

16835.00 (42406)



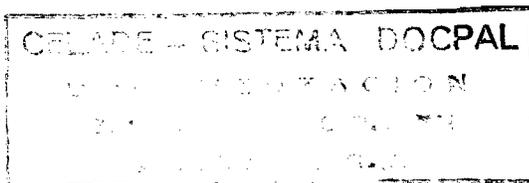
INTEGRACION DE POBLACION Y DESARROLLO  
EN LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO  
DE LA REGION DE LA COMISION ECONOMICA Y SOCIAL  
PARA ASIA Y EL PACIFICO (ESCAP):

PLANIFICACION, INVESTIGACION Y NECESIDADES  
DE INVESTIGACION

Lin Lean Lim

Traducido de Population and  
Development: Frameworks for Research  
and Planning, Asian Population  
Studies Series No. 82, Economic and  
Social Commission for Asia and the  
Pacific, Bangkok, Tailandia.

Traducción libre de Adriana Aguilera



INTEGRACION DE POBLACION Y DESARROLLO  
EN LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO  
DE LA REGION DE LA COMISION ECONOMICA Y SOCIAL  
PARA ASIA Y EL PACIFICO (ESCAP):  
PLANIFICACION, INVESTIGACION Y NECESIDADES  
DE INVESTIGACION

Lin Lean Lim

I. ANTECEDENTES

1. Las relaciones entre variables de población y procesos de desarrollo sólo fueron objeto de la atención general en los años setenta. Antes de esa década los planes gubernamentales de desarrollo rara vez mencionaban las variables de población. Sin embargo, durante el último decenio, diversos foros internacionales han exigido una integración entre población y planificación del desarrollo. El Plan de Acción de la Población Mundial, aprobado en la Conferencia realizada en Bucarest, en 1984, recomendaba lo siguiente:

"Es necesario que los programas y las medidas sobre población se integren a planes y programas económicos y sociales amplios y esta integración debe reflejarse en las metas, instrumentos y organizaciones de planificación al interior de los países".

[Naciones Unidas 1975:179]

Este llamado fue reiterado en la Declaración de Ciudad de México sobre Población y Desarrollo [Naciones Unidas 1984]. En el nivel regional, la Convocatoria del Asia y el Pacífico para Acción sobre Población y Desarrollo [1982] subrayaba que "debe promoverse y seguirse un enfoque integrado en lo que se refiere a población y a los programas afines de desarrollo económico y social".

2. La base de estas tres convocatorias es el reconocimiento de que población y desarrollo están interrelacionados; las variables demográficas influyen y son influidas por las variables del desarrollo socioeconómico y las metas y políticas de población son aspectos integrales del desarrollo social y económico orientado a mejorar los niveles y la calidad de vida de la población de un país.

3. Uno de los propósitos de este documento es analizar hasta qué punto se ha producido una integración efectiva de población y planificación del desarrollo en los países menos desarrollados de la región de la ESCAP, específicamente en Bangladesh, Nepal, Filipinas y Tailandia. Con base en esta revisión el documento procede a identificar, por una parte, las implicaciones de planificación e institucionales y las necesidades de investigación e información para una integración más efectiva, por la otra.

4. El artículo comienza aclarando la naturaleza de la integración entre población y planificación del desarrollo. Parte de la razón por la cual la "integración" al nivel de país no ha sido efectiva es la falta de acuerdo o de comprensión sobre el significado del término. Discutimos diversas formas de integración y sugerimos una definición operativa que podría aplicarse al proceso global de la planificación del desarrollo y de formulación de políticas y programas. En la sección siguiente justificamos la necesidad de dar énfasis a la integración de población y planificación del desarrollo en los países menos desarrollados. En la sección IV examinamos la experiencia de integración en Bangladesh, Nepal, Tailandia y Filipinas. Dado que esta sección muestra que en estos países tanto los aspectos institucionales como los metodológicos de la integración no han sido globales, las dos últimas secciones ofrecen sugerencias para perfeccionar la maquinaria de planificación del desarrollo y los enfoques metodológicos tendientes a lograr una integración más sustantiva.

5. En el nivel institucional, el documento trata de identificar algunos de los elementos claves de las disposiciones organizacionales que podrían promover la integración en el proceso de planificación. Las sugerencias para los aspectos metodológicos se refieren a la introducción de marcos de trabajo analíticos que pueden crear conciencia, tanto en ejecutores como investigadores, respecto a la compleja red de la dinámica que opera entre los diversos componentes del cambio demográfico y las variables socioeconómicas. La posible aplicación de estos marcos de trabajo analíticos a diversas perspectivas de planificación y las implicaciones prácticas para la planificación y la formulación de planes y políticas constituyen el foco de interés. Al identificar los vacíos del conocimiento, los marcos de trabajo analíticos podrían ayudar además a determinar prioridades para la investigación y los esfuerzos de recopilación de datos.

## II. PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO, DISPOSICIONES DE INTEGRACIÓN E INSTITUCIONALES PARA INTEGRAR PLANIFICACION Y DESARROLLO

### A. Naturaleza de la planificación del desarrollo

6. La integración debe visualizarse en el contexto de la planificación del desarrollo. Con el término "planificación del desarrollo" nos referimos al contenido de los planes nacionales de desarrollo económico a mediano y largo plazo y al proceso empleado para llegar a dicho contenido, es decir el proceso de planificación. El "proceso de planificación" abarca todas las modalidades mediante las cuales se formulan, ejecutan y evalúan los planes, políticas y programas de desarrollo regional y subregional. El propósito básico de la planificación es introducir un cierto grado de coordinación (y, por consiguiente, de control) en los elementos que juegan roles importantes en el proceso de desarrollo.

7. Los componentes principales del proceso de planificación que utilizan criterios funcionales pueden identificarse en la siguiente forma [Hong, 1981:4].

Objetivo global/determinación de políticas;

Investigación y creación de alternativas de políticas;

Toma de decisiones respecto a políticas, tanto en el nivel de políticas nacionales como en los niveles más técnicos, operacionales y sectoriales;

Planificación, programación y asignación de recursos;

Desarrollo, ejecución y evaluación del programa.

En vista de que existen las oportunidades para integrar los factores poblacionales en cada etapa del proceso de planificación, los discutiremos brevemente más adelante.

8. Las políticas y planes operacionales deben reflejar los valores más generales y globales de la sociedad y sus orientaciones hacia el desarrollo. En el nivel más básico, el objetivo final de la planificación del desarrollo es un mejoramiento de la calidad de vida para toda la población. Aunque hay una tendencia hacia el énfasis en las metas socioeconómicas, en la actualidad se acepta generalmente que la planificación debe incluir también los aspectos demográficos del desarrollo. Existe la preocupación de que los objetivos del desarrollo deben especificarse con mayor claridad en términos tanto de los resultados socioeconómicos como de los demográficos, mirados desde una perspectiva de planificación económica o desde una perspectiva de planificación de la población.

9. Cabe observar que la fijación de metas nacionales es política, política del tipo más fundamental. En las sociedades democráticas, aunque obviamente quienes más determinan metas son los funcionarios de alto nivel, elegidos o nombrados, la opinión no gubernamental - incluyendo la influencia de los grupos de interés especial, de la comunidad internacional y de las agencias donantes - también puede influir en las directrices fundamentales de las metas nacionales.

10. Una vez establecidas las metas y las amplias directrices nacionales de largo plazo, el paso siguiente consiste en diseñar políticas y programas para alcanzar estas metas y objetivos. Al elaborar políticas y programas no sólo deben calcularse y proyectarse las necesidades y los recursos. Es preciso formular ciertos supuestos relacionados con el comportamiento en el mundo real. Mientras más completos y precisos sean estos supuestos y más estrechamente se aproximen a la situación del mundo real, más efectiva será la elaboración del programa y la política. Con objetivos socioeconómicos y demográficos identificados, es importante tener un marco de trabajo conductual común para explorar las interacciones de las variables socioeconómicas y demográficas. En este aspecto la investigación y el acceso a los datos y su utilización adquieren gran importancia.

11. La toma de decisiones en cuanto a políticas tiene lugar básicamente en dos niveles: el nivel nacional formal, que se genera en un documento escrito - generalmente un plan quinquenal - y el nivel más operacional, que incluye tópicos de carácter más técnico, programático o de más corto plazo que el plan formal. Para transformar las políticas en planes de acción o proporcionar la base para su ejecución, se identifican los programas y se asignan los recursos. Se planifican programas y estrategias específicos para cada sector de la economía, dependiendo de las limitaciones de recursos y de la contribución que se espera de ellos para alcanzar las metas socioeconómicas y demográficas. Dado que los objetivos siempre exceden los recursos disponibles, una función central de los planificadores en las economías de mercado es decidir cómo se deben asignar los recursos dentro del sector público e influir en cómo se asignan los recursos al interior del sector privado. En estas decisiones de asignación de recursos los impactos demográficos de los diversos programas de desarrollo socioeconómico alternativos deben constituir uno de los criterios de selección a partir de un abanico de opciones de políticas y programas.

12. Las políticas adquieren significado cuando se ejecutan en forma de programas o proyectos que pueden hacer avanzar al país hacia sus metas básicas. Su puesta en práctica es tarea de los burócratas sectoriales o regionales. Después de la ejecución, el paso final es la evaluación. Sólo a través de la evaluación es posible determinar el grado de impacto que ha tenido una determinada política. Normalmente la información obtenida mediante

la evaluación se retroalimenta al sistema para ayudar a simplificar las políticas y adaptarlas a la realidad local.

## B. Naturaleza de la integración

13. Dada la complejidad de la planificación del desarrollo, inevitablemente los factores demográficos ingresan en algún punto al proceso de planificación, ya sea explícita o implícitamente. Pero para que se produzca una "integración total" debe existir la consideración explícita, sustantiva, de los intereses de población en la planificación del desarrollo, de manera que haya coherencia, de preferencia efectos de refuerzo mutuo, en los objetivos y medios de acción de las políticas, tanto socioeconómicas como demográficas. Como ha expresado el UNFPA [1983:1]:

"La integración implica considerar sistemáticamente y tener en cuenta en forma explícita los factores demográficos en el proceso de planificación, por cuanto ellos influyen o son influidos de manera significativa por otras variables relacionadas con los planes de desarrollo."

14. Las formas de integración se pueden visualizar como alineadas a lo largo de un continuo. Ello, porque a la integración se le han dado diferentes significados en los diversos contextos en los cuales se ha usado.

15. En un extremo del continuo estaría la "integración técnica", en la cual el uso de los datos demográficos - al igual que en los modelos multisectoriales u otros esquemas de planificación - es esencialmente un asunto técnico y neutral para los contenidos y orientaciones de toda política de población. En su forma más fundamental, dicha integración sólo implicaría tener en cuenta las proyecciones de tamaño, la estructura por edad y sexo y la distribución espacial de la población para determinar las necesidades de alimentos, empleo, servicios educacionales y de salud, vivienda y otras básicas. Dentro de una perspectiva macro de planificación del desarrollo de este tipo, los factores demográficos pueden considerarse "técnicamente" o "pasivamente" integrados en la población cuando las proyecciones demográficas se hacen independientemente del plan de desarrollo y el plan, a lo más, está interesado en las consecuencias que tienen para el desarrollo las tendencias de la población proyectadas.

16. Siguiendo a lo largo del continuo, tendríamos aspectos más "sustantivos" de la integración. Por ejemplo, en el nivel de planificación de programas se han observado cuatro aspectos diferentes de integración [Herrin 1985:3-4]. Tenemos el concepto de "vinculación" de la integración, en el que las actividades de planificación familiar se han agregado a los programas existentes

de salud, nutrición, educación o desarrollo rural. Segundo, está el concepto que se refiere al uso de programas de desarrollo establecidos - por ejemplo programas de extensión agrícola - para llevar a cabo actividades de planificación familiar. El tercer tipo de integración es aquel que utiliza un proyecto de desarrollo como punto de entrada para la difusión de información sobre planificación familiar y para campañas de motivación destinadas a aumentar el uso de los métodos de planificación familiar; esto se ha denominado concepto de "punto de entrada" de la integración. Por último, el concepto de "fusión", como su nombre lo indica, se refiere a la fusión de una agencia especializada dedicada únicamente a actividades de planificación familiar con una agencia establecida de mayor tamaño, tal vez el ministerio de salud, que normalmente realiza ese tipo de actividades como parte de una gama más amplia de tareas. Es preciso realzar el punto de que en todas esas formas de integración, el foco central de la planificación en población se sitúa sólo en la planificación familiar.

17. Pero en el otro extremo del continuo estarían los enfoques amplios o holísticos, donde la preocupación radica en todos los componentes del cambio y la estructura poblacional, se reconoce que existen fuertes vínculos que vinculan la población con otros aspectos del proceso de desarrollo y se endogenizan las variables de población y desarrollo. Tanto en los niveles macro como en los niveles micro, se visualiza la naturaleza del desarrollo como un elemento que altera o es alterado por las tasas de fecundidad, de mortalidad y de migración.

18. En términos operacionales, la integración sustantiva significaría que los planificadores y quienes formulan políticas toman en cuenta no sólo las formas en que las políticas y programas propuestos podrían dar cabida a una situación demográfica dada. Un requisito sería la coordinación de todas las políticas que modifican directa o indirectamente los componentes del cambio poblacional sin tener en cuenta sus propósitos inmediatos, es decir si están diseñadas con el objetivo de influir en o responder a las tendencias de la población.

### **C. Disposiciones institucionales para integrar población y planificación del desarrollo**

19. El Plan de Acción Mundial sobre Población de 1974 sugirió que para asegurar la integración de la planificación demográfica en el proceso de desarrollo debe "crearse una unidad que se ocupe de los aspectos de población, la que será situada a un alto nivel de la estructura administrativa nacional y que dicha unidad deberá contar con personal calificado en las disciplinas pertinentes" [Naciones Unidas 1965:179]. La Conferencia Internacional sobre Población, realizada en Ciudad de México en 1984, destacó nuevamente la importancia de institucionalizar la integración entre población y

planificación del desarrollo [Naciones Unidas 1984:38]. Otros autores [entre ellos Horlacher 1981:205] observan que "aunque se necesitan estrategias para abordar los problemas de datos, análisis y síntesis, tal vez es más importante la necesidad de nuevas estructuras organizacionales" y aún hay quienes [Bilsborrow 1985:358] exigen "estructuras mas sólidas y más efectivas".

20. También se ha observado que un factor vital que determina la relación entre la simple existencia de la información demográfica y su utilización para formular y ejecutar políticas es el conjunto de instituciones a las cuales se les ha asignado una responsabilidad significativa en este campo [Heisel 1985:331]. Dichas instituciones buscarían, seleccionarían y actuarían guiadas por las implicaciones de la información demográfica que tienen a su disposición y, como principales usuarios de ella, ejercerían además una enorme influencia sobre los tipos de información que se recopilaría en el país.

21. El Banco Mundial [1984:158] ha reconocido el rol de las instituciones en la traducción del compromiso político a políticas efectivas y ha destacado la importancia de institucionalizar dos aspectos principales de la integración: (i) relacionar las metas demográficas con las políticas y los recursos necesarios para alcanzarlas; y (ii) coordinar y evaluar la puesta en práctica de la política. Tener en cuenta los beneficios demográficos de una amplia gama de políticas sociales en educación, salud, planificación familiar, etc. y los elementos complementarios entre esas políticas es, básicamente, una función de planificación que debería ser responsabilidad de una unidad especializada. Para los efectos de coordinación y evaluación, especialmente a medida que se expande el ámbito de la integración, el Banco Mundial observa que tal vez se necesiten nuevas disposiciones institucionales o mayores esfuerzos conjuntos de parte de las diferentes organizaciones existentes. Aunque concuerda con que aún no hay claridad en cuanto a qué disposiciones institucionales funcionarían mejor el Banco, no obstante, opinó que "al parecer los compromisos sostenidos de política no tienen mayor importancia para el resultado de la estructura organizacional" [1984:159].

22. Aún es necesario solucionar aspectos críticos respecto a las disposiciones institucionales para la integración y hasta que ello no se resuelva es posible que la maquinaria de apoyo no sea un elemento conducente a la integración activa. Se han identificado algunos de los problemas claves en la institucionalización de la integración entre población y planificación del desarrollo: (i) la ubicación adecuada de una unidad de población al interior de la estructura de la autoridad central de planificación; (ii) los méritos relativos de establecer una unidad de población especializada vis-a-vis la promoción de la capacidad de planificación de los ministerios o secciones sectoriales de la autoridad central de planificación; (iii) los vínculos que debe mantener la unidad de población con otras unidades relacionadas con

la planificación y y con unidades vinculadas a la investigación o la recopilación de datos; (iv) las funciones y el mandato de la unidad; (v) la dotación de personal de la unidad; y (vi) los tipos de asistencia internacional que se suministrará a estas unidades.

### III. JUSTIFICACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN

23. Implícita en el énfasis de integrar población y planificación del desarrollo encontramos la expectativa de que dicha integración es potencialmente beneficiosa para un país.

24. El UNFPA (1983:1) describe objetivos de integración que tienen dos aspectos: (i) mejorar la calidad general de la planificación del desarrollo y (ii) promover una conciencia entre planificadores y formuladores de políticas respecto a la necesidad de adoptar políticas de población coherentes con los objetivos del desarrollo. Sin embargo, podemos explicar en forma más clara los beneficios potenciales de la integración.

25. La integración de los aspectos demográficos debe estimular una planificación más efectiva y realista. Como se mencionó anteriormente, la planificación se basa en ciertos supuestos sobre la forma en que funciona el mundo y cómo las intervenciones selectivas pueden influir en el proceso. Al tener en cuenta las relaciones dinámicas, estructuras y actitudinales entre las variables de población y las variables económicas y sociales, quienes formulan políticas y los planificadores pueden entender mejor qué constituye el sistema y qué lo impulsa. Como lo plantean brevemente Birdsall y otros [1979:212], "el diseño de políticas y la intervención gubernamental requiere una comprensión tan completa de un sistema, que su operación involucra los fenómenos demográficos, económicos y sociales".

26. La consideración de la interacción de los fenómenos demográficos y socioeconómicos debe conducir a una mayor coherencia en la formulación de los planes de desarrollo global. La integración haría posible que los formuladores de políticas y los planificadores elaboraran objetivos y metas amplias para los planes, a la luz de la presunta situación demográfica y de sus cambios y que tengan un ámbito adicional para reconciliar los objetivos. La incorporación de las variables de población proporciona una tercera dimensión a la planificación que hace posible que los planificadores consideren los objetivos y fijen metas, no sólo en lo que se refiere a lo económico y lo social, sino en términos demográficos y con mayor campo para la reconciliación.

27. Con la integración también podría haber una mayor coherencia en la planificación porque estimularía intentos más serios para reconciliar las consecuencias socioeconómicas y demográficas de corto y largo plazo de las políticas y programas específicos. Ciertas consecuencias indirectas de las políticas socioeconómicas sólo pueden evolucionar en el largo plazo. En el proceso de planificación existe una distinción entre el período en que se toman las decisiones y el período en que se percibirán sus consecuencias. Aunque las decisiones de asignación de recursos generalmente se hacen y se ponen en práctica en un marco cronológico anual a través del presupuesto anual del gobierno, un enfoque integrado de la planificación puede ayudar a asegurar que las actuales decisiones se tomen considerando debidamente sus resultados de más largo plazo.

28. La integración de población y planificación del desarrollo también debe contribuir a la asignación más eficiente de los escasos recursos de una nación. Las personas que formulan políticas y los planificadores pueden ser capaces de considerar los impactos en la población de diversas políticas de desarrollo alternativas como criterio para su selección, basándose en una gama de opciones de políticas y programas. En el mundo real, las variables socioeconómicas y demográficas están interrelacionadas; el hecho de no considerar estas interacciones en la planificación puede conducir a una asignación errada de los recursos. Se sabe de muchos programas de desarrollo fracasan debido a inesperadas consecuencias demográficas que pueden alterar el logro de los objetivos deseados. Estas consecuencias inesperadas representan costos o beneficios agregados que es preciso tener en cuenta cuando se juzgan los méritos relativos de políticas o programas alternativos y se toman las decisiones para asignar recursos. Un marco de trabajo de población-desarrollo integrados podría facilitar la identificación de estas consecuencias de corto y largo plazo indirectas o inesperadas. Si visualizamos que el propósito básico de la planificación del desarrollo es la asignación eficiente de los escasos recursos de un país, entonces la integración sería importante en la medida en que promueve la eficiencia en la asignación.

29. A su vez la integración de población y planificación del desarrollo también puede facilitar la especialización de funciones por parte de las diversas agencias de desarrollo y también la coordinación entre las agencias para el desarrollo en el diseño y la puesta en práctica de programas. Herrin [1985:24-25] proporciona ejemplos concretos para demostrar cómo se estimularían esa coordinación y esa especialización mediante un enfoque integrado de la planificación. Con un marco de trabajo de población-desarrollo explícito, los efectos directos e indirectos de los programas de una agencia se identificarían claramente y se justificarían en una primera parte del proceso de planificación. Entonces se podrían diseñar y rediseñar los programas de otras agencias para que tomaran en cuenta las externalidades que surgen

de las actividades de una agencia determinada. Ello permitiría que las agencias definieran con mayor claridad su ámbito de actividades y se coordinaran en forma más efectiva con las demás.

#### IV. INTEGRACION E INSTITUCIONALIZACION DE POBLACION Y PLANIFICACION DEL DESARROLLO EN LOS PAISES DEL ESCAP

##### A. Integración de población y planificación del desarrollo en los países de la ESCAP

30. Para revisar la experiencia de integración de población y planificación del desarrollo en los países de menor desarrollo de la región del ESCAP recurrimos a un análisis del contenido de los planes de desarrollo, un examen de las políticas y programas de población y al análisis de las disposiciones institucionales para dicha integración.

31. Al usar estas diferentes bases para una evaluación se observa que Bangladesh, Nepal, Tailandia y Filipinas han estado conscientes de la importancia de integrar población y planificación del desarrollo y han mostrado un cierto compromiso político en este aspecto. En los cuatro países la percepción del "problema de población" es que en el presente la tasa de crecimiento demográfico es demasiado alta y se identifica la política actual como una política de plena intervención para reducir dicha tasa (ver Cuadro 1).

##### CUADRO 1 : Tamaño y crecimiento de la población: tasas, percepción y políticas Países o zonas de la ESCAP

32. El Informe del Desarrollo Mundial (Banco Mundial, 1984:156), en su resumen sobre la situación actual de la política de población en 26 países en desarrollo, demostró que la mayoría de las naciones de la ESCAP contaba con (ver Cuadro 2):

- (a) Datos censales publicados y datos de otras encuestas sobre fecundidad, mortalidad y uso de anticonceptivos;
- (b) Una política oficial para disminuir el crecimiento demográfico, expresada por funcionarios de alto nivel y en un plan nacional de desarrollo que a veces incluía metas demográficas específicas;

- (c) Una unidad de planificación de población que integra proyecciones demográficas a los actuales planes económicos y tiene en cuenta los efectos de las políticas en los parámetros demográficos;
- (d) Un ente coordinador de alto nivel para determinar la política de población, supervisar su puesta en práctica y evaluar los resultados de las políticas multisectoriales;
- (e) Apoyo financiero gubernamental a las asociaciones privadas de planificación familiar;
- (f) Servicios públicos de planificación familiar;
- (g) Cobertura de planificación familiar, incluyendo sistemas de distribución con base en la comunidad y/o trabajadores en terreno;
- (h) Uso activo de los medios de comunicación para entregar información y educación destinadas a promover la planificación familiar y normas sobre la familia pequeña;
- (i) Venta comercial de anticonceptivos, con subsidio público.

**CUADRO 2 :        Indicadores de políticas de población para países seleccionados con poblaciones de 15 millones o más habitantes**

33. Se desprendería de lo anterior y del Cuadro 2 que Bangladesh, Nepal, Tailandia y Filipinas poseen los ingredientes para integrar población y planificación del desarrollo. Pero, aunque los elementos están presentes, ello se ha hecho en forma fragmentada y proporciona la apariciencia y no la sustancia de la integración [OIT, 1984 {1982:29}, "el número de vínculos mencionados en los planes de desarrollo no debe tomarse con un indicador claro de la importancia acordada a las relaciones población-desarrollo, pues los planes difieren en su grado de sofisticación, los argumentos subyacentes en determinadas políticas no siempre se explican en forma clara en el documento del plan y el tamaño de la sección destinada a los problemas de población no refleja necesariamente la importancia que se otorga en la práctica a estos problemas".

34. Como sucede en la mayoría de los demás países de la región de la ESCAP, la principal preocupación en Bangladesh, Nepal, Tailandia y Filipinas la han constituido los altos niveles de fecundidad y las altas tasas de crecimiento demográfico, que no se consideran como elementos conducentes al logro de objetivos más amplios del desarrollo. Estos cuatro países menos desarrollados de la región de la ESCAP han singularizado a la población como un obstáculo

crítico para el desarrollo [Stamper 1977:36]. Pero sus planes de desarrollo no han aclarado bien las políticas, fuera de los programas de planificación familiar, que se esperaba que ayuden a alcanzar las metas de las tasas de crecimiento poblacional. No puede decirse que los planes disponibles han identificado en forma adecuada los impactos demográficos de las políticas de desarrollo o las han apoyado, ni siquiera para el caso de los factores demográficos subyacentes en los problemas del desarrollo, tales como el desarrollo rural o la urbanización.

35. El enfoque central de la planificación demográfica se ha situado en las intervenciones de política tendientes a modificar los niveles de fecundidad. Los esfuerzos de intervenciones de política han ido más allá de las actividades directas de planificación familiar y han incluido no sólo programas de información, educación y comunicación, sino que además han integrado algunos programas con componentes socioeconómicos y demográficos. Pero la integración en el nivel de la ejecución se ha realizado en términos de esfuerzos dispersos y no en términos de un intento sistemático que abarque todo el proceso de formulación.

36. Sin embargo, estos esfuerzos dispersos de integración llevados a cabo en el nivel de la ejecución son dignos de mención. Los esfuerzos activos por integrar la planificación familiar a otros programas de desarrollo se han hecho comúnmente a través de los servicios de salud maternoinfantil. El concepto del trabajador multipropósito de nivel rural se favorece cada vez más y estos individuos se han encargado simultáneamente de la ejecución en diversas áreas, incluyendo salud, planificación familiar, agricultura y desarrollo rural. Asimismo, se han puesto en práctica programas integrados especiales que incorporan componentes socioeconómicos y demográficos. Entre los ejemplos se incluyen el Programa de Desarrollo Rural Integrado de Filipinas y el Programa de Paquetes para Zonas Pequeñas, de Nepal [División de Población de las Naciones Unidas 1984b:142]. Filipinas y Tailandia han informado también que han otorgado énfasis e importancia a diversas medidas socioeconómicas que se cree afectan la fecundidad en el largo plazo, incluyendo políticas destinadas a ampliar las oportunidades educacionales, elevar la condición de la mujer, mejorar la nutrición y luchar por una distribución más equitativa del ingreso y por la eliminación de la pobreza [División de Población de las Naciones Unidas 1984a:131]. La Junta de Desarrollo Rural de Bangladesh ha promovido conjuntamente, desde 1975, la reducción de la fecundidad y la mayor independencia económica de la mujer mediante el auspicio de cooperativas de crédito para la mujer rural. Al suministrar capacitación y oportunidades para obtener un ingreso, el programa apunta a reducir indirectamente la dependencia de la mujer de la reproducción para que logre seguridad en el corto y largo plazo. También se han utilizado las cooperativas para transmitir información sobre planificación familiar; ellas proporcionan un marco social que estimule la aceptación y el uso continuado de anticoncepción [Banco Mundial 1984: 175].

37. Estos países han ampliado sus inquietudes sobre población. "Mientras que hasta ahora, para la mayoría de los países, la integración ha sido más evidente en términos de políticas de fecundidad y/o mortalidad con políticas de desarrollo rural y/o status de la mujer, es posible que en el futuro las políticas en los campos de distribución espacial y migración internacional se integren más plenamente, tanto en el nivel de la intervención como en el del desarrollo de una infraestructural institucional" [División de Población de las Naciones Unidas 1984b:143].

38. Los países nombrados han mencionado toda una gama de problemas relacionados con el crecimiento demográfico [Stamper 1977:Cuadro 7]. Por ejemplo Nepal, ya en su Plan de Desarrollo 1970-1975, había reconocido que el rápido crecimiento de la población era un factor que contribuía a retardar el crecimiento económico, al desempleo, a aumentar la población en edad escolar, a una alta relación de dependencia, a presiones sobre los servicios de salud, los servicios sociales, la vivienda y la agricultura y a aumentar la densidad poblacional. De hecho se visualizaba a Nepal como el único país del subcontinente cuya política oficial en esa época iba claramente más allá del control del crecimiento demográfico para cubrir aspectos de población tales como la inmigración, la migración rural-urbana, la distribución geográfica de la población y el desarrollo de pueblos pequeños [Desai 1978:21-22]. Sin embargo, el amplio alcance de la política de población de Nepal no ha sido situado en el contexto de un marco integrado de población y desarrollo. Ha existido escasa consideración explícita de las implicaciones específicas que tienen para el desarrollo estos componentes espaciales de la población o del impacto de las políticas de desarrollo diseñadas con fines puramente económicos en la redistribución de la población.

39. En Tailandia, los preparativos para el Quinto Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1982-1986) incluyeron el nombramiento de un Subcomité Ad Hoc de Planificación en Población, el cual produjo un importante Plan de Población que mencionaba las interacciones de la planificación de población y otros aspectos del desarrollo y bosquejaba programas detallados con miras a influir en las tendencias poblacionales. No obstante, en el documento formal del plan quinquenal la planificación de la población se encuentra incluida en un capítulo que trata el "Desarrollo de la estructura social y la distribución de los servicios sociales" y en partes del plan que se refieren a problemas tales como la reestructuración agrícola, el desarrollo urbano y el alivio de la pobreza no se mencionan los elementos demográficos implícitos en las cuestiones que se abordan [Jones 1982:30].

40. En los planes de desarrollo de todos estos países se han discutido de manera inevitable algunos aspectos de los vínculos entre población y desarrollo. Pero el análisis está lejos de ser coherente. Es importante no sólo abordar los temas de las interrelaciones de población y desarrollo en el plan publicado,

sino más bien en qué grado estas interrelaciones representan la base para la formulación de políticas y programas. Y, ciertamente, en términos de formulación real de políticas y programas no queda nada claro que las políticas o programas han sido seleccionados por sus efectos demográficos y que no habrían sido adoptados de ninguna manera por otras razones. De hecho, Jones [1982:31] señaló que el tratamiento de las posibles consecuencias perjudiciales de las políticas adoptadas para otros propósitos ha sido especialmente deficiente, con el resultado de que esas consecuencias no planeadas pueden haber ignorado o sobrepasado los efectos limitados de aquellas políticas diseñadas conscientemente con objetivos demográficos. Por ejemplo, en Filipinas los esfuerzos directos del gobierno realizados en los años setenta y dirigidos a la dispersión regional de la población tuvieron efectos insignificantes porque las políticas económicas (tasa de cambio, aranceles, impuestos, monetarias) tendieron al mismo tiempo a concentrar el desarrollo industrial y las inversiones infraestructurales en Manila.

41. Del análisis del contenido de los planes de desarrollo y de la evaluación de las políticas de población se desprendería que estos países tienen aún un largo camino que recorrer para alcanzar el fin integral y sustantivo del continuo de las formas de integración.

#### **B. Institucionalización de la planificación en población y desarrollo en los países de la ESCAP**

42. En términos de las estructuras organizacionales para integrar las políticas de población a la maquinaria de la planificación del desarrollo, varios países de la región de la ESCAP han creado instituciones específicamente destinadas a estos propósitos en las últimas décadas. Tailandia fue uno de las primeras naciones que visualizó la necesidad de establecer un departamento de población en su agencia de planificación. El Sector de Planificación de la Población se creó dentro de la División de Planificación de la Mano de Obra (posteriormente designado División de Población y Mano de Obra) de la Junta Nacional de Desarrollo Económico y Social (NESDB), en 1969. La NESDB es una oficina cuya principal responsabilidad es la planificación del desarrollo en Tailandia. Cuando el Gobierno Real Tailandés comenzó a preocuparse por el hecho de que la expansión de su programa de población trascendía los límites de la planificación familiar, creó el Comité de Políticas y Planificación de la Población para el cual la División de Planificación de Población y Mano de Obra de la NESDB servía como secretaría. Preside este Comité un miembro del comité ejecutivo de la NESDB y está formado por funcionarios gubernamentales de alto nivel que representan a diversos ministerios y por varios expertos en estudios sobre población provenientes de las universidades locales, agencias del gobierno y grupos privados. Reconociendo que la cooperación entre agencias de planificación y de investigación es fundamental para el esfuerzo de integración, se creó un programa

cooperativo de investigación, publicaciones y capacitación en conjunto con la División de Planificación de Mano de Obra del NESDB y el Instituto de Estudios de Población de una universidad local, Chulalongkorn.

43. En Bangladesh, las disposiciones institucionales cuyo objeto es la integración tienen un origen mucho más reciente. Sólo en 1981 se creó la Unidad de Población y Planificación del Desarrollo en la División de Infraestructura Socioeconómica (SEID) de la Comisión de Planificación. Los objetivos de largo plazo de la Unidad fueron expresados en la siguiente forma: "lograr la armonización de las políticas y programas de población, teniendo en cuenta las implicaciones tanto económicas como sociales de las variables demográficas y el impacto de de las políticas económicas y sociales en el comportamiento y las tendencias demográficos para la formulación de las políticas y programas de desarrollo" [Stoeckel 1981:7]. Con el propósito de ayudar a esta Unidad a cumplir sus tareas, se formó un Consejo Asesor para identificar áreas de investigación y las formas más efectivas de difundir los hallazgos de las investigaciones, de manera que ejercieran el mayor impacto en las decisiones de política. El presidente del Consejo pertenece al SEID, mientras que otros miembros incluyen a representantes de los diversos ministerios relacionados con estos temas. Sin embargo, hace poco se ha identiicado a la División de Control de Población y Planificación Familiar como la principal institución responsable de la formulación y ejecución de la política de población en Bangladesh. Infortunadamente, no dispusimos de información sobre la estructura o efectividad de esta División.

44. El marco organizacional para la formulación y ejecución del Programa de Población de Filipinas se ha caracterizado por una "compleja red de agencias, directa o indirectamente interesadas en las actividades de población" [Pante y Morales 1980:73]. La Comisión de Población (POPCOM) es el organismo responsable de formular y coordinar las políticas y programas de población y sirve como punto central para todas las actividades de población. POPCOM se creó específicamente para actuar como agencia central de planificación, de formulación de políticas y como agencia "paraguas" destinada a coordinar e integrar la participación multiagencial en el Programa de Población. No obstante, dado que la preocupación principal del POPCOM era el programa de planificación familiar en el país, no estaba en buena posición para defender vínculos más fuertes entre población y aspectos socioeconómicos. Se percibió que una tarea de tal exigencia sería realizada en forma más efectiva por el organismo que tiene la responsabilidad global de formular la planificación y las políticas, es decir la Oficina Nacional de Economía y Desarrollo (NEDA).

45. En 1981, NEDA lanzó el Proyecto de Planificación e Investigación del Desarrollo, con tres componentes principales: (i) creación de instituciones que pudieran coordinar, orientar y apoyar los esfuerzos de integración entre población y planificación del desarrollo; (ii) intensificación de la capacitación en temas de población-desarrollo a los niveles nacional y regional; y (iii) reforzamiento de la investigación destinada a proporcionar información que pudiera utilizarse como un insumo para la planificación integrada. Desde entonces, el Proyecto ha hecho progresos significativos respecto a cada uno de estos tres componentes [Herrin 1985:28]. En términos de estructura institucional, las Unidades de Planificación de Población/Desarrollo han sido instaladas dentro de la oficina central de NEDA y también en tres de sus oficinas regionales. Además, existían planes para crear tres centros del área de investigación y capacitación y 12 centros regionales con el mismo propósito, sobre la base de que dichos esfuerzos de regionalización serían más sensibles a las necesidades y circunstancias locales.

46. Se supone que el interés por la población y el desarrollo en Nepal es de relativa larga data. Ya en 1971, el Centro de Desarrollo Económico y Administración de Nepal había organizado un seminario que reunió a líderes del gobierno y a investigadores de este tema. Pero en términos de disposiciones institucionales formales la integración en Nepal continúa en estado embrionario. La organización de servicios básicos de planificación familiar aún tiene mucho camino que recorrer, con necesidades insatisfechas en cuanto a anticoncepción entre el 22 y el 27% de las mujeres elegibles y una ausencia de conocimientos respecto a los métodos anticonceptivos modernos entre la mitad de las mujeres actualmente casadas [Banco Mundial 1984:174].

## V. ALGUNAS LECCIONES INSTITUCIONALES

47. En su evaluación de las disposiciones institucionales para integración en los países asiáticos, Jones [1982:33] llegó a la conclusión de que aunque ciertamente se habían hecho algunos avances en la integración de la planificación de población a la planificación del desarrollo como actividad en curso de las oficinas de planificación, "en conjunto, uno debería opinar que el progreso ha sido desilusionantemente lento".

48. Este lento progreso puede explicarse por una serie de factores. Al identificar los factores institucionales que han impedido una integración efectiva, tal vez arrojemos luz sobre los planteamientos hechos en la Sección II.3 y obtengamos algunas lecciones para mejorar la maquinaria de planificación. Sin embargo, debemos presentar nuestro análisis dejando en claro que no

podemos tratar de sugerir un modelo institucional que se adapte a todos los países. Obviamente Bangladesh, Nepal, Tailandia y Filipinas presentan diferencias en sus objetivos y prioridades nacionales, como también en sus estructuras administrativas y en la naturaleza y la severidad de sus problemas demográficos. Sus estructuras organizacionales deben reflejar estas diferencias y también deben evolucionar como parte de un proceso de coordinación en marcha entre los diversos componentes de sus gobiernos nacionales. Pero podemos hacer algunas observaciones de tipo general.

49. En primer lugar, la experiencia de estos y otros países de la ESCAP nos ha demostrado que la fuerte identificación con el programa de planificación familiar puede ser un gran obstáculo. En Filipinas, por ejemplo, la estrecha identificación con la entrega de servicios de planificación familiar limitó la capacidad del POPCOM para asumir un rol coordinador más amplio en la planificación del desarrollo nacional. Cuando la planificación de la población es visualizada como una actividad sectorial demasiado limitada a la planificación familiar y cuando los programas de planificación familiar hacen exigencias sustanciales a los presupuestos nacionales y en materia de recursos humanos capacitados, "las oficinas gubernamentales con otros mandatos de orden sectorial - en agricultura, trabajo, educación o vivienda, por ejemplo - pueden visualizar la 'población' como una preocupación sectorial competidora y no como un proceso social implícito que ejerce influencia y es influido por todas las políticas de desarrollo" [Stoekel 1981:9]. Para que las políticas de población y las unidades nacionales de planificación del desarrollo ejerzan su esperada y penetrante influencia en la planificación del desarrollo nacional, es esencial que disipen la noción ampliamente difundida de que ellas se preocupan únicamente de la planificación familiar. En este contexto, el sólo nombre de la institución de Bangladesh responsable de la integración - División de Control de la Población y Planificación Familiar - puede perpetuar ese concepto equivocado.

50. Una percepción sectorial estrecha en cuanto a nivelar la planificación de la población con la entrega de servicios de regulación de la fecundidad, pierde verse reforzada por la creación de una sola unidad de planificación de población dentro de la agencia encargada de planificación del desarrollo. Una unidad de población separada, aún si obtiene sus miembros de los ministerios sectoriales, no solamente encontraría dificultades para despertar interés por los problemas de población sino que puede convertirse en víctima de las rivalidades ministeriales respecto a los campos de acción asignados [Horlacher et al., 1981:212].

51. Por otra parte, aquellos países que han creado unidades o divisiones de población centralizadas al interior de su agencia de planificación sostienen que las ventajas que se derivan de dicha centralización incluyen economías de escala en los costos de

capacitación, personal e infraestructura (escasos en los países en desarrollo) y que también existen las ventajas del intercambio intelectual, de la coherencia organizada y de una clara dirección dentro de una masa crítica de personal capacitado y comprometido. Se espera además que una unidad centralizada sea más adecuada para realizar en forma económica y eficiente las tareas de preparar estimaciones y proyecciones de población para ser usadas en la planificación sectorial.

52. Horlacher et al [1981:213] aconsejan que la ubicación apropiada para una unidad especial de población es la agencia central de planificación, "si ello no ocurre, es posible que falte la competencia técnica necesaria, se diluya la responsabilidad y la incorporación de los factores demográficos se traduzca en poco más que declaraciones generales en el documento de planificación. Ese tipo de unidad podría establecerse fortaleciendo una sección de una unidad existente (por ejemplo, mano de obra)."

53. Algunos de los países que hemos analizado han montado sus unidades de población dentro de alguna división de la agencia central de planificación que se percibe como la más importante. Por ejemplo en Filipinas, la Unidad de Planificación del Desarrollo/Población está ubicada dentro de la Oficina de Políticas y Planificación de NEDA, mientras que en Bangladesh estaba localizada dentro de la División de Infraestructura Socioeconómica de la Comisión de Planificación.

54. Pero al construir el componente de población en una división existente se puede correr el riesgo de que otras divisiones visualicen la población simplemente como un elemento de las áreas tradicionales de la división y se sientan tentadas a ignorar su importancia. En la medida en que una integración eficiente de la población y la planificación del desarrollo debe estar basada en el conocimiento de los vínculos entre población y desarrollo a nivel de todos los ministerios sectoriales y en la consideración de las consecuencias demográficas para la evaluación de los planes sectoriales, una unidad de población centralizada ubicada al interior de la agencia de planificación puede no conducir al logro de estos aspectos operacionales de la integración. Por consiguiente, en el largo plazo sería preferible descentralizar la capacidad y la responsabilidad respecto a la planificación de población entre los ministerios sectoriales [Consejo de Población 1980:5] o al nivel regional. Los esfuerzos de Filipinas por crear Unidades de Planificación de Población/Desarrollo regionales es un ejemplo. No obstante, cuando tales unidades se desarrollan en los ministerios o al nivel regional, es vital que se mantenga una estrecha relación con los planificadores de población en la oficina central de población para garantizar que los distintos ministerios no usen proyecciones de población diferentes y para proporcionar un respaldo técnico y experiencia especializada a los ministerios, cuando sea necesario.

55. Un planteamiento asociado es el vínculo de la unidad de planificación de población con las instituciones de investigación. Las propias agencias gubernamentales rara vez han sido diseñadas para la investigación de largo plazo. El carácter transitorio de gran parte del personal de la oficina de planificación y las características de corto plazo del proceso de planificación debido a la urgencia de las fechas límite impiden un enfoque de largo plazo en las investigación destinada a la planificación [Hirschman 1981:565]. Se ha sugerido la alternativa de crear un centro independiente de investigación en población, que trabajaría en estrecha relación con y actuaría como un servicio de alimentación de la unidad de planificación en población. Pero es preciso que la unidad de planificación en población mantenga, además, lazos estrechos con los académicos y con otras instituciones de investigación para aportar los resultados de su trabajo con miras a una integración más efectiva. En la mayoría de estos países aún no existe un sistema formal de difusión y utilización de la investigación. La cooperación estrecha entre la unidad de planificación y las organizaciones de investigación ayudaría a garantizar que la investigación aborde temas de interés para los planificadores, que los resultados estén disponibles en la debida oportunidad y, por consiguiente, que la investigación se orientara más hacia políticas y problemas y tenga mayor utilidad para los planificadores.

56. Vale la pena recordar también que no son solamente las instituciones académicas y los organismos de investigación quienes recopilan datos y realizan investigación en temas relacionados con la población. Un gran número de organizaciones gubernamentales o cuasi-gubernamentales también lo hacen en el curso normal de sus funciones. Pero con bastante frecuencia el ejercicio tiende a ser interno, lo que da origen a la duplicación de esfuerzos por una parte y al uso limitado de la información disponible, por la otra [Junta Nacional de Planificación Familiar de Malasia, 1981]. En consecuencia, es preciso hacer esfuerzos por lograr una mayor coordinación tendiente a reducir la duplicación de esfuerzos, recopilar la información disponible en forma más sistemática y tomar medidas para que los investigadores capacitados de instituciones de investigación o académicas tengan acceso a datos primarios de estas agencias gubernamentales o cuasi-gubernamentales.

57. Hemos visto que la ubicación de una unidad de planificación en población dentro de la oficina central de planificación del desarrollo es importante. Pero se ha señalado que también puede ser un factor significativo el nivel en el cual se sitúa esa unidad [Bilsborrow 1985:358]. Se esperaba que el comité de alto nivel de coordinación en población de Tailandia no sólo garantizara la cooperación entre las agencias de planificación e investigación en todas las áreas de planificación del desarrollo y en la puesta en marcha y evaluación de programas, sino que también proporcionara prominencia a la integración y un poderoso apoyo para ella. Pero

Jones [1982:38] advirtió que el posible dilema de un comité con representación de alto nivel radica en que tal vez nunca logre reunirse, a causa de los estrechos programas de trabajo y los compromisos de la mayoría de sus miembros (Jones cita el caso del Comité de Coordinadores de Políticas de Población de la República de Corea, que jamás se reunió después de su primera sesión organizativa).

58. En lo que se refiere a las funciones y responsabilidades de una unidad de población, cabe mencionar que ninguna de las que hemos examinado tiene poder de decisión sobre los planes presentados por los ministerios sectoriales ni es responsable de la asignación de fondos a esos ministerios. Su capacidad para influir las decisiones de inversión sectorial puede ser, por lo tanto, limitada. Una de las razones del lento progreso de la integración efectiva puede ser que "en consecuencia, se pide a las unidades de políticas de población y de planificación del desarrollo que defiendan una perspectiva nueva y específica sobre planificación del desarrollo nacional, pero no pueden activar la palanca burocrática que tradicionalmente es más eficaz: el acceso a los recursos presupuestarios o el control sobre ellos" [Consejo de Población 1980:4].

59. Otro problema común que enfrentan las unidades de políticas de población y planificación del desarrollo es su limitada capacidad de personal. La importancia de capacitar y el papel que juegan las agencias internacionales en proporcionar dicha capacitación han sido ampliamente reconocidos. NEDA, en Filipinas, ha realizado varias actividades de capacitación. Herrin [1985:29] destacó que se necesita que en estos programas de capacitación los planificadores y los administradores de programas no sólo se familiaricen más con las interacciones de población y desarrollo, sino que - algo más importante - adquirieran confianza en su capacidad para analizar las diversas dimensiones de estas interacciones como una actividad estándar orientada a visualizar todo el proceso de desarrollo y formular políticas y programas. UNFPA [1985:2,5] sugirió que las actividades de capacitación podrían incluir asistencia a los planificadores para el uso de técnicas de integración, tales como modelos de desarrollo socioeconómico y proyecciones de población, fortaleciendo la capacidad técnica del personal de la unidad de población y alertando a los ministerios sectoriales respecto a los vínculos entre población y sus propias actividades sectoriales. UNFPA identificó además la necesidad de capacitar a tres grupos de individuos: funcionarios de alto nivel que desempeñan roles de toma de decisión; profesionales, técnicos y académicos; y otros funcionarios gubernamentales de nivel medio.

60. Entre las debilidades organizacionales de la unidad de población podríamos mencionar que rara vez las agencias de gobierno están diseñadas para hacer investigaciones de largo plazo y que el proceso de planificación tiene básicamente, además, características

de corto plazo y está sujeto a la tiranía de una sucesión de fechas límite para los planes formales y a la preferencia de los líderes políticos por resultados inmediatos. Pero los intereses respecto a a población son a menudo de largo plazo. Las implicaciones de las tendencias y los procesos demográficos asumen gran importancia en el largo plazo, pero tal vez nunca se transforman en algo perceptible si la planificación se visualiza como un ejercicio de corto plazo y no se pone énfasis en la planificación perspectiva. Para una integración efectiva es necesario que el país desarrolle planes perspectivas con el objeto de complementar aquellos que son de mediano y corto plazo.

61. Pero quizá el aspecto más confuso es que los formuladores de políticas y los planificadores carecen de datos e información sobre aspectos críticos de las interrelaciones de población y desarrollo. Aunque están conscientes de cuán importante es integrar población con planificación del desarrollo, tal vez no saben como enfrentar realmente dicha integración. El hecho de crear una unidad de población aparte no proporciona una base operacional para lograr la integración deseada. En este contexto se justifica la importancia que se asigna a la investigación y a la recopilación de datos. Las actividades de investigación (que incluyen tres aspectos importantes: preparación de estimaciones y proyecciones de los niveles y las tendencias demográficas, verificación del carácter y la solidez de las interacciones demográficas y de desarrollo, y la realización de diversas formas de análisis de políticas) ayudan a suministrar una base metodológica para operacionalizar la integración de población y planificación del desarrollo, pero además superarían el problema de la credibilidad para una unidad de planificación en población. Sin evidencia analítica convincente de las vinculaciones entre población y desarrollo, la unidad de planificación de población puede encontrar sumamente difícil persuadir a los amos de la política o a quienes desembolsan financiamiento de los beneficios potenciales, pero a largo plazo, de dicha integración.

## VI. ENFOQUES METODOLÓGICOS

62. Dado que ya hemos indicado que uno de los mayores obstáculos para la integración es la falta de marcos metodológicos de las interrelaciones población-desarrollo, en esta sección trataremos de considerar algunos enfoques metodológicos que demostrarían en qué forma se encuentran entrelazadas las variables socioeconómicas y de población y bosquejarían las implicaciones prácticas de las diversas perspectivas de la planificación.

63. Existe una variedad de enfoques metodológicos para integrar población y desarrollo. La variedad se encuentra tanto en términos de complejidad y nivel de integración como en el continuo que se describió anteriormente.

64. Como se ha dicho, la forma más simple de integración es independiente de las tasas demográficas y de su uso en las proyecciones. En la mayoría de los países en desarrollo la planificación incluye típicamente considerar las consecuencias que la población proyectada tiene para el desarrollo en lo que se refiere a las necesidades de crear empleos, construir infraestructura, suministrar escuelas, centros de salud, etc. Pero aún en una integración tan pasiva, el rol de los factores de la población puede hacerse mucho más evidente mediante la preparación de juegos alternativos de proyecciones y la comparación de costos y/o la capacidad de alcanzar metas de un plan expresadas en términos de tasas de cobertura de la población. "Esto puede ayudar a sensibilizar no sólo a los planificadores, sino a los funcionarios de los ministerios pertinentes (por ejemplo educación, salud, agricultura, trabajo, seguridad social) frente a los efectos inevitables del crecimiento demográfico. A su vez, puede intensificar su interés por integrar de manera efectiva la población a la planificación sectorial" [Bilsborrow 1985:360].

65. Sin embargo, nuestras principales sugerencias metodológicas se relacionan con una integración más sustantiva en dos niveles: planificación macro y micro o planificación de programas/proyectos.

66. En el nivel macro, dado que las interacciones son tantas y tan variadas, la única forma en que se podrían visualizar integralmente sería a través de la construcción de modelos de simulación en gran escala, en los cuales las tendencias de población estén integradas como factores endógenos- influenciando y, a su vez, siendo influidas por el desarrollo socioeconómico - con extensas cadenas de causación, circuitos adecuados de retroalimentación, efectos de transferencia y efectos de rezago. La lista de estos modelos desarrollados en el último decenio incluye el TEMPO-I y TEMPO-II de la General Electric Company, el modelo PDG/PLATO de dinámica de la población de la Universidad de Illinois, los modelos BACHUE de la Organización Internacional del Trabajo, y los Modelos de

Planificación de Largo Plazo (LRPM) de la Oficina del Censo de Estados Unidos. En los años setenta se debatió mucho sobre el valor que dichos modelos tenían para la planificación del desarrollo [Kelley 1974; Arthur y McNicoll 1975; Rodgers et al 1976]. En reconsideraciones más recientes sobre el valor de estos modelos macro económico-demográficos [ver, por ejemplo, Naciones Unidas 1971], al parecer se ha llegado a la conclusión de que aunque son indudablemente útiles para elevar el nivel de comprensión de los vínculos entre población y desarrollo y para identificar áreas necesarias de recopilación de datos y de investigación en países determinados, en general son "demasiado complejos para ser considerados como 'modelos de planificación' y requieren recursos de capital humano (sumamente escasos) durante un período demasiado largo para que sean prácticos para la gran mayoría de los países en desarrollo" [Bilsborrow 1985:362]. Estos modelos se verán siempre limitados por la exactitud con que se entienden y especifican las relaciones funcionales.

67. Nos concentraremos, por consiguiente, en las relaciones funcionales y de comportamiento. En el nivel macro, el modelo de comportamiento que podría servir como marco de trabajo para visualizar las interrelaciones socioeconómicas y demográficas puede ilustrarse como aparece en la Figura I. Los procesos demográficos de fecundidad, mortalidad y migración (Bloque DP) determinan el tamaño, crecimiento, composición por edad y sexo y distribución espacial de la población (Bloque DO), que a su vez modifican el desarrollo económico y el progreso social, incluyendo el consumo y el ahorro, los gastos públicos, la utilización de la tierra y la mano de obra, las innovaciones tecnológicas y el comercio (Bloque EP). La operación de estos procesos socioeconómicos (EP), como han sido indirectamente afectados por los impactos demográficos o directamente por las intervenciones de política socioeconómica pública (flecha quebrada X en la figura), determinarían los resultados socioeconómicos (Bloque EO). Estos resultados socioeconómicos (EO) alterarían, a su vez, los procesos de cambio demográfico (DP). El cambio demográfico también podría recibir influencias directas de las políticas específicas que influyen en la población, por ejemplo programas de planificación familiar, de salud o de reasentamiento de la población (flecha quebrada Y).

68. La naturaleza de las relaciones descritas en el marco de trabajo es, por consiguiente, de intervenculación o circular. Pero la expresión explícita en términos de bloques discretos es útil para propósitos analíticos, con el objeto de distinguir entre determinantes y consecuencias y especialmente para destacar los componentes y consecuencias específicos de la dinámica población-desarrollo en relación con el rol de la política pública.

**FIGURA I :** Un marco de trabajo simplificado de las interrelaciones población-desarrollo

69. Al contemplar el marco de trabajo en forma más específica desde una perspectiva práctica de planificación, el Bloque DO identifica aquellos factores de población que posiblemente modifiquen el logro de los objetivos de desarrollo reflejados por los resultados socioeconómicos del Bloque EO. La naturaleza de la causación señala áreas de intervención o modificaciones de política, X, que se requieren en el Bloque EP para tener en cuenta las características de la población que resulten de la futura planificación del desarrollo. Además, las consecuencias de las tendencias demográficas observadas en las áreas de interés podrían generar políticas y programas, Y, que afecten directamente los propios cambios demográficos, con el objetivo de minimizar su influencia adversa en el logro de metas más amplias de desarrollo. La formulación y el ajuste de políticas y programas de este tipo estaría, obviamente, dentro de las limitaciones impuestas por los factores institucionales y ambientales en el Bloque I. Pero aún en el Bloque I es preciso tener en cuenta la reforma institucional básica de la estructura organizacional o de la maquinaria de planificación y los intentos de influir en los grupos que la constituyen, como ser los partidos políticos como grupos de interés.

70. La Figura I nos muestra que los objetivos del desarrollo deben especificarse en términos de resultados tanto socioeconómicos como demográficos. Las políticas económicas y demográficas deben formularse como componentes del paquete completo de políticas de desarrollo para influir en los resultados socioeconómicos y demográficos. Y la planificación debe emprenderse con un marco de más largo plazo para tener en cuenta interacciones que podrían no ser evidentes en el corto plazo.

71. El concepto de integración se podría aplicar también a la planificación sectorial abordando inquietudes específicas del desarrollo, tales como empleo, educación, salud, etc. De hecho, se ha recomendado que un enfoque sobre sectores determinados o sobre interrelaciones de comportamiento puede ser más fructífero para los propósitos prácticos de la planificación, porque (i) el sector o la variable de interés para una determinada política o planificación puede ser concentrado - facilitando un mejor análisis -, en lugar de dispersar los recursos limitados en forma demasiado tenue; y (ii) los resultados pueden comunicarse con mayor facilidad a los planificadores y a los formuladores de políticas, con lo que se obtiene una mejor oportunidad de que sean utilizados [Bilsborrow 1985:362-363].

72. Para la integración sectorial se necesita una formulación más específica de los objetivos sectoriales y, por consiguiente, una especificación más detallada de las vinculaciones socioeconómicas y demográficas. Por ejemplo, uno podría interesarse en los determinantes socioeconómicos y demográficos del empleo [ver en Herrin 1985:14 un marco de trabajo de esta naturaleza]. O, de manera alternativa, el modelado de las causas y consecuencias de la

rápida urbanización o industrialización podría producir también percepciones útiles para los formuladores de políticas o los planificadores.

73. La integración puede ser de gran importancia en el nivel micro o de trabajo, en términos no sólo de los sectores sino también de los programas y proyectos donde realmente se realiza el trabajo cotidiano del desarrollo. Se ha dado cada vez mayor énfasis a la necesidad de aplicar una planificación en población y desarrollo integrada en el nivel de programas o proyectos [Robinson 1975; Miró y Potter 1980; Barlow 1982; Harbinson y Robinson 1985; Oficina Internacional del Trabajo 1984; Bilsborrow y DeLargy 1984; Bilsborrow 1985; Herrin 1986].

74. La integración de la planificación en población y desarrollo al nivel de programa y proyecto requiere considerar los mismos tres elementos básicos que se identificaron para la planificación macro y sectorial, es decir los objetivos del desarrollo, las relaciones de comportamiento entre la población y el desarrollo, y los programas o proyectos socioeconómicos y demográficos diseñados para lograr esos objetivos. Al diseñar programas o proyectos para alcanzar ciertos objetivos, se hacen algunos supuestos respecto al comportamiento de la población meta, que normalmente está formada por hogares o individuos.

75. Para que la planificación tenga en cuenta las vinculaciones entre un proyecto de desarrollo y el cambio demográfico, es importante tratar el hogar o la familia como unidad focal de análisis [Bulatao y Lee 1983; Birdsall et al 1979; Farooq y Simmons 1985]. El hogar es el centro de la toma de decisiones económicas y demográficas. Se ha descubierto que es útil desde un punto de vista metodológico - en especial para los países en desarrollo - visualizar la familia como el lugar de las decisiones económicas respecto a producción, consumo, ahorro e inversión, y transferencia de riqueza. Lo que se encuentra detrás de los cambios de los programas demográficos es también la suma de varias decisiones que se toman dentro del hogar: casarse, tener hijos, cambiarse de casa, etc. El factor esencial de las relaciones entre población y desarrollo en el nivel micro es que la toma de decisiones en el hogar no ocurre en un vacío, sino que está influida por el cambio estructural del ambiente en el cual funciona dicho hogar. Las políticas o programas gubernamentales alterarán estos cambios estructurales en el ambiente.

76. En la Figura II se ilustra un marco general para visualizar las interacciones socioeconómicas y demográficas en el nivel del hogar y más adelante se describe en términos de sus componentes principales. Este marco sería especialmente útil para visualizar el impacto de un programa o proyecto de desarrollo que ha enunciado metas socioeconómicas sobre comportamiento demográfico, en particular sobre comportamiento de la fecundidad.

**FIGURA II : Impacto del desarrollo sobre las variables demográficas**

77. Se puede concebir que el impacto de los programas o proyectos de desarrollo, Figura II, esta mediado a través de varios niveles intermedios. En el contexto de ese marco se consideran los cambios en el comportamiento demográfico como parte de un conjunto más amplio de respuestas "multietápicas" de los hogares o las familias ante un ambiente de cambio. La dinámica del cambio puede identificarse en términos de cinco elementos principales: (i) el programa de desarrollo, que se trata como un "shock" exógeno al ambiente o a la comunidad; (ii) las características de fondo socioeconómicas y demográficas de los hogares que representan la población meta del insumo de desarrollo; (iii) los impactos socioeconómicos directos del programa o proyecto de desarrollo; (iv) las variables próximas que afectan directamente el comportamiento demográfico; y (v) los cambios en los componentes demográficos del matrimonio, la fecundidad, la migración y la mortalidad. En el marco de trabajo se espera que la integración del programa o proyecto de desarrollo con el cambio demográfico ocurra a través de tres conjuntos principales de variables endógenas que en el diagrama se desplazan de izquierda a derecha.

78. El primer bloque de nuestro marco de trabajo micro duplica el marco de trabajo macro para mostrar que el desarrollo y la población interactúan al interior de un sistema social, de una economía y una política dados con un conjunto determinado de estructuras organizacionales e institucionales y normas culturales. Es importante, al tratar con diferentes países, tomar en cuenta los factores ambientales o comunitarios que proporcionan el contexto o el ambiente dentro del cual opera el proyecto de desarrollo y los hogares toman sus decisiones. La comunidad o el ambiente general pueden ser influidos o modificados por "shocks exógenos" introducidos en el sistema. Algunos de los shocks exógenos que influyen en el medio ambiente serían, por ejemplo, en términos de intervenciones del gobierno, el suministro de infraestructuras físicas tales como caminos, regadío, electrificación e infraestructuras sociales y servicios de educación, salud, nutrición, planificación familiar; programas agrícolas, incluyendo reforma agraria, crédito rural, subsidios para insumos y apoyo a los precios; y programas de desarrollo industrial para empresas de pequeña y gran escala. Para la planificación integrada, es útil distinguir entre programas de "influencia directa" en la población y aquellos insumos del desarrollo con objetivos no demográficos expresos, pero que afectan indirectamente los cambios poblacionales.

79. Se espera que los programas socioeconómicos y demográficos afecten la estructura de oportunidades y limitaciones que enfrentan los hogares, ya sea directamente mediante un incremento de los recursos del hogar y el acceso a los servicios económicos y

sociales básicos, o indirectamente a través de la comunidad aumentando los recursos disponibles para los hogares [Freedman 1974; McNicoll 1975; Caldwell 1976; Anker 1977; Anker y Anker 1982]. Se espera entonces que los hogares respondan a estos cambios en una forma que ellos perciban que va a mejorar su actual bienestar económico y social.

80. Se espera que la respuesta del hogar a un conjunto de oportunidades y restricciones variables reciba una enorme influencia de sus antecedentes socioeconómicos y demográficos: su composición y tipo, los roles e intereses de los individuos, las áreas de toma de decisiones, la producción y la organización entre generaciones y sexos al interior de la familia, etc. El marco de trabajo visualiza el hogar como una unidad de toma de decisiones con diferente acceso a los recursos (materiales, humanos, de tiempo), opciones y estrategias. Se anticipa que el hogar responda o reaccione activamente a los cambios en la estructura de oportunidades y limitaciones que enfrenta en términos de decisiones respecto al consumo y el ahorro, la inversión en capital físico y humano, la utilización de la mano de obra, el matrimonio, la fecundidad y la migración. Aunque este modelo de comportamiento normalmente supone una toma de decisiones racional por parte del hogar, tratando de maximizar su utilidad o su bienestar, puede ser útil que quienes formulan programas tengan en mente que la racionalidad económica puede no ser la única base para la toma de decisiones y que otros aspectos, por ejemplo las normas o prácticas culturales y el rol de las preferencias subjetivas pueden influir en los resultados socioeconómicos y demográficos.

81. Desde el punto de vista de la planificación, el marco de trabajo hace una distinción útil entre el impacto directo o presunto del programa de desarrollo y sus efectos indirectos y finales en el comportamiento demográfico. La ejecución de un programa o proyecto de desarrollo (por ejemplo, la electrificación rural o un proyecto integrado de desarrollo agrícola) ejercería simultáneamente un impacto directo en las características ambientales, en las características de los hogares y en las formas de interacción. En el nivel comunitario, por ejemplo, un proyecto agrícola integrado influiría directamente en los cambios en la producción y la productividad agrícolas, en los patrones de empleo, tenencia y el uso de la tierra, tecnología agrícola, ingreso, etc. En el caso de aquellos hogares que participan directamente en el proyecto de desarrollo, pueden descubrirse los impactos directos mediante cambios en la estructura de producción del hogar, en la demanda por la mano de obra del hogar, el ingreso, los roles y la asignación de tiempo de los miembros del hogar, el consumo y los ahorros, etc.

82. El bloque de los determinantes próximos en el marco de trabajo está destinado a mostrar los factores intervinientes o los mecanismos mediadores a través de los cuales los cambios en el bloque de las variables socioeconómicas modifican el comportamiento

demográfico del hogar. Si nos concentramos en la fecundidad, por ejemplo, las influencias socioeconómicas al nivel del hogar operarían a través de la oferta de hijos, la demanda por hijos y el control de la fecundidad, como un medio para hacer elecciones y como un factor de la elección. La oferta de hijos, es decir el número de hijos supervivientes que tendría una pareja si no hiciera intentos deliberados por limitarlos, depende en forma directa de los niveles de la fecundidad natural y de la supervivencia del hijo e indirectamente de las variables de fondo que influyen en estos niveles. Aunque los elementos biológicos básicos de la fecundidad natural y las variables de fondo [ver Davis y Blake, 1956; y Bongaarts, 1978 y 1983] pueden considerarse como fuera de la influencia de la planificación de población y desarrollo, las tasas de supervivencia del hijo podrían verse afectadas por los proyectos de desarrollo que mejoran la salud y la nutrición o elevan los niveles de ingreso. Pero es más probable que el impacto del proyecto de desarrollo en el comportamiento demográfico a nivel del hogar sea mediado a través de la demanda por hijos. En el marco de trabajo, la demanda por hijos se describe básicamente desde una perspectiva de costo-beneficio de los valores y desvalores percibidos de los hijos, sujeta a la estructura de gustos y preferencias y de recursos (ingreso y tiempo) de cada hogar. Un proyecto de desarrollo podría influir directamente en los valores y desvalores percibidos de los hijos y también en los recursos de que dispone un hogar. La regulación de la fecundidad es una función de los costos (monetarios, en tiempo, psíquicos y sociales) que implican la obtención y el uso de la anticoncepción o el aborto. Estos costos dependen, por una parte, de las actitudes hacia la planificación familiar y del grado de acceso al control de la fecundidad, por la otra. En ambos casos, las intervenciones del gobierno serían importantes para poner a disposición servicios de planificación gratuitos o subsidiados y proporcionar información y educación que podrían cambiar las actitudes hacia la planificación familiar.

83. El último bloque de la Figura II trata de indicar que para una planificación integrada de población y desarrollo es importante recordar que en el largo plazo los diversos componentes demográficos no sólo son interactivos sino que también, a su vez, modifican otras áreas de toma de decisiones.

84. Se han descrito detalladamente las relaciones de nivel micro entre población y desarrollo con el propósito de ilustrar que, dadas estas interrelaciones de los diversos determinantes del comportamiento del hogar y la comunidad o el ambiente, los planificadores de población y desarrollo pueden diseñar diferentes "puntos de entrada" al sistema de enlaces, con miras a que todos sus impactos combinados y complementarios conduzcan a los resultados deseados del comportamiento.

## VII. LA INVESTIGACIÓN Y LAS NECESIDADES DE DATOS

85. Para abordar las sugerencias metodológicas con el propósito de integrar población y planificación del desarrollo en diferentes niveles, obviamente se requerirá una cantidad de datos cuantitativos y cualitativos mayor que la que se encuentra disponible en la actualidad en los países menos desarrollados de la región de la ESCAP. Se ha reconocido que parte importante de la culpa del lento progreso de la integración puede atribuirse a la escasez de datos, la falta de investigación y/o al uso limitado de los hallazgos de las investigaciones.

86. Se ha observado aquí que en muchos países de la región de la ESCAP, la disponibilidad y calidad de los datos demográficos han mejorado en forma significativa en los últimos años. Asimismo, se han acumulado estudios sobre los determinantes y las consecuencias de las tendencias demográficas. Infortunadamente, hasta la fecha gran parte de la investigación y los datos han ejercido un impacto limitado en la formulación de políticas y la planificación en el nivel nacional. Los análisis y las presentaciones disponibles tienden a ser abstractos, altamente técnicos o académicos, sin abordar las inquietudes operacionales más inmediatas de planificadores y formuladores de decisiones. En su forma actual - como informes científicos de calidad variable y conclusiones a veces contradictorias, o como trabajos discretos, dispersos, que no son de fácil acceso o de fácil comprensión para quienes formulan decisiones o planifican - dichas investigaciones han contribuido poco a la integración efectiva de población y desarrollo. En este contexto se requiere crear vínculos formales e informales más estrechos entre planificadores y quienes toman decisiones e investigadores para garantizar, por una parte, que la investigación se oriente más y sea más pertinente a los intereses de la planificación y, por la otra, que las personas que elaboran políticas y los planificadores tengan acceso y entiendan los resultados de la investigación y, además, puedan dar indicaciones sobre los temas que los investigadores deben explorar.

87. Desde la perspectiva de los datos o la información, se necesitan dos categorías de variables de población para la integración: las que son básicamente variables de políticas de población y las que explican o apoyan políticas en otras esferas económicas y sociales. La primera categoría incluiría las variables relacionadas con el tamaño y el crecimiento de la población, la fecundidad, la mortalidad, la migración interna e internacional y la distribución de la población por edad y sexo. La segunda categoría comprendería una diversidad de datos estructurales y de comportamiento que vinculan la población con factores económicos y sociales específicos. La integración de las variables de población en la planificación del desarrollo requiere que ambas categorías estén interconectadas con los componentes del

desarrollo económico y social correspondientes, mediante medidas adecuadas de política.

88. En lo que se refiere a estas necesidades de datos, se pueden identificar tres actividades de investigación importantes para una planificación integrada:

- (i) Elaborar estimaciones y proyecciones de los niveles y tendencias demográficos;
- (ii) Averiguar la naturaleza y la fuerza de las interacciones demográficas y del desarrollo;
- (iii) Llevar a cabo diversas formas de análisis de políticas.

89. Aunque se ha producido un salto numérico en la cantidad - y a menudo en la calidad - de los datos demográficos durante la última década en la mayoría de los países en desarrollo, aún hay bastante lugar para mejorarlos. Es preciso perfeccionar la exactitud de los datos y estimular un mayor análisis de la información existente.

90. En la medida en que la calidad de las decisiones actuales de la planificación dependa en grado extremo de la calidad de las proyecciones demográficas disponibles, se acentúa la necesidad de precisión en la predicción de las tendencias de población. Se han hecho numerosas sugerencias para mejorar los datos demográficos básicos [Jones, 1982:41-42; UNFPA, 1985; Miró y Potter, 1980]. Estas sugerencias incluyen el desarrollo de marcos de trabajo para una contabilidad demográfica o matrices que proporcionen a los planificadores estimaciones del número de personas con características específicas, y el diseño de rutinas de proyecciones adecuadas para el uso en computadores. Asimismo, es importante observar que en los países en desarrollo a menudo existe un largo intervalo entre recopilación y divulgación de datos. Como la oportunidad de los datos es de la mayor importancia para su uso por parte de los planificadores, es imprescindible mejorar esta área. Parte del problema podría estar relacionado con el hecho de que cuando la recolección de datos es hecha en forma rutinaria por una organización alimentadora, por ejemplo el departamento de estadística, y no por la unidad de población propiamente tal, el departamento de estadística con frecuencia trata de hacer análisis que toman mucho tiempo o a veces no entrega los datos en formatos que se adapten a los propósitos de los planificadores. El diseño de formatos estandarizados para los tipos de información necesarios que se van a usar en planificación ayudaría a los servicios alimentadores a suministrar con mayor rapidez los datos requeridos.

91. La falta de desagregación en términos de nivel local y/o de distrito y también por grupos socioeconómicos constituye también un problema serio. Se necesitan proyecciones demográficas desagregadas por áreas rurales, urbanas, regionales o subregionales. Asimismo, es posible que se requieran proyecciones no sólo por sexo y edad, sino también del número en grupos socioeconómicos identificados, por ejemplo grupos de pobres o grupos de minorías. Para tomar decisiones sobre inversión (dado que en la mayoría de los casos las decisiones de inversión no se relacionan con toda la población sino con cambios proyectados en componentes de la población), para identificar grupos meta para los programas o proyectos de desarrollo y analizar políticas o evaluar programas, en todos esos casos se necesita información desagregada.

92. Como la migración interna ha aumentado considerablemente en el último decenio en estos países, es en extremo importante mejorar las metodologías para hacer proyecciones en el nivel subnacional teniendo en cuenta los patrones de migración interna.

93. En la recopilación de datos demográficos básicos que van a las proyecciones de población, a menudo no se ha considerado en qué forma podrían incorporarse preguntas adicionales que suministren información valiosa. Bilsborrow [1985:365] ha observado que mientras el tipo de datos recopilados en las encuestas de hogar es útil para elaborar proyecciones de población, rara vez proporciona los insumos adicionales necesarios para la planificación integrada de población y desarrollo. Se desea mucha más información socioeconómica sobre los hogares y para ello un enfoque de encuesta multipropósito puede ser más apropiado.

94. Para recopilar los tipos de datos sobre comