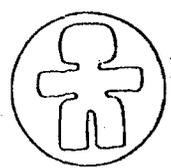


FORM SOCIAL 4028 14-12-77

2465.00	6161
NACCESO	NISIS

13/4/78  
Fecha recepción

ARCHIVO DE DOCUMENTOS  
Original NO SALE de DOCPAL  
INSTRUCCIONES PARA EL COMPEIDIADOR



DOCPAL  
CELADE

ARCHIVO ACTUALIZADO  
POLITICA DE POBLACION  
CELADE

Resumen informativo	Resumen indicativo	SOLO indización	NO RACER NADA
Instruc. espec.:			

CATALOGACION: a  m  c  repit  
Libros: fecha publ: No. págs:

LACION EN COSTA RICA  
cutir en el CONAPO -



Dr. Gerardo González  
San José, 6/11/75

En respuesta a una solicitud de asistencia técnica del CONAPO, transmitida por Víctor Morgan al CELADE, he viajado a San José y he tenido la oportunidad de conversar con varios de sus miembros y examinar diversos documentos relacionados con actividades de investigación y evaluación, entre ellos el informe preparado por la misión de la Universidad de Cornell. Las notas que siguen han surgido del fructífero intercambio de ideas tenido durante estos días y só lo pretenden continuarlo, aportando algunas ideas en torno a un tema central de preocupación del CONAPO, como es la formación de un instrumento institucional responsable de la formulación de una política de población como componente de la política global de desarrollo económico y social de Costa Rica.

1. El diseño de un instrumento institucional para la formulación de una política de población requiere tener en cuenta por una parte las características del Estado y de la organización política y social de Costa Rica y, por otra parte, la naturaleza y particulares características de una política de población, entendiendo por tal la que pretende influir en último término sobre el tamaño, el ritmo de crecimiento, la estructura, el movimiento y la distribución espacial de la población.
2. La naturaleza misma de las interrelaciones entre la dinámica demográfica y las estructuras y procesos económicos y sociales confiere a la política de población ciertas características que la diferencian de otras políticas públicas y que conviene tener en cuenta. Estas características han sido debidamente consideradas en las recomendaciones emanadas de Bucarest y de México (Segunda Reunión Latinoamericana de Población). Conviene destacar las siguientes:
  - a) Aunque los objetivos específicos de una política de población sean de demográficos, sus objetivos últimos son económicos y sociales (como se

estableció en Bucarest, la finalidad principal de las políticas demográficas es mejorar los niveles de vida y la calidad de la vida del pueblo - PAMP, 14. a). En otras palabras, se pretende influir sobre la dinámica demográfica porque se estima que su cambio en un sentido determinado contribuirá al logro de los objetivos económicos y sociales que se persigue. La política de población tiene así un carácter eminentemente instrumental y sus objetivos específicos pueden variar según sea el modelo de desarrollo y la estrategia de desarrollo elegidos.

b) Dado que la mayoría de los comportamientos sociales que determinan la dinámica demográfica son multideterminados, esto es, dependen de la acción combinada de varios factores (lo que es particularmente claro para el comportamiento reproductivo y el migratorio), para influir sobre ellos se requiere con frecuencia actuar sobre varios factores a través de múltiples políticas sectoriales. La política de población aparece así como un caso típico de política intersectorial.

c) Por las dos características recién señaladas, una política de población aunque puede tener metas y objetivos específicos (por ejemplo reducir la tasa de natalidad de  $b_1$  a  $b_2$  en  $t$  años; o reducir un tanto la tasa de crecimiento de la ciudad capital, etc.), difícilmente puede implementarse mediante programas propios, debiendo normalmente actuar a través de programas de educación y salud, por ejemplo, o incluso, si se quiere alcanzar objetivos de redistribución espacial, a través de políticas muy complejas como las de localización espacial de las inversiones y de desarrollo rural. Por esto la formulación de una política de población no puede concebirse como una tarea independiente del diseño de las demás políticas públicas y debe plantearse más bien como una tarea permanente, estrechamente vinculada al proceso de planificación económico y social.

d) Por último, debido a la inercia de la dinámica demográfica (en particular del crecimiento) una política global de población requiere de un amplio horizonte temporal que permita analizar los problemas y fijar los objetivos y metas en una perspectiva de largo y muy largo plazo. Y es difícil encontrar condiciones políticas y técnicas que permitan adoptar esta perspectiva.

