suficientes, la asistencia externa debe seguir cumpliendo una labor cualitativamente importante.

Aunque en la próxima década los países en desarrollo con el apoyo de la asistencia regional podrían alcanzar progresos sustantivos en el manejo de las actividades de población con sus recursos propios, deberían esperarse nuevas demandas de asistencia técnica. La apertura de nuevas áreas de preocupación, enfoques más complejos para una mejor comprensión de la realidad, y la introducción de tecnología más sofisticada, entre otros factores, generan demandas de asistencia externa. Actividades de información y

/procesamiento

procesamiento de datos de población, sobre las cuales necesidades potenciales están ejerciendo una creciente presión a todos los niveles, ilustran el efecto de los cambios que están ocurriendo en el campo de la población y en las expectativas de asistencia externa de parte de los países respecto de aquellas actividades.

La ampliación de las expectativas en este campo no es un producto espontáneo, sino más bien el resultado de decisiones y compromisos que han venido tomando los gobiernos en el seno de los organismos internacionales y regionales de consulta, sobre la mayoría de los problemas del desarrollo económico y social relacionados con aspectos poblacionales.

La magnitud de la demanda y las modalidades de la asistencia externa dependen también, en parte, de factores nacionales relacionados con la política institucional de los organismos gubernamentales, su percepción de las necesidades de asistencia y de los recursos humanos y financieros de que ellos disponen. Por ejemplo, la política institucional puede ignorar o simplemente minimizar la relevancia de desarrollar actividades de población específicas más allá de las necesidades que han sido tradicionalmente satisfechas con los recursos locales existentes; la creciente comprensión de las relaciones entre los asuntos de población y las diferentes esferas de la acción gubernamental tradicional y nuevos campos de preocupación pública, contribuirán ciertamente a incrementar las necesidades de asistencia técnica externa.

En las dos décadas pasadas, el bulto de la asistencia técnica regional ha tomado la forma de programas de capacitación, respaldo a programas de análisis de datos y estudios de diagnóstico de la situación demográfica, apoyo en procesamiento de datos censales y encuestas, así como asesoría en investigaciones sobre tendencias, patrones y factores de la fecundidad, la mortalidad y la migración. En los últimos años, con el reconocimiento de la naturaleza indisoluble de las características demográficas de la población y el desarrollo económico y social y, en consecuencia, de la necesidad de incorporar la variable población en el diseño de las políticas y en el proceso de la planificación, se amplía el área de acción tanto para los organismos gubernamentales como para instituciones llamadas a prestar asesoría técnica.

/La asesoría

La asesoría regional para ayudar a los países en la formulación e implementación de programas y políticas de población, así como en el proceso de la planificación correspondiente, es una actividad relativamente nueva, compleja, sobre la cual existe poca experiencia y donde el estado del conocimiento es todavía insuficiente. Esta tarea trasciende los límites técnicos de una sola disciplina, de tal manera que para ser abordada se requiere la concurrencia de especialistas que abarquen una amplia gama de conocimientos en materias económicas, sociales y políticas.

Aparte del conocimiento sustantivo sobre los problemas y de la capacidad técnica para la programación e implementación que son necesarias en relación con el diseño de políticas de población y con la introducción de insumos y metas demográficos en el proceso de planificación, también se requieren ciertos requisitos institucionales y de logística que aseguren la factibilidad y eficiencia de la cooperación técnica externa, a saber, suficiente grado de comprensión en los sectores públicos y privados nacionales de la importancia de los asuntos de población; disponibilidad de datos, personal especializado, recursos financieros y organización institucional.

Uno de los principales objetivos de la asistencia técnica internacional en población es promover conciencia de las implicaciones sociales, económicas y ambientales de los problemas de población nacionales e internacionales, así como el promover estrategias para encararlos, en armonía con los planes y prioridades de cada país. La comprensión o toma de conciencia de estos hechos es un proceso gradual que emplea tiempo, como lo muestra la experiencia reciente respecto de la evolución de la posición general de los países sobre asuntos de población, y está estrechamente relacionada con las ideologías políticas, con los modelos de desarrollo explícita o implícitamente adoptados, o a consideraciones geopolíticas. Al mismo tiempo, no debería descuidarse la influencia que tienen sobre estas posiciones las tendencias y características demográficas propias de cada país en relación con la estructura y crecimiento de su economía.

