

---

## población y desarrollo

# **E**xigencias y posibilidades para políticas de población y migración internacional. El contexto latinoamericano y el caso de Chile

Jorge Martínez Pizarro



NACIONES UNIDAS



Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía  
(CELADE) - División de Población

Santiago de Chile, marzo de 2002

Este documento fue preparado por Jorge Martínez Pizarro, investigador del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1708-P

ISBN: 92-1-321996-2

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2002. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.02.II.G.21

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. Las políticas de población en América Latina</b> .....	9
1. Los temas de preocupación .....	11
2. Las visiones de los gobiernos .....	12
<b>II. Algunos grandes temas de población y desarrollo a comienzos del siglo XXI</b> .....	15
<b>III. La migración internacional</b> .....	17
<b>IV. La formulación de una política migratoria: el caso de Chile</b> .....	19
1. Fundamentos .....	20
2. Desafíos inmediatos .....	21
<b>V. Breves conclusiones</b> .....	23
<b>Bibliografía</b> .....	25
<b>Anexo</b> .....	27
<b>Números publicados Serie Población y Desarrollo</b> .....	33



## Índice de recuadros

- Recuadro 1 La Situación de las políticas de población en América Latina:  
un intento de clasificación..... 10

## Índice de cuadros

- Cuadro 1 América Latina y el Caribe: respuestas de los gobiernos frente a la política  
de población en temas seleccionados. 1999 .....29
- Cuadro 2 América Latina y el Caribe: visiones de los gobiernos frente a temas  
seleccionados de población y desarrollo. 1999.....29
- Cuadro 3 América Latina y el Caribe: políticas que declaran los gobiernos en temas  
seleccionados de población y desarrollo. 1999.....30
- Cuadro 4 América Latina y el Caribe: respuestas de los gobiernos frente a temas  
de migración internacional. 1999.....10



---

## Resumen

---

Se examina resumidamente la situación de las políticas de población en América Latina y la necesidad de adaptarlas a una época en pleno cambio, particularmente en lo que se refiere a la migración internacional. Se presenta, en primer lugar, un breve panorama de las políticas de población en los países de América Latina. En segundo lugar, se propone continuar rescatando la dimensión población en las políticas públicas, prestando atención a grandes temas contingentes en la región, entre ellos, el recurrente asunto de la migración internacional. En tercer lugar, se analiza este último tema y las exigencias que se derivan para una política de *gestión* migratoria acorde con los tiempos actuales. Se resaltan como ejes la protección de los derechos humanos del migrante y el fin del unilateralismo. Como ejemplo, se analiza sumariamente el proceso de formulación de la política de migración de Chile, que reúne especificidades en función de la emergente realidad migratoria, que está caracterizada por los flujos de peruanos y por la vigencia de la diáspora de chilenos; además, esta situación va desde la inercia de la legislación heredada hasta las nuevas percepciones de diversos sectores de los gobiernos democráticos.





## Introducción

---

Después de varias décadas de trayectoria errática y de éxitos ocasionales, las políticas de población vuelven a ser objeto de preocupación. ¿Qué sentido puede tener esta discusión si se acepta que una política nacional de población bien formulada y ejecutada es producto del cumplimiento de numerosas exigencias de envergadura que, en rigor, pocas veces se han cumplido? ¿Por qué hablar de políticas de población de América Latina si actualmente la respuesta de la mayoría de los gobiernos no reconoce su existencia? ¿Corresponde sostener el discurso que originalmente les daba legitimidad? ¿No sería hora de aludir, de una vez por todas, a los temas claves para la agenda de los gobiernos, que se han propuesto en los últimos años?

Este trabajo examina la situación de las políticas de población en América Latina, destacando la necesidad de adaptarlas a una época en pleno cambio, con énfasis en la migración internacional. En primer lugar, se ofrece un breve panorama, trayectoria y principales rasgos de las políticas de población en los países de la región. Se recurre a los resultados de la Octava Encuesta de las Naciones Unidas a los Gobiernos, de 1999, en procura de identificar algunos de sus aspectos relevantes. En segundo lugar, se examina la propuesta de continuar rescatando los múltiples dimensiones afines a la población y el desarrollo en las políticas públicas, prestando atención a grandes temas contingentes en la región. En tercer lugar, se analiza uno de ellos —la migración internacional— con un examen de las exigencias que se derivan para una política de *gestión* migratoria acorde con los tiempos actuales. A modo de ejemplo, se analiza brevemente el caso de Chile en el actual decenio.



## I. Las políticas de población en la región

---

Al revisar una muestra de la literatura producida en América Latina y los resultados de algunos estudios comparativos y evaluativos sobre las políticas de población, surge la pregunta sobre si *existieron realmente* tales políticas, entendidas en su definición más genérica como todas las políticas públicas que en búsqueda de afectar determinados fenómenos demográficos —o, más precisamente, las variables de la población—, exigían la identificación de objetivos articulados entre sí e instrumentos de ejecución insertos en un marco institucional establecido y perdurable.

Desde luego, el examen de esta situación exige convenir que la discusión de sus expresiones contemporáneas no puede realizarse indefinidamente en el tiempo sino acotarla bastante y remontarnos, por lo menos, a los años posteriores a las primeras reuniones mundiales sobre población, específicamente a partir de Bucarest, 1974.<sup>1</sup> Desde allí, varios países crearon algún organismo encargado de los temas de población o buscaron integrar las variables demográficas a las tareas de la planificación social y económica vigentes en la época (Ramírez, 1995). El tema también se discutió continuamente en reuniones

---

<sup>1</sup> Tal como señala Miró (1998), mucho antes de la Conferencia Mundial de Población de Bucarest, en la región ya habían disposiciones legales o medidas para regular aspectos relacionados con el crecimiento de la población y la migración internacional; pero la diferencia con lo que acontece después son algunos acuerdos sustantivos que le dan nuevos sentidos. En el caso de la migración, hay que agregar que las experiencias se remontan más allá del siglo XIX y, en algunos casos, intentaron esbozar una política.

regionales y mundiales, hasta la Conferencia Mundial de Población, reactivada en Ciudad de México, 1984.



El tema se retomó en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo, en 1994 (Macció, 1998), ocasión que parece haber cerrado el espacio de debates. Luego de varios años, puede decirse que, salvo excepciones, las políticas de población en los países de América Latina parecen no haber sido formuladas ni ejecutadas como tales por los encargados de tomar decisiones en el plano de los fenómenos de población. Es cierto que se identifican varias iniciativas pero, en general, se han quedado en una indefinición formal, exhibiendo debilidad en sus contenidos y excesiva retórica en sus objetivos; por eso, en realidad, la mayoría de países de la región no llegó a ejecutar cabalmente una política de población, aun pese a que algunos la formularon o la esbozaron. Con todo, la situación es heterogénea y compleja y Macció (1998), por ejemplo, ha proporcionado un resumen de la situación imperante hasta hace unos años, que se muestra en el recuadro 1. No hay que ir muy lejos para identificar la indiferencia de muchos sectores de las sociedades hacia los problemas sociodemográficos y la falta de voluntad política de los gobiernos como factores que explican directamente los vaivenes de estas experiencias (Ramírez, 1995).