3. Las consideraciones hechas en el punto anterior están en la base de las recomendaciones y acuerdos de la Segunda Reunión Latinoamericana de Población sobre "instrumentos para las políticas de población", en la que la delegación costarricense desempeñara un destacado papel. Se anexa a estas notas el texto de esas recomendaciones en su parte pertinente. Dada la claridad y brevedad de ese texto no parece conveniente resumirlo aquí y me limitaré a hacer algunos comentarios:

a) Al consejo, comisión u organismo equivalente que se sugiere crear se le asignan funciones tanto de carácter político como de carácter administrativo y técnico.

b) Esta diversidad de funciones tiene su expresión en las recomendaciones sobre organización de dicho organismo y su ubicación en el aparato del Estado. Se sugiere así ubicarlo "a un nivel jerárquico superior" y "a un nivel jerárquico tal que asegure la ejecución concertada...". Esta recomendación no es puramente lógica, sino que se apoya también en la experiencia de algunos consejos de población (como el de Colombia entre 1970 y 1973) creados con anterioridad en Bucarest y que por no estar ubicados a un nivel ministerial cumplieron sólo una función consultiva. En algunos casos se llegó a enunciar una política de población, pero no se procedió luego a su efectiva implementación por carecer esas comisiones de una capacidad de decisión y de coordinación intersectorial. Por otra parte, para que sea posible "asegurar la integración de las políticas de población en la estrategia y en los planes de desarrollo económico y social" parece indispensable que este organismo disponga de una capacidad técnica y esté funcionalmente vinculado con los órganos de planificación.

c) No se pretende que este organismo coordine directamente la ejecución de la política, pero sí se le asigne como función supervisar el cumplimiento de las decisiones adoptadas ("Evaluar en forma periódica su aplicación..."), las que se implementarían a través de los organismos tanto públicos como privados a quienes compete la realización de las políticas sectoriales involucradas. La coordinación parece preferible ubicarla principalmente a nivel de la ejecución de programas específicos, sobre todo si se pretende desarrollar programas integrados.

d) En síntesis, de acuerdo a las recomendaciones de la Reunión de México, el consejo, comisión u organismo equivalente centralizaría las funciones de formulación, supervisión y evaluación de una política intersectorial de población, de manera continua o periódica, la que se implementaría sectorialmente. Sería también responsable de promover y coordinar la producción de los insumos necesarios para cumplir esas funciones (información estadística, investigación social, capacitación de personal, etc.).

4. Estos planteamientos pueden servir de base para sugerir algunas ideas en relación con la situación específica de Costa Rica.

a) Históricamente el desarrollo del Programa de Planificación Familiar y Educación Sexual ha precedido en Costa Rica a la adopción de una política global de población integrada a la política de desarrollo. Esta situación se ha producido en la gran mayoría (por no decir la totalidad) de los países de América Latina.

b) El CONAPO, organismo de carácter informal, surge como un instrumento de coordinación entre las instituciones participantes en el programa. Se trata en consecuencia de un organismo concebido para y adecuado a la coordinación del Programa Nacional de Planificación Familiar y Educación Sexual.

c) Como consecuencia de los acuerdos de Bucarest y de México se promueve la idea de que el gobierno defina una política global de población y de que se constituyan con este propósito los instrumentos institucionales adecuados para la formulación y ejecución de tal política. Se plantea como una alternativa posible para ese efecto la ampliación y oficialización del CONAPO. El problema que ofrece esta alternativa es expresado por el Profesor Joubert del IESA en su primer informe para la misión de evaluación administrativa en los siguientes términos: "¿Qué pasaría con todo lo que representa CONAPO si el sistema actual es ampliado y oficializado a fin de instrumentar una política de población de mayor alcance?".

d) Para discutir esta alternativa conviene establecer claramente las diferencias y vinculaciones entre una política de población y un programa de planificación familiar y educación sexual como el de Costa Rica:

- i. En primer lugar el programa se justifica por sus objetivos propios (Ver "Consolidación ..." pág. 28), independientemente de la existencia y contenido de una política de población. A este respecto los gobiernos de América Latina ratificaron una vez más lo establecido en Bucarest: "... los Estados (tienen) el deber de respetar y asegurar, 'independientemente de sus objetivos demográficos generales, el derecho de las personas a decidir, de una manera libre, informada y responsable, el número y espaciamiento de sus hijos'".
  - ii. No compete al programa definir metas de fecundidad y crecimiento demográfico, las que deben surgir de una consideración de largo plazo en el marco de la estrategia general de desarrollo.
  - iii. En una política de población destinada a reducir el ritmo de crecimiento de la población un programa de planificación familiar y educación sexual juega sin duda un papel central; pero no es la única herramienta ni siempre la más poderosa para producir un cambio significativo en el comportamiento reproductivo, ya que no actúa sobre los factores estructurales de la fecundidad que tienen que ver, por ejemplo, con la incorporación de la mujer a la actividad económica o con la significación económica de los hijos, o con el acceso a la educación.
- e) La oficialización de CONAPO no plantearía, en principio, problemas. En cambio su ampliación "a fin de instrumentar una política de población de mayor alcance" lo obligaría a cumplir simultáneamente funciones que se ubican a distinto nivel y que exigen diferentes capacidades técnicas u atribuciones políticas y administrativas, como son la coordinación del Programa de Planificación Familiar y Educación Sexual, por un parte, y la formulación, supervisión y evaluación de una política global de población, por otra. El riesgo de confundir ambas funciones sería alto, con probable menoscabo de ambas.
- f) Retomando las recomendaciones de la Reunión de México y considerando la experiencia acumulada por países como Colombia, México y Argentina, cabe plantear una alternativa diferente, que puede tener variantes:

- i. Crear un consejo interministerial de política demográfica (esta es la idea no su nombre) presidido por el Presidente de la República, quién podría delegar en el Ministro de la Presidencia.
  - ii. Los ministerios representados serían aquellos directamente involucrados en la implementación de la política.
  - iii. Para asegurar la capacidad de decisión de este órgano político se sería conveniente que (como en la ley mexicana) el representante de cada ministerio sea su titular o un subsecretario que éste designe. Por cada representante propietario se designará un suplente que debería tener el mismo nivel administrativo o el inmediato inferior.
  - iv. El consejo contaría con una secretaría ejecutiva permanente, que podría ubicarse en el Presidencia o en OFIPLAN. Esta secretaría sería la responsable de organizar y coordinar el trabajo de comisiones o sub-comisiones técnicas que producirían los insumos requeridos por el consejo para el cumplimiento de sus funciones de formulación, supervisión y evaluación en forma continua o periódica.
  - v. Esta secretaría debería ser pequeña o dinámica, apoyándose principalmente en comisiones permanentes, comisiones ad hoc y consultorias. Se trataría así de utilizar de la manera más racional los recursos públicos y privados disponibles, evitando la creación de un ente burocrático.
  - vi. La implementación de la política se haría a través de las políticas sectoriales y de programas integrados, con coordinación relativamente autónoma a nivel de programa.
- g) En esta alternativa el actual CONAPO seguiría siendo el comité coordinador del Programa de Planificación Familiar y Educación Sexual, integrando además la comisión técnica permanente y participando en sub-comisiones que correspondan a su esfera de acción. Los miembros del CONAPO que representan a los ministerios de salud y educación podrían ser también miembros del Consejo. Las universidades miembros del CONAPO podrían participar en una comisión coordinadora de investigaciones sociales y bio-

médicas en el campo de población. La unidad de evaluación del Programa podría igualmente colaborar en tareas de evaluación de la política de población.

h) La creación del Consejo y la fijación de los objetivos generales de la política de población y de los principios en que se sustenta podría ser el contenido de una ley, como ha sido sugerido por diversos miembros del CONAPO.

## ANEXO

(Fragmento de CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES  
de la Segunda Reunión Latinoamericana de Po-  
blación, México, marzo de 1975.)

### C. Instrumentos para las políticas de población

16. La Reunión recalcó la conveniencia de pasar de las declaraciones de principios a su aplicación efectiva, tanto en las relaciones entre los países como en las de los Estados, con su base social, formulando y ejecutando con este fin las políticas necesarias. Desde esta perspectiva, se analizaron a continuación las proposiciones de carácter normativo referentes a los instrumentos institucionales en el campo de población, tanto en el plano nacional como internacional, y las sugerencias para la acción.

17. Se destacó que, sin mengua de la solidaridad internacional, los países de la región deben ejercer su soberanía, adoptando políticas nacionales de población, como parte integrante de sus políticas de desarrollo económico y social (14).

18. Dadas las características propias de la dinámica demográfica y de la naturaleza de sus interrelaciones con las estructuras y los procesos socioeconómicos, esas políticas de población deberían formularse en una perspectiva de largo plazo en el contexto del desarrollo económico y social previendo las futuras tendencias demográficas y adoptando con bastante anticipación -si se desea modificarlas- decisiones y medidas apropiadas. Deberían asimismo contemplar las medidas económicas y sociales que permitan no sólo responder a las demandas

crecientes que de ella resulten, sino también asegurar una elevación real y significativa del nivel de vida del pueblo, considerando que ésta es la finalidad principal de las políticas demográficas (13 y 14 a).)

19. Respecto de la creación de organismos responsables de las políticas de población, se formuló la siguiente recomendación:

Considerando que en la Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población, los gobiernos sostuvieron que las políticas de población deben estar vinculadas con las estrategias del desarrollo; que el PAMP recomienda 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; que esta integración deberá reflejarse en los objetivos, instrumentos y organismos de planificación de los distintos países; que para alcanzar el fin antes señalado, el PAMP sugiere que se establezca a alto nivel en la estructura administrativa nacional, una dependencia que se ocupe de los aspectos demográficos del desarrollo; que tal organismo, además de formular la política de población, debería tener la capacidad de asegurar su efectiva ejecución por parte de las entidades competentes y de evaluarla regularmente.

1. Se recomienda que, teniendo presente sus particulares estructuras administrativas, los países de la región que no lo hubieren hecho todavía, estudien la posibilidad de crear consejos, comisiones u otros organismos equivalentes que tengan la facultad de concertar la acción en el campo de población a un nivel jerárquico superior, y que podrían cumplir las siguientes funciones:

a) Formular políticas globales de población integradas a las estrategias y los planes de desarrollo económico y social que consideren en forma integral los distintos componentes de la dinámica demográfica;

b) Asegurar que la política adoptada sea oportunamente ejecutada por los organismos competentes.

c) Evaluar en forma periódica su aplicación y resultados;

d) Promover la producción de datos estadísticos y de investigaciones que aporten la base factual y científica para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas de población, y crear mecanismos de comunicación con los organismos productores de estadísticas y con los centros nacionales de investigación;

e) Promover y programar la capacitación de personal necesario, con formación inter-disciplinaria, tanto para la producción de los datos y estudios mencionados, como para la eficaz ejecución de los programas que se adopten;

f) Establecer mecanismos de comunicación con los organismos internacionales competentes, a fin de asegurar la mejor utilización de sus capacidades de asistencia técnica y financiera.

2. Que para el cumplimiento de estas funciones, los organismos propuestos tengan las siguientes características:

a) Estar integrados por representantes de los diversos organismos nacionales involucrados en la formulación, ejecución y evaluación de la política de población;

b) Estar funcionalmente vinculados con los cuerpos de decisión política, con el objeto de asegurar la integración de las políticas de población en la estrategia y los planes de desarrollo económico y social;

c) Estar ubicados a un nivel jerárquico tal, que asegure la ejecución concertada por parte de los organismos competentes de las decisiones adoptadas.

3. Que los países que ya han creado Consejos, Comisiones de Población u otros organismos equivalentes, examinen su estructura y funcionamiento, teniendo en cuenta las consideraciones precedentes y, si fuera el caso, adopten las medidas necesarias para dotarlos de una estructura institucional y de recursos que les permitan cumplir efectivamente con los objetivos indicados.

4. Que los organismos internacionales competentes, y en particular la CEPAL, el ILFES y el CELADE, desarrollen su capacidad para prestar asistencia técnica en la constitución y operación de los organismos propuestos, concediendo atención preferente:

a) Al desarrollo de metodologías que posibiliten la incorporación de las variables demográficas al análisis y a la planificación económica y social, así como a la formulación y evaluación de políticas de población;

b) A la capacitación, a alto nivel, de personal nacional que pueda incorporarse a los diversos organismos, asegurando su efectivo funcionamiento y continuidad.

5. Que los organismos internacionales tomen en cuenta la resolución 3344 (XXIX) de la Asamblea General.

6. Que los organismos financieros, y en particular UNFPA, otorguen prioridad a la asignación de recursos para asegurar una adecuada asistencia financiera a fin de alcanzar los propósitos enunciados.

ARCHIVO ACTUALIZADO  
POLITICA DE POBLACION  
CELADE