Bajo el presente estado de "conciencia", parece que los gobiernos de la mayoría de los países de la región no favorecerían la formulación de programas de población de amplia cobertura, sino más bien programas sectoriales,

/tales



tales como la preparación de diagnósticos sobre la situación demográfica y sus implicaciones sobre los sectores sociales de la planificación, apoyo a extensión de actividades de salud materno-infantil que incluyen acciones de planificación de la familia, o desarrollo de sistemas de información de datos y documentos sobre población. La mayoría de estas actividades son iniciativas sectoriales (ministerios, departamentos, etc.) no estructuradas dentro de una política gubernamental general.

Un principio básico en la estrategia de la asistencia internacional es satisfacer las necesidades relacionadas con los recursos humanos y la organización institucional, con el propósito de que los países en desarrollo adquieran auto-suficiencia tan pronta y rápidamente como sea posible, y la promoción de ésta es precisamente uno de los propósitos básicos de la cooperación técnica. El principio de auto-suficiencia sugiere asignar alta prioridad, entre otras actividades, al desarrollo de recursos humanos a través de programas de capacitación y transferencia de tecnología, como también a la creación de instituciones a nivel nacional, en particular para la recolección y análisis de datos de población, diseño de políticas e implementación de programas de población.

Ha habido en la región evidentes progresos en relación a la disponibilidad de personal calificado. No obstante, la demanda potencial cualitativa y cuantitativa está creciendo más rápidamente que la oferta efectiva. El problema también es de eficiente utilización de los recursos humanos disponibles relacionada estrechamente con el desarrollo institucional del país. Al respecto, cabría señalar que la posición internacional de los gobiernos respecto de la importancia de los asuntos de población debería estar en armonía con acciones dirigidas a apoyar y fortalecer organizaciones y programas nacionales responsables de la producción de información estadística, capacitación de personal, investigación y, en general, que realizan actividades que producen insumos para las políticas y planes gubernamentales a diferentes niveles.

#### 4. Hacia un mecanismo regional de consulta en materia de población

Del examen precedente resulta claro que la factibilidad y la eficacia de la cooperación técnica en el campo de la población, por la amplitud y complejidad con que se proyecta esta actividad, depende en mucho mayor medida que hace pocos años, de una labor que debe ser plenamente compartida entre el organismo regional que la presta y el gobierno que se beneficia de la misma. Para ello, los principios de cooperación internacional ya reconocidos por todos los países deberían tomar una mayor vigencia a través de mecanismos institucionales y programas operacionales, con capacidad para definir necesidades prioritarias, asignar recursos, utilizar adecuada y oportunamente el producto de la labor de los asesores, y, sobre todo, asegurar el seguimiento y desarrollo de líneas y planes de trabajo con recursos nacionales.

En consecuencia, cabría postular una participación directa más amplia de los gobiernos de la región en las orientaciones generales y en la asignación de prioridades para el programa de población de la CEPAL, creando para ello mecanismos adecuados de consulta en el seno de la misma Comisión. La presencia más frecuente y directa de los países, ya sea en órganos de consulta o en reuniones técnicas para asuntos de población, también fungiría como un instrumento eficaz para promover medidas de gobierno de impulso, apoyo y fortalecimiento, según el caso, a organismos y programas nacionales que tienen por objetivos desarrollar actividades en el campo específico de la población y asuntos relacionados, como son la recolección y elaboración de datos, capacitación de personal especializado, llevar a cabo estudios e investigaciones, formular políticas y elaborar planes y programas gubernamentales de acción directa.

El mecanismo gubernamental de consulta para asuntos de población, independientemente de la forma institucional que se adopte, podría asumir las siguientes responsabilidades principales:

a) Re-examinar periódicamente la problemática población-desarrollo en los países de la región, teniendo en cuenta: cambios en la población y en las condiciones económicas, sociales y políticas, en el plano nacional,  
/regional

regional e internacional; percepción de la emergencia de nuevos problemas; reorientaciones en las estrategias para el desarrollo; datos, conocimientos e información que arrojen nuevas luces sobre dicha problemática, y sobre la viabilidad y efectos probables de políticas, directas o indirectas, sobre la dinámica y la distribución geográfica de la población.