Un cuestionamiento muy generalizado es lo dudoso que parecen haber sido los impactos de las políticas de población frente a los efectos de las profundas transformaciones sociales y económicas que han afectado a la población en la región (Miró, 1998) —al punto que esto sugiere que tal vez tales políticas no habrían sido necesarias. Sin embargo, un análisis más detenido obliga a ir más allá de esta simplificación y prestar atención a las acciones que, en diversos sectores, afectaron a las variables de población. Lo concreto es que en el decenio de 1990 emergieron otros principios, centrados esta vez en los derechos individuales, temática inútil en contextos autoritarios y de frágil institucionalidad democrática, como los que caracterizaron generalizadamente a la región en las décadas pasadas; también se puede señalar la emergencia de la migración internacional en forma generalizada, auspiciada, entre otras cosas, por las inquietudes de la “globalización” y el replanteamiento de los procesos de integración subregional. Todo esto podría motivar una renovada preocupación por las políticas de población en el actual decenio.

#### Recuadro 1

##### **LA SITUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE POBLACIÓN EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA: UN INTENTO DE CLASIFICACIÓN**

Al definir la situación empírica de las políticas de población en la región, Macció (1998) propuso cuatro grupos excluyentes:

Países que aplican políticas globales o sectoriales de población, aún sin un cuerpo legal que las sustente y cuya presencia obedecería a una conciencia política de los sectores que ejercen el poder, orientada a sectores como la salud pública, la atención materno infantil y la migración internacional (Costa Rica, Cuba, Chile, El Salvador, Panamá y República Dominicana);

Países que tienen legislación explícita sobre población y organismos de gestión y administración con presupuesto propio, que perduraron durante varios gobiernos y se consolidaron (tal vez el caso de México);

Países que adoptaron leyes sobre cuestiones de población, pero sin definir una estructura orgánica, lo que lleva a aplicaciones parciales o, simplemente a su no aplicación (acá estaría la mayoría de países, con los ejemplos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú y Venezuela);

Un grupo de países no ha adoptado leyes sobre población o sólo ha adoptado algunas disposiciones sobre la materia; son países con escasa conciencia política y débiles mecanismos administrativos sectoriales, a excepción del tema de la migración internacional (Haití, Nicaragua, Paraguay y Uruguay).

**Fuente:** Macció (1998), basado en la situación prevaleciente a comienzos de los años noventa.

## 1. Los temas de preocupación

Diversos temas acompañan a la trayectoria de las políticas de población. La presencia y vigencia de algunos indica que las acciones *compartimentalizadas* en el campo de la población nunca estuvieron ausentes y que, en ciertos casos, tuvieron impactos significativos visiblemente presentes en la actualidad, lo que representa la base para explorar nuevas posibilidades acerca de la naturaleza y objetivos de una política de población.

Una de las vertientes más conocidas de las políticas de población proviene del crecimiento demográfico y de su problematización en el pasado. Esta preocupación proviene de fuera de América Latina y venía siendo abonada desde el decenio de 1960, instalando tanto en el “problema de población” como en las “soluciones” un alto cargamento ideológico (Rodríguez y Yocelzky, 1986). En ese sentido, la discusión sobre las políticas fue también un lugar de desencuentro, pues hubo quienes siempre negaron su necesidad —dejando el campo libre para el accionar de grupos privados— en tanto otros, que paradójicamente rechazaban la intervención estatal en la actividad económica, conferían inusitada importancia al papel del Estado en ámbitos como la planificación familiar. Todo esto contribuyó a generar tempranas controversias ideológicas sobre la necesidad de aplicarlas y sobre sus significados, lo que se agravó ante la adopción de ciertas medidas que violaron los derechos de las personas (Argüello, 1995).<sup>2</sup> El excesivo énfasis en el crecimiento demográfico y algunas medidas de control de la fecundidad como razón de ser de las políticas de población es un factor ampliamente reconocido de la falta de progresos en su formulación y ejecución (Macció, 1998).

Reñidas con principios éticos y de respeto de derechos individuales, muchas acciones en el campo de la fecundidad se redujeron a una concepción estrecha de la planificación familiar y ésta devino el principal instrumento de la política de población. Más aún, se reconoce todavía en algunos medios una tendencia a asimilar el concepto de política de población con medidas orientadas a incrementar la práctica de la anticoncepción (Villa, 1995), configurando una acepción claramente excluyente y estimulando una polémica que diluye la verdadera necesidad e identidad de una política de población (Sojo, 1995). Paradójicamente, y a la luz del escenario demográfico de los países de América Latina, esta es una vertiente que puede considerarse “exitosa” de las acciones en el campo de la población (Ramírez, 1995) y va a dar origen a la necesidad de brindar los medios y la información a las parejas para que satisfagan sus legítimas aspiraciones reproductivas, no sin controversias frente a algunos métodos, a la posición frente al aborto y a las medidas para la atención de la sexualidad de los jóvenes (Bajraj y Chackiel, 1995).

Respecto a la distribución espacial de la población, las discusiones siempre fueron alentadas por posiciones antagónicas frente a la concentración de la población, mediatizadas, más recientemente, por los problemas en materia de derechos individuales para fijar el lugar de residencia dentro de un país. Se produjo un extenso debate sobre la necesidad de desconcentrar la actividad económica, pero sin el apoyo concertado de los agentes privados; del mismo modo, se preparó el camino para los procesos de descentralización en el contexto de las discusiones sobre los procesos de desarrollo (Argüello, 1995).

Aunque tal vez sin proponérselo, en el caso de la mortalidad los gobiernos dan dado constante atención a una política *social* de población (Argüello, 1995), tanto por los objetivos como por los instrumentos que caracterizan a muchas acciones vinculadas a la salud materno infantil y reproductiva. Esta lección, en cuya base cabe destacar la inexistencia de controversias, abonó el

---

<sup>2</sup> Como el autor sugiere, se trata de algunas acciones en el plano de la planificación familiar que llevaron a la esterilización de mujeres de manera desinformada y coactiva. Es interesante agregar que, en años recientes, se generaron nuevas polémicas en las que ideológicamente se tiende a desaprobador la práctica de la esterilización.

camino para abordar la sobremortalidad que afecta a algunos grupos en función de su pertenencia social, étnica o territorial, dejando de lado los promedios nacionales que, en muchas ocasiones, ocultan las graves inequidades sociales existentes.

Lo cierto es que, junto con las transformaciones en la dinámica de la población y los avances en la transición demográfica, el conocimiento aportado por numerosas investigaciones fue demostrativo de la necesidad de que las políticas de población superasen las polémicas y antagonismos ideológicos y se preocupasen por un mejoramiento de la calidad de vida de las personas, atendiendo el respeto de sus derechos individuales. Esto mismo ha involucrado objetivos antes no presentes, como la equidad social y la sustentabilidad ambiental (Villa, 1995)<sup>3</sup>, cuya relevancia es que su consecución implica necesariamente el diseño de acciones vinculadas a las políticas sociales. De este modo, si los resultados de las políticas de población se consideran habitualmente insatisfactorios desde la perspectiva de su integración a otras políticas públicas (Sojo, 1995) y su contribución a la transición demográfica en los países de la región es dudosa (Miró, 1998), la transversalidad de los derechos individuales, la equidad social y la sustentabilidad ambiental puede constituirse en eje fundamental de toda política de población, acotando su esfera de acción y posibilitando un potencial de mayor eficacia. Estos temas, además, suscitan consensos —al menos si se les compara con los debates ideológicos del pasado reciente— y no requieren de una “megapolítica” que dicte a otros sectores lo que debe hacerse. Como señalaba Sojo (1995), la política de población se hace efectiva mediante su integración a otras políticas sectoriales y ello posibilita, contrariamente a lo que pueda creerse en un principio, evitar la dilución del tema. La tarea, muy vinculada a la sistematización de las acciones compartimentalizadas antes reseñadas, exige de todos modos la concurrencia de complejas condiciones que no se han cumplido, como la necesidad de disponer de recursos humanos calificados e investigación permanente en el campo de la población y el desarrollo, sustentada en sistemas de información adecuados.

## 2. Las visiones de los gobiernos

En 1988, la mayoría de los gobiernos percibía que sus tasas de crecimiento eran demasiado altas y reconocía la necesidad de intervenir para reducirlas. Lo mismo ocurría con la fecundidad, en cuyo caso, además, una mayoría de gobiernos reconocía que entregaba apoyo directo al uso efectivo de métodos modernos de anticoncepción; por otra parte, la mayoría declaraba desear grandes cambios en la distribución espacial de la población. Respecto a la inmigración internacional, la mayoría de países declaraba tener niveles satisfactorios, aunque en los extremos había quienes deseaban incrementarla y otros que deseaban reducirla. La emigración suscitaba una percepción dividida entre quienes se encontraban satisfechos y quienes creían demasiado elevado su nivel. Una minoría de países contaba con instituciones de alto rango dedicadas a los asuntos de población (Consejos o Comisiones Nacionales), y que mostraron una tendencia a la menor representatividad con respecto a la década del setenta (Sojo, 1995).

¿Cómo se presenta la situación en la actualidad? Los cuadros 1 a 3 de los anexos —basados en la Octava Encuesta de las Naciones Unidas de 1999— proveen información para trazar un perfil aproximado de la realidad que se observa y otras consideraciones que indican cambios en algunas

---

<sup>3</sup> Acá nos referimos a todos aquellos estudios que demostraron la heterogeneidad de comportamientos demográficos y su indiscutible interpretación en el marco de la desigualdad y su reproducción. Aunque de larga data en la investigación social latinoamericana, nos referimos especialmente a los estudios que apuntaban a la fecundidad, al acceso a la planificación familiar y a la constatación de pertinaces regularidades en el perfil sociodemográfico y socioeconómico de los grupos que exhibían la mayor fecundidad *no deseada*, concepto acuñado durante los noventa en encuestas nacionales de demografía y salud.



visiones.<sup>4</sup> En primer término, la mayoría de los gobiernos (83%) declara que *no existe* una política de población, situación virtualmente idéntica a la de pocos años atrás (1994). La mayor parte, no obstante, reconoce que existen agencias de gobierno responsables de lo que constituiría una política de población. No es casual que la totalidad reconozca incorporar los insumos de población en las tareas del desarrollo y que la mayoría declare haber incluido la perspectiva de género en los asuntos relativos a la población y el desarrollo. Lo que llama la atención es, en todo caso, que las menores frecuencias se constatan en las tareas de involucrar al parlamento y las débiles iniciativas para elevar la capacitación de recursos humanos en el campo de la población y el desarrollo (cuadro 1 del anexo).

Ahora bien, cuando se indaga sobre algunos temas seleccionados se advierte un cuadro variopinto; la tendencia de las visiones es no reconocer preocupaciones en cuanto a los temas que tradicionalmente concitaban atención (v. gr. crecimiento demográfico elevado y tamaño de la población); parece inquietar la composición de edad de la población (tal vez, sus rasgos juveniles) más que el proceso de envejecimiento y sigue vigente la insatisfacción con las pautas de distribución espacial de la población y el crecimiento de las regiones metropolitanas. Del mismo modo, aun aceptando el nivel general de mortalidad, la tendencia es reconocer una insatisfacción con sus expresiones asociadas al proceso de maternidad y en la niñez. Por último, algunos problemas ambientales y el problema del VIH/SIDA concitan un generalizado interés; la fecundidad sigue siendo fuente de preocupaciones, en especial entre las y los adolescentes (cuadro 2 del anexo).

Frente a este panorama, ¿qué declaran los gobiernos acerca de las políticas adoptadas en algunos temas? Aunque las respuestas exigirían un adecuado contraste —y están basadas en el diseño del cuestionario (United Nations, 2001; anexo C, pp. 171-198) cuya descripción no podemos abordar en esta apretada alusión—, el rasgo más nítido es la tendencia a reconocer algún tipo de medida, programa o acción. Llama la atención que parte importante de los gobiernos no cuente con atención a grupos con demanda insatisfecha en el campo de la planificación familiar; lo mismo puede decirse de algunos aspectos de la distribución espacial, donde la tendencia es la inexistencia de medidas concretas para crear cambios o bien, abiertamente, se declara la adhesión al principio de la no intervención (cuadro 3 del anexo).

---

<sup>4</sup> Esta encuesta, realizada por la División de Población de la Secretaría General de las Naciones Unidas, fue respondida por 16 gobiernos de América Latina y el Caribe. Sus temas conciernen a respuestas de funcionarios de gobierno sobre sus visiones y políticas de: crecimiento, tamaño y estructura por edad de la población; salud y mortalidad; fecundidad, salud reproductiva y familia; distribución de la población y migración interna; migración internacional; situación de la implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de el Cairo, 1994. Este último tema es uno de los propósitos sustantivos de la Encuesta (United Nations, 2001).



## **II. Algunos grandes temas de población y desarrollo a comienzos del siglo XXI**

---

Existe consenso en reconocer que muchos de los importantes cambios demográficos ocurridos en los países de la región en los últimos decenios se dieron incluso sin contar con una política de población, aunque no puede desconocerse que algunas acciones sectoriales facilitaron enormemente la transición demográfica (Macció, 1998; Miró, 1998; Villa, 1995). Sin embargo, la promesa de la ansiada búsqueda del respeto de los derechos individuales (a la sobrevivencia en la infancia, en el plano reproductivo y en la fijación del lugar de residencia) lleva a señalar que su vigencia es una realidad no asumida en los países de América Latina.

Al mismo tiempo, es una muestra de la contribución que puede realizarse desde el campo de la población y el desarrollo a las demandas cada vez más diversas de ciudadanía por parte de diversos grupos y a la búsqueda de alternativas para enfrentar las situaciones de exclusión y vulnerabilidad social que afectan a numerosos segmentos de las sociedades latinoamericanas.

Como se señalaba hace pocos años, la ejecución de una política de población hoy en día se aleja de una visión autónoma en los campos de la fecundidad, la mortalidad y la migración. Debe buscar, por sobre todo, una articulación con las diversas instituciones que se preocupan de esos asuntos, procurando operar mediante estrategias descentralizadas (Villa, 1995).

También debe incorporar los resultados de las investigaciones en materia de población y desarrollo, que sugieren la emergencia progresiva de temas que se instalarán como futuras fuentes de preocupación. Estos imperativos, no obstante, aún no terminan de reconocerse —si se tiene en cuenta los antecedentes descritos respecto a las visiones y declaraciones de los gobiernos— y señalan, en consecuencia, una gran tarea para los próximos años.

¿Cuáles son los grandes temas de población y desarrollo que acompañan el comienzo del siglo XXI, desde la perspectiva de los derechos, la equidad y la sustentabilidad ambiental? Mencionamos en primer lugar a la complejización de la transición demográfica, producto de la coexistencia en los países de las formas clásicas de la transición y de modalidades afines a la llamada *segunda transición* (que expresan cambios importantes en la formación, disolución y reconstitución familiar); en segundo lugar, es evidente que el proceso de envejecimiento está en marcha en todos los países de la región y sus especificidades nacionales rehuyen la simplicidad de las generalizaciones —por ejemplo, no siempre se presta atención al llamado *bono demográfico* que implicarían las favorables relaciones de dependencia para la mayoría de los países en los próximos años— ; en tercer lugar, algunos cambios en las pautas de distribución espacial de la población obligan a prestar mayor atención al papel de las ciudades intermedias, particularmente por su papel estratégico frente a los procesos de metropolización y macrocefalia urbana. Entre todos estos temas, encontramos, de manera recurrente, a la migración internacional.

Como ya se mencionó, una mayoría de países declaraba a fines de los años ochenta estar satisfecho con los niveles de inmigración internacional y algunos consideraban demasiado elevado el nivel de la emigración. Los datos del cuadro 4 del anexo indican que, aunque hay algunas acciones específicas, lo más distintivo es la preocupante tendencia de reconocer la *inexistencia de una posición oficial frente a la inmigración y la emigración* —caso este último en que la mayoría de gobiernos no tiene políticas oficiales ni tampoco las tiene sobre el retorno de los emigrados. Más allá de esta inquietud, hay que decir que, de acuerdo a numerosos estudios llevados a cabo en el CELADE (véase [www.cepal.cl/celade](http://www.cepal.cl/celade)), estas declaraciones no sorprenden. Sin embargo, no deja de ser preocupante pues, al mismo tiempo, la migración internacional es un tema antiguo y crecientemente relevante en los últimos años, a la luz de las opiniones de medios de prensa, las manifestaciones de discriminación y xenofobia, la condición irregularidad de algunos migrantes, la realización de encuentros intergubernamentales, de la sociedad civil y de especialistas, la ejecución de iniciativas que aspiran a establecer sistemas de información, la consolidación de espacios de diálogo entre gobiernos sobre migración; el interés por la integración subregional y, en fin, el lugar ya común de la inquietud por las tensiones entre las fuerzas de la globalización y la migración internacional.

### III. La migración internacional

---

A pesar de las respuestas de los gobiernos —o de quienes se encargaron de responder el cuestionario de las Naciones Unidas— desde el punto de vista de la adopción de medidas e intervenciones de diversa índole, la migración internacional es un fenómeno de presencia constante en la preocupación de los gobiernos de muchos países de la región. En rigor, tal presencia está demostrando que el tema no constituye un campo sin tratamiento en la agenda gubernamental (Mármora, 1994). Evidentemente, esto tiene directa relación con los cuerpos legales de los países frente a la reglamentación de la entrada y permanencia de los extranjeros a los territorios nacionales. Ahora bien, se trata de una preocupación de Estado, muy vinculada con la reglamentación y la administración de la migración que, a menudo, poco tiene que ver con una política sustentada en principios y objetivos de interés nacional pero que, por las temáticas que debe abordar, arriesga introducir elementos de política. Así, encontramos dos grandes problemas que han compartido casi todos los países de la región: la confusión en cuanto a que la primera es *la política* de un gobierno y la contaminación ideológica que han sufrido las iniciativas destinadas a crear una política propiamente tal en distintas etapas del desarrollo en algunos países.<sup>5</sup>

La migración es, recurrentemente, un tema de preocupación (por sus tendencias, sus percepciones, sus desafíos y las oportunidades que entraña). Pero aquí está, de nuevo, la antinomia entre el objeto de preocupación —que exige un horizonte de largo plazo— y los sujetos de preocupación, como los gobernantes y los políticos, que parecen estar centrados en la coyuntura y en la sobrevivencia de los espacios ya conquistados, tal cual lo señala, entre otros, Macció (1998).

Como ya señalamos, la política de población puede hacerse efectiva integrándose a otras políticas, lo que implica la sistematización de las acciones sectoriales reseñadas, pero esa acción exige disponer de recursos humanos calificados y un sustento de conocimiento que escasea en nuestros países. En este tema, la especialización en migración es francamente un fantasma y no existen profesionales entrenados (como sí existen en otros muchos sectores: salud y médicos; educación y educadores y los trabajadores sociales, por citar sólo unos ejemplos). ¿Quién se hace cargo de los temas migratorios?

Por otra parte, los tiempos que corren —que resulta innecesario describir— están obligando a una renovada visión del accionar gubernamental frente a la migración, lo que no está exento de tensiones. Desde el “control y la seguridad”, se venía transitando lentamente hacia una mayor flexibilidad, que se ha denominado como *gestión migratoria*. Esta propuesta es importante porque reconoce la necesidad de la política de migración y confronta, decididamente, la lógica del control y la inteligencia —fundada en acciones legalistas unilaterales, restrictivas y desligadas de objetivos del

---

<sup>5</sup> Acá podrían enumerarse varias experiencias. Con todo, como apunta Macció (1998), las disposiciones legales también han expresado esta contaminación y ello se observa en los preámbulos y debates que dan cuenta de persistentes prejuicios raciales, étnicos y culturales. “*En algunos casos, se encuentran incluso referencias a modelos antropométricos y tipos ideales*” (Macció, 1998, 57). Referencia similares provienen de otros estudios (v. gr. Pellegrino, 2000).

desarrollo. Siendo realistas, este tránsito puede tomar más tiempo de lo que creíamos originalmente, después de los conflictos que siguieron a los episodios de septiembre de 2001, pero sigue siendo legítimo sustentarla. ¿Porqué esa legitimidad y la necesidad de recuperarla frente a cualquier amenaza?

Los Estados no abandonarán nunca su atribución de reglamentar la entrada y cautelar las condiciones de permanencia de los extranjeros en sus territorios. Sin embargo, debe reiterarse que ello tendrá que ocurrir con base en políticas razonadas de admisión y adecuadas de permanencia, retorno, revinculación y traslado a terceros países, todas ellas fundadas en el imperativo del respeto por los derechos de las personas migrantes (CEPAL/CELADE, 1995; Martínez, 2000; Meissner, 1992).

Se indicó recientemente que hay que convenir que la migración internacional es un proceso que guarda relación, entre otros aspectos, con el funcionamiento de los mercados de trabajo *en los países de origen y destino*, con la reunificación familiar y la regularización migratoria, con las amplias temáticas vinculadas a las políticas sociales (por ejemplo, en el caso de la educación, la salud y la seguridad social) y, además, con la facilitación permanente de la circulación en regiones fronterizas de fuerte dinamismo y simetrías socioculturales. Por ello, la gestión migratoria excede del mero ámbito administrativo y no puede prescindir de la participación representativa de la sociedad civil. De allí la enorme tarea por delante, esto es, la progresiva modificación de la normatividad, flexibilizándola en función de los hechos señalados, conduciéndola —como las políticas de población— hacia su *inclusión en el contexto más amplio del desarrollo*. En esta perspectiva, la búsqueda de un acuerdo global sobre políticas migratorias podría ofrecer un marco de concordancia sobre la movilidad internacional de las personas, proveer normas específicas sobre permisos de entrada y salida, criterios acerca de impuestos a los migrantes, disposiciones sobre el trato a los trabajadores extranjeros y pautas sobre aspectos que requieren de consenso internacional (como los mecanismos de transferencias de las remesas). El conjunto de negociaciones multilaterales que permitió la adopción de acuerdos en el plano comercial y arancelario —incluyendo su cláusula social vinculada a los aspectos laborales— es sintomático de la pertinencia de considerar convenida y progresivamente la posibilidad de establecer un *acuerdo global migratorio* (CEPAL/CELADE, 1995; Martínez, 2000). Un camino para alcanzar este objetivo está en los foros regionales de diálogo y los espacios subregionales de integración, siempre y cuando progresen hacia la consecución de compromisos vinculantes.

## **IV. La formulación de una política migratoria: el caso de Chile en el decenio del 2000**

---

En la descripción de la situación de Chile en cuanto a política de migración, conviene comenzar señalando que el país no cuenta con una política de población expresa y la última referencia oficial se presentó hacia fines de la década de 1970 (ODEPLAN, sf.); su texto fue ratificado por el gobierno de la época en forma íntegra y pasó a ser un componente oficial del Plan Nacional Indicativo de Desarrollo del período 1979-1983. Esta política registró escasos avances en su ejecución y tuvo características que reflejan visiones y preocupaciones propias de la época (Martínez y Vial, 1998). En la década de 1990 se presentó un documento oficial a la Conferencia de El Cairo de 1994, en el que se sugiere la existencia de un conjunto de *elementos de política* que inciden en la situación de la población chilena: la salud materno infantil, la planificación familiar, la migración interna y el retorno de chilenos desde el extranjero, así como un amplio espectro de programas específicos orientados a grupos “vulnerables” y prioritarios (MIDEPLAN, 1994). Con respecto a las respuestas del gobierno chileno a la Encuesta de las Naciones Unidas, existe una regularidad notoria en la frecuente inacción en materia de políticas y el leve interés en cuanto a sus visiones frente a los numerosos temas que se indagan.

Se declara, además, la inexistencia de una posición oficial frente a la inmigración y emigración (United Nations, 2001).

No obstante, y como es de suponer, en el campo de la migración internacional siempre han existido cuerpos legales, que en algunos casos pretendieron asimilarse a una declaración de política de inmigración, si se tiene en cuenta algunos de sus contenidos. Lo concreto es que hay una larga y azarosa trayectoria de normatividad con más de 150 años de recorrido (véase el trabajo de Mezzano, 1993). La legislación vigente sobre extranjería —con algunas modificaciones— fue formulada a mediados de los años setenta y en los últimos años se conocen al menos dos grandes iniciativas: un anteproyecto de ley de migraciones y extranjería (cuyo trámite parlamentario no prosperó) y un programa para asistir el retorno de los chilenos que debieron escapar de las persecuciones del régimen militar (programa de corta duración y de escasos impactos). Actualmente se discuten las posibilidades de llevar adelante una política de migración que parecería orientarse hacia una postura afín a lo que acá denominamos *gestión de la migración*.

## 1. Fundamentos

No será fácil para el gobierno chileno diseñar una política sobre migración. El proceso de su formulación reúne especificidades tanto en función de la emergente realidad migratoria, caracterizada objetivamente por el crecimiento de los flujos de peruanos en especial (incluyendo su mayor visibilidad en algunas expresiones culturales de la sociedad chilena), y la vigencia de la diáspora de chilenos, como por el hecho —más complejo de lo que se piensa—, de que se trata de un proceso que se desenvuelve entre la inercia del marco legislativo heredado de décadas pasadas y las renovadas percepciones de algunos sectores de los gobiernos democráticos. Tampoco será fácil si ni el gobierno ni la academia disponen de un acervo de recursos humanos, de información y conocimiento sistemático sobre los procesos de migración internacional.

Al parecer, y según los antecedentes que obran en nuestro poder y la información seriamente recabada por algunos medios de prensa y las declaraciones de autoridades del actual gobierno, hay dos componentes presentes en la política migratoria: apertura a la inmigración y vinculación con los emigrados chilenos.

¿Cuáles son los fundamentos, la lógica y las perspectivas de formulación de una política migratoria en Chile? Nuestra respuesta es sólo exploratoria y evidentemente no podemos evaluar cuán correcto debe ser el proceso. Diremos antes que nada que se trata de una iniciativa de carácter eminentemente reactivo, aunque la situación del país en tanto territorio de inmigración dista de constituir una “oleada” migratoria, como malamente lo suelen sugerir diversos analistas y medios de prensa.

Es cierto que el tema ocupa un lugar cada vez más destacado en la agenda pública y que despierta, como es habitual, opiniones encontradas entre la clase política y entre algunos exponentes del mundo sindical. Para otros sectores es una expresión del “éxito” económico del país, al menos si se le compara con la situación predominante en los países vecinos; este hecho constituye una especie de naturalización del narcisismo migratorio (término acuñado por Lelio Mármora) que ha caracterizado a otras realidades o, según nuestra perspectiva, la cristalización de las pretensiones de primacía del sentido común (abundante) para juzgar al conocimiento científico (escaso)<sup>6</sup>. Pero lo

---

<sup>6</sup> Esta actitud se verifica además en valiosos trabajos recientes y en la preocupación de varias organizaciones de la sociedad civil. A pesar de su valor, algunos trabajos toman acriticamente la premisa de que el país se ha vuelto un “polo” de atracción. Para muestra, un botón que tiene forma de cliché: “Chile, en este contexto, a raíz de su *nueva situación económica*, atrae *ostensiblemente* a personas provenientes de los países vecinos e incluso provenientes de Asia y Europa” (Mella y Stoherel, 1999, p. 180, el destacado es nuestro).



más relevante es que exista interés en la iniciativa y eso nos lleva a detenernos en el examen de algunos aspectos relevantes de ella.<sup>7</sup>

El gobierno parece tener interés en aceptar la inmigración y rechazar el carácter restrictivo, según se desprende de las opiniones de autoridades aparecidas en los medios de prensa en los últimos meses; esto se verificó, además, en un breve documento que la delegación chilena presentó a la Segunda Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, realizada en Santiago en abril de 2001, y donde se señala que el contexto de integración subregional exige impulsar la libre movilidad de las personas bajo principios como la no discriminación y la reunificación familiar. Seguidamente, algunas autoridades han indicado recurrentemente la preocupación por eventuales formas de discriminación que habría que combatir. Tan simples argumentos son esclarecedores y útiles para esperar que se formule una política de gestión, pero pueden encontrar obstáculos si se considera que algunos parlamentarios de la coalición de gobierno no tienen una opinión común que, más bien, se asemeja a la de sectores de la oposición en la que se vislumbran resabios de la muy conocida nostalgia por la inmigración europea ariada del siglo XIX, y si se tiene en cuenta la percepción poco clara de la opinión pública frente a la inmigración.

Del mismo modo, el gobierno chileno ha mostrado preocupación por los connacionales que viven en el extranjero, cuya cuantía (unas 700 mil personas) equivale, aproximadamente, a un 5% de la población de Chile. La lucha por la recuperación de algunos derechos por parte de organizaciones de chilenos en el exterior es una gran vertiente de esta inquietud y estimuló iniciativas en los gobiernos democráticos anteriores; fundamentalmente, el derecho al voto de la *región internacional de Chile*, para lo cual existe un proyecto de ley (Pereira, 2000). Tan relevante tema levanta un aspecto novedoso e importante para considerar en las políticas migratorias del siglo XXI, pero las cosas no deben confundirse: un asunto es el derecho al voto para los que lo deseen ejercer y otra es el reconocimiento de ciudadanía de los emigrados, que los integre simbólicamente y materialmente a la sociedad chilena, les brinde derechos y les exija deberes. Aunque tal vez muy lejos de abordar este propósito, vale la pena mencionar que en los últimos años se creó la *Dirección de Asuntos Nacionales en el Exterior*, con el objeto de coordinar la vinculación con el país de los chilenos residentes en el exterior.

Considerar la inmigración y la emigración como partes indisolubles de una política migratoria es algo totalmente inédito, si bien estos rasgos son pertinaces en la historia del país (Harris, 2001). Pero, ¿con qué lógica? y ¿cuáles pueden ser sus perspectivas?

## 2 Algunos desafíos inmediatos

---

¿Quién puede objetivamente sustentar tal opinión? Uno de los pocos trabajos (de exigencia curricular) que intenta —entre otras cosas— estimar la migración ocurrida durante los años noventa, sugiere el aumento significativo en el flujo de peruanos, pero en su conjunto, los inmigrantes seguirían siendo fracciones ínfimas de la población de Chile (Doña, 2001).

<sup>7</sup> No se puede decir lo mismo respecto al mundo académico. La producción de publicaciones afines al tema sigue siendo cuantitativamente paupérrima, y las investigaciones se remiten a trabajos de memoristas universitarios o bien al aporte de los trabajos del CELADE y de la Organización Internacional para las Migraciones. Debe recordarse, en todo caso, que los estudios fueron censurados durante la dictadura y los pocos que pudieron realizarse estimularon preocupaciones directamente relacionadas con el exilio chileno. Para una revisión preliminar, véanse Martínez (1997) y Doña (2001).

Como siempre ha sucedido en experiencias similares, el gobierno chileno se enfrenta en primer lugar a la necesidad de definir si desea o no una política migratoria; tal situación pareciera haber tenido una respuesta tibia pero afirmativa, según se desprende de la creación de mecanismos recientes destinados a elaborar la propuesta para una fecha fijada en 2002. Lo importante en este caso es no ceder a presiones y omitir temas *a priori*; si se aspira a incorporar la revinculación de los chilenos emigrados como uno de los componentes centrales de la política, el tema deberá ser planteado y justificado *desde los múltiples puntos de vista* en que cabe aceptarlo como política pública. Es decir, aprovechar las experiencias y conocimientos de muchas personas emigradas, estimular su contribución al desarrollo nacional —generación de empleo entre otras— y a la canalización de remesas e inversión, son temas que no se pueden relegar y que ya han sido abordados con éxito en otras realidades como, por ejemplo, en países del sudeste asiático. El discurso de la extensión de los derechos ciudadanos de los emigrados en ese contexto es una forma novedosa de encarar el tema a largo plazo y ofrece muchas posibilidades para profundizar los procesos democráticos que tan caros son para el país. Como puede apreciarse, todos estos aspectos no son exclusivos de un sector determinado, pero persiguen abordar la situación de grupos específicos cuya cuantía equivale, virtualmente, a una ciudad cuyo rango sólo es superado por la capital.

Simultáneamente, la política migratoria se centrará, quizás con más fuerza, en la inmigración. Convengamos en que el conocimiento de este proceso es muy escaso (creemos que en niveles críticamente más sensibles que en el caso de los chilenos en el exterior) y que no es posible avanzar mucho sin él. Pero aún así, la forma de abordar la inmigración debe despejarse de todo tinte discriminatorio —la *Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y Miembros de sus Familias* es el marco obligado—, relevando los criterios de selectividad en función de necesidades objetivas de los mercados laborales y la implementación de mecanismos que aseguren una genuina oferta de ciudadanía a quienes son aceptados para ingresar, trabajar y vivir en Chile. En este sentido, no es posible admitir la aplicación caótica de las reglas de prioridad de algunos gremios profesionales ni diluir la correcta sanción a quienes emplean trabajadores extranjeros en condiciones de irregularidad.

En segundo lugar, debe distinguirse quién la formulará y planteará sus objetivos e instrumentos para que vayan más allá del corto plazo. La visión estrecha de una política migratoria centralizada y sólo para la coyuntura es inadmisibles y está condenada al fracaso. Si lo que se desea es promover una sociedad respetuosa del extranjero, que se prepare para la tolerancia y para la interculturalidad, canalizando la inmigración sin colisionar con los intereses de los trabajadores chilenos en regiones específicas, se puede perfectamente promulgar tal objetivo. En este sentido, la apuesta a la bilateralidad o multilateralidad se puede rescatar en la convergencia de políticas sociales con Perú y en los espacios de integración del cono sur, lo que puede ser altamente funcional, adelantándose a probables flujos migratorios con una mayor —aunque tal vez nunca completa— incorporación de Chile al Mercosur.

En tercer lugar, la política debe someterse a discusión de las fuerzas representativas de la sociedad, con antelación a su tramitación parlamentaria —si es que se incorporan propuestas legislativas—, porque de otro modo perderá todo sentido y legitimidad. Es cierto que se corre el riesgo de que en el camino se introduzcan otros contenidos, se rechacen algunos y la aprobación se estanque indefinidamente. Este es el riesgo mayor que podemos enunciar, pero habrá que enfrentarlo.

En una secuencia lógica, la política de migración debería finalmente ejecutarse —que es tal vez la expresión más completa de la existencia de una política pública— conjuntamente con su permanente evaluación de éxitos o fracasos, a cargo de funcionarios competentes y empleando mecanismos adecuados y transparentes. ¿Esperarán el gobierno de Chile y la sociedad chilena otra oportunidad para formular una política de migración acorde con los tiempos?

## V. Breves conclusiones

---

El debate sobre las políticas de población debe refundarse y dirigirse a los derechos individuales, la equidad social y la sustentabilidad ambiental. Esto es lo que ofrece el campo de la población y el desarrollo a las políticas públicas para enfrentar todas las complejas dimensiones de la transición demográfica, el envejecimiento demográfico, la exclusión y vulnerabilidad social, el potencial papel de algunas ciudades intermedias y la migración internacional. Muchos de estos hechos conllevan enormes desafíos, viejos y nuevos problemas, pero también oportunidades ciertas.

Desde el punto de vista de la migración internacional, el actual escenario mundial y regional estimula la preocupación insoslayable por los derechos humanos de las personas migrantes. Un buen punto de conexión de estas preocupaciones es la gestión migratoria donde, con perspectiva de largo plazo, se persiga tratar bajo enfoques bilaterales y multilaterales los numerosos asuntos que incitan los fenómenos migratorios.

La voluntad política de incidir sobre la migración internacional buscando armonizar sus tendencias con el desarrollo nacional no es retórica; es una condición mínima para pensar en una política de migración necesariamente complementada con los compromisos y mecanismos para avanzar en su institucionalización.



## Bibliografía

---

- Argüello, O. (1995), “Desarrollo económico, políticas sociales y población (El marco para una política sociodemográfica)”, en CELADE, *Las políticas de población en América Latina y el Caribe: algunas reflexiones en el umbral del siglo XXI*, Santiago de Chile, CELADE, LC/DEM/G.150, 42, pp. 9-44.
- Bajraj, R. y J. Chackiel (1995), “La población en América Latina y el Caribe: tendencias y percepciones”, en *Notas de Población*, 62, pp. 11-55.
- CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano de Demografía) (1995), *Población, equidad y transformación productiva*, Santiago de Chile, CELADE, LC/DEM/G.131/Rev.2.
- Doña, C. (2001), *Percepción de la inmigración reciente en Chile*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, tesis para optar al Título de Sociólogo, (inérito).
- Harris, G. (2001), *Emigrantes e inmigrantes en Chile, 1810-1915. Nuevos aportes y notas revisionistas*, Valparaíso, Puntágeles. Editorial Universidad de Playa Ancha.
- Macció, G. (1998), “Factibilidad y oportunidad de políticas de población en América Latina”, en *Cuadernos de la CEPAL*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 83, pp. 35-70.
- Mármora, L. (1994), “Desarrollo sostenido y políticas migratorias: su tratamiento en los espacios latinoamericanos de integración”, en *Revista de la OIM sobre Migraciones en América Latina*, 12, 1/3, pp. 7-49.
- Martínez, J. (2000), *La migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional*, Santiago de Chile, CELADE, serie Población y Desarrollo, 10, LC/L.1459-P.
- \_\_\_\_ (1997), *Situación y tendencias de la migración internacional en Chile*, Santiago de Chile, CELADE, LC/DEM/R.281, Serie B, N° 120.
- Martínez, J. y C. Vial (1998), *Temas de política en población, pobreza y equidad*, Santiago de Chile, MIDEPLAN-FNUAP, serie Población y Pobreza, 4.

- Meissner, D. (1992), "Managing migrations", en *Foreign Policy*, 86, pp. 66-83.
- Mella, O. y A. Stohrerel (1999), "Clima de actitudes de los inmigrantes respecto de la sociedad chilena", en *Revista Paraguaya de Sociología*, 35, 106, pp. 179-194.
- Mezzano, S. (1995), "Políticas de inmigración chilena desde 1845 hasta 1992", en *Revista Diplomacia*, 68, pp. 65-78.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación) (1994), *Chile. Informe nacional sobre población y desarrollo*, Santiago de Chile, Documento presentado a la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo 1994, (inédito).
- Miró, C. (1998), "Políticas de población. Reflexiones sobre el pasado y perspectivas futuras", en *Cuadernos de la CEPAL*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 83, pp. 11-34.
- ODEPLAN (Oficina de Planificación Nacional) (sf.), *Política de población. Política de cultura, Plan Nacional Indicativo de Desarrollo (1979-1983)*.
- Pellegrino, A. (2000), *Migrantes latinoamericanos: síntesis histórica y tendencias recientes*, Montevideo, Universidad de la República-CEPAL-CELADE, mimeo.
- Pereira, B. (2000), *Los que quieren votar y no votan. El debate y la lucha por el voto chileno en el exterior*, Buenos Aires, IDESA, Cuadernos para el Debate, 9.
- Ramírez, V. (1995), "Arreglos institucionales en la formulación de políticas y programas de población", en CELADE, *Las políticas de población en América Latina y el Caribe: algunas reflexiones en el umbral del siglo XXI*, Santiago de Chile, CELADE, LC/DEM/G.150, 42, pp. 99-141.
- Rodríguez, D. y R. Yocolevzky (1986), *Política y población en América Latina. Revisión de los aportes del PISPAL*, México, D.F., PISPAL/El Colegio de México.
- Sojo, A. (1995), "La singularidad de las políticas de población en América Latina y el Caribe en las postrimerías del siglo XX", en CELADE, *Las políticas de población en América Latina y el Caribe: algunas reflexiones en el umbral del siglo XXI*, Santiago de Chile, CELADE, LC/DEM/G.150, 42, pp. 65-97.
- United Nations (2001), *Results of the Eight United Nations Inquiry among governments on population and development*, New York, Dep. of Economic and Social Affairs, ST/ESA/SER.R/155.
- Villa, M. (1995), "Políticas de población", en CELADE, *Las políticas de población en América Latina y el Caribe: algunas reflexiones en el umbral del siglo XXI*, Santiago de Chile, CELADE, LC/DEM/G.150, 42 pp. 45-63.

## **Anexos**

---





Cuadro 1  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RESPUESTAS DE LOS GOBIERNOS FRENTE  
A LA POLÍTICA DE POBLACIÓN EN TEMAS SELECCIONADOS. 1999  
(Respuestas mayoritarias, entre paréntesis se consigna la frecuencia relativa)

Tema	Respuesta mayoritaria
Existencia de una política de población	No (83%)
Cambios en la política de población desde 1994	No (89%)
Existencia de agencia gubernamental responsable de formular y coordinar la política de población	Sí, una agencia (70%)
Incorporación de insumos de población en políticas y programas de desarrollo	Sí (100%)
Involucramiento del parlamento en programas de población y desarrollo	Sí (50%)
Adopción de medidas para capacitar recursos humanos en población y desarrollo	Sí (56%)
Incorporación de perspectiva de género en políticas y programas de población y desarrollo	Sí (89%)

**Fuente:** United Nations (2001), con base en los resultados de la Octava Encuesta a los Gobiernos sobre Población y Desarrollo, 1999.

Cuadro 2  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: VISIONES DE LOS GOBIERNOS FRENTE  
A TEMAS SELECCIONADOS DE POBLACIÓN Y DESARROLLO. 1999  
(Respuestas con 50% o más de frecuencia)

Tema	Visión de los gobiernos
Tamaño de la población	Satisfactoria
Tasa de crecimiento de la población	Satisfactoria y posición no oficial
Composición de edad de la población	Fuerte interés
Envejecimiento demográfico	Leve interés
Deterioro ambiental en áreas urbanas	Leve interés y fuerte interés
Contaminación de las aguas	Fuerte interés
Nivel de mortalidad general	Aceptable
Nivel de mortalidad materna	No aceptable
Nivel de mortalidad en la niñez	No aceptable
VIH/SIDA	Fuerte interés
Nivel de fecundidad	Satisfactorio y demasiado alto
Nivel de fecundidad adolescente	Fuerte interés
Distribución espacial de la población	Aspiración de cambios menores
Crecimiento de áreas metropolitanas	Insatisfactorio y posición no oficial

**Fuente:** United Nations (2001), con base en los resultados de la Octava Encuesta a los Gobiernos sobre Población y Desarrollo, 1999.

Cuadro 3  
 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POLÍTICAS QUE DECLARAN LOS GOBIERNOS  
 EN TEMAS SELECCIONADOS DE POBLACIÓN Y DESARROLLO. 1999  
 (Respuestas con 50% o más de frecuencia)

Temas	Política declarada
Tasa de crecimiento de la población	No
Deterioro ambiental en áreas urbanas	Diversas medidas
Contaminación de las aguas	Diversas medidas
Metas para mortalidad	Sí
Campañas de información y educación sobre VIH/SIDA	Implementadas
Existencia de organismo coordinador de políticas y programas frente al VIH/SIDA	Sí
Política para modificar el nivel de fecundidad	Sí
Objetivo de la política de fecundidad	Apoyar la familia y el bienestar
Metas cuantitativas en fecundidad	No
Provisión del gobierno en métodos anticonceptivos	Sí
Apoyo del gobierno a organizaciones privadas en provisión de métodos anticonceptivos	Sí
Asesoría, información, educación, comunicación y servicios de planificación familiar	Sí
Asesoría, información y educación en sexualidad humana	Sí
Programas de salud reproductiva a adolescentes	Sí
Atención de demanda insatisfecha en planificación familiar a grupos específicos	No
Programas frente a la fecundidad adolescente	Sí
Política para modificar la distribución espacial de la población	No explícita
Política para modificar la migración a áreas metropolitanas	No intervención y sin política
Política para promover crecimiento de ciudades intermedias y menores	No intervención y sin política
Medidas para reducir la migración rural urbana	Sí

**Fuente:** United Nations (2001), con base en los resultados de la Octava Encuesta a los Gobiernos sobre Población y Desarrollo, 1999.

Cuadro 4  
 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RESPUESTAS DE LOS GOBIERNOS FRENTE  
 A TEMAS DE MIGRACIÓN INTERNACIONAL. 1999  
 (Respuestas mayoritarias, entre paréntesis se consigna la frecuencia relativa)

Temas	Respuesta mayoritaria
<b>INMIGRACIÓN</b>	
Visión sobre nivel de inmigración	Sin posición oficial (62%)
Objetivo de la política de inmigración	Mantener flujos (45%) y sin política (36%)
Aspiración de incremento de inmigración selectiva	No (77%)
Aspiración de reducción de inmigración de grupos particulares	No (92%)
Adopción de sanciones a organizaciones de apoyo a migración indocumentada	Sí (64%)
Interés frente a la población inmigrante	Sin interés (36%) y leve interés (29%)
Políticas de integración del inmigrante	No (71%)
<b>EMIGRACIÓN</b>	
Visión sobre nivel de emigración	Sin posición oficial (64%)
Política de emigración	Sin política (79%)
Política de retorno	Sin política (57%)

**Fuente:** United Nations (2001), con base en los resultados de la Octava Encuesta a los Gobiernos sobre Población y Desarrollo, 1999.



NACIONES UNIDAS



## Serie población y desarrollo

### Números publicados

- 1 Migración y desarrollo en América del Norte y Centroamérica: una visión sintética (LC/L.1231-P), N° de venta: S.99.II.G.22 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 2 América Latina y el Caribe: crecimiento económico sostenido, población y desarrollo (LC/L.1240-P), N° de venta: S.99.II.G.30 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 3 Migración internacional de jóvenes latinoamericanos y caribeños: protagonismo y vulnerabilidad (LC/L.1407-P), N° de venta: S.00.II.G.75 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 4 El envejecimiento de la población latinoamericana: ¿hacia una relación de dependencia favorable? (LC/L.1411-P), N° de venta: S.00.II.G.80 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 5 Vulnerabilidad demográfica: una faceta de las desventajas sociales (LC/L.1422-P), N° de venta: S.00.II.G.97 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 6 Juventud, población y desarrollo: problemas, posibilidades y desafíos (LC/L.1424-P), N° de venta: S.00.II.G.98 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 7 Población y desarrollo en América Latina y el Caribe: un desafío para las políticas públicas (LC/L.1444-P), N° de venta: S.00.II.G.118 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 8 Los problemas en la declaración de la edad de la población adulta mayor en los censos (LC/L.1442-P), N° de venta: S.00.II.G.117 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 9 Adolescencia y juventud en América Latina y el Caribe. Problemas, oportunidades y desafíos, Área de Población y Desarrollo, CELADE – División de Población, (LC/L.1445-P), N° de venta: S.00.II.G.122 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 10 La migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional, Jorge Martínez Pizarro, (LC/L.1459-P), N° de venta: S.00.II.G.140 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 11 Insumos sociodemográficos en la gestión de políticas sectoriales, Luis Rivadeneira, (LC/L.1460-P), N° de venta: S.00.II.G.141 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 12 Informe de relatoría del Simposio sobre migración internacional en las Américas, Grupo de Relatoría del Simposio, (LC/L.1462-P), N° de venta: S.00.II.G.144 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 13 Estimación de población en áreas menores mediante variables sintomáticas: una aplicación en departamentos de la República Argentina (1991 y 1996), Gustavo Álvarez, (LC/L.1481-P), N° de venta: S.01.II.G.14 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 14 Resumen y aspectos destacados del Simposio sobre migración internacional en las Américas, Área de Población y Desarrollo, CELADE – División de Población, (LC/L.1529-P), N° de venta S.01.II.G.74 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 15 Mecanismos de seguimiento del Programa de Acción sobre la Población y el Desarrollo en los países de Latinoamérica y el Caribe, CELADE – División de Población de la CEPAL, (LC/L.1567-P), N° de venta: S.01.II.G.110 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)

- 16 Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?, Jorge Rodríguez Vignoli, (LC/L.1576-P), N° de venta: S.01.II.G.54 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 17 Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes, Jorge Rodríguez Vignoli, (LC/L.1588-P), N° de venta: S.01.II.G.131 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 18 Reforma a los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género, Alberto Arenas de Mesa y Pamela Gana Cornejo, (LC/L.1614-P), N° de venta: S.01.II.G.155 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 19 Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina, Fabiana Del Popolo, (LC/L.1640-P), N° de venta: S.01.II.G.178 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 20 Guatemala: población y desarrollo. Un diagnóstico sociodemográfico, Área de Población y Desarrollo del CELADE, (LC/L, 1655-P), N° de venta: S.01.II.G.194 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 21 Acercamiento conceptual a la situación del adulto mayor en América Latina, Área de Población y Desarrollo del CELADE, (LC/L, 1656-P), N° de venta: S.01.II.G.178 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 22 Envejecimiento y vejez en América Latina y el Caribe: políticas públicas y las acciones de la sociedad, Área de Población y Desarrollo del CELADE, (LC/L, 1657-P), N° de venta: S.01.II.G.196s (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 23 Una aproximación al diseño de políticas sobre la migración internacinal calificada en América Latina, Adela Pellegrino y Jorge Martínez Pizarro, (LC/L.1687-P), N° de venta: S.01.II.G.215 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 24 Exigencias y posibilidades para políticas de población y migración internacional. El contexto latinoamericano y el caso de Chile, Jorge Martínez Pizarro, (LC/L.1708-P), N° de venta: S.02.II.G.21 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)

- 
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).
  - [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:..... Actividad:..... Dirección:..... Código postal, ciudad, país:..... Tel.: .....Fax: .....E.mail:.....
--