Dicho examen tendría como propósito definir o redefinir problemas y áreas críticas que requieren acción prioritaria tanto a nivel nacional como regional. Este ejercicio es de la mayor importancia para evaluar y, en todo caso, reorientar o enfatizar si correspondiera, algunas de las líneas de actividad del CELADE en el campo de la población y, en última instancia, para ajustar el Programa Regional de Población a las nuevas definiciones y objetivos que se formularan.

Estos exámenes periódicos concordarían con un propósito de alcances más amplios, formulado en el Plan de Acción Mundial sobre Población (1974), que asigna a los gobiernos el papel de "determinar y evaluar los problemas y necesidades de sus países en materia de población a la luz de su situación política, social, cultural, religiosa y económica", tarea que deberá realizarse sistemática y periódicamente a fin de promover la adopción de decisiones racionales y dinámicas y con pleno conocimiento de causa en materia de población y desarrollo. (Para. 98)

b) Hacer un examen del estado de las políticas y programas de población en los países de la región. Tendría como propósito principal establecer un cuadro de las políticas gubernamentales en asuntos de población dentro del amplio espectro de los planes y programas de desarrollo económico y social (globales, sectoriales y regionales), incluyendo instrumentos jurídicos e institucionales, asignación de recursos, objetivos y metas, y progresos en su implementación.

El propósito de este ejercicio está en línea con la posición tomada por los gobiernos de la región en la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población (México, 1975), ratificando la recomendación contenida en el Plan de Acción Mundial sobre Población, en el sentido de que las medidas y los programas que se adopten con miras a producir efectos demográficos, se integren en los planes y programas sociales y económicos generales, y que esta

/integración

integración deberá reflejarse en los objetivos, instrumentos y organismos de planificación de los países. Atiende, además, a una situación nueva que se ha venido produciendo en los últimos años, la que con frecuencia toma forma concreta en programas de salud, de educación y de comunicación, que apuntan, al menos subsidiariamente, a modificar el comportamiento demográfico de la población. Varios países también han formulado en instrumentos jurídicos y/o en sus planes de desarrollo, un cuerpo de principios y objetivos de políticas de población y, en ciertos casos, se ha creado un organismo de alto nivel administrativo con funciones de asesoramiento, coordinación, supervisión y ejecución en materia de políticas de población, o bien se ha puesto esta responsabilidad bajo una secretaría de estado.

Por este medio se establecería un sistema de intercambio de información y experiencias sobre problemas (políticos, institucionales, culturales, financieros, etc.) relativos a la formulación, operación y evaluación de políticas y programas gubernamentales destinados a producir modificaciones -por vía directa o inducida- en la dinámica y la distribución de la población. Consecuentemente, abriría la posibilidad de sentar las bases para una cooperación inter-gubernamental sobre estas materias, así como tomar decisiones sobre necesidades y modalidades de cooperación técnica que se espera recibir dentro del marco del programa regional de población de la CEPAL.

c) Examinar periódicamente el estado y los progresos de la cooperación técnica en la región. Tiene como propósito hacer un balance entre la demanda de servicios de asesoría técnica externa directa, por parte de los países, y el nivel de respuesta por parte de los organismos que operan a nivel de la región, incluyendo los logros en los objetivos perseguidos.

Este examen permitirá detectar los problemas que pudieran restar eficiencia al sistema y a los programas de cooperación regional. Sin duda existen problemas de financiamiento y de utilización óptima de los recursos humanos especializados disponibles. Otros problemas nacen de las modalidades de operación con las que están funcionando los servicios de asesoría, unido al hecho que el soporte institucional de contraparte suele ser más bien débil, salvo en algunos programas calificados que merecen pleno apoyo a un

alto nivel de gobierno. En fin, un examen documentado de estos asuntos permitiría al organismo de consulta dar a la CEPAL orientaciones sobre la política y las modalidades de operación a seguir en materia de cooperación técnica en asuntos de población; así como también definir áreas de la gestión de gobierno en las que es viable y tiene prioridad iniciar y/o reforzar servicios de asesoría técnica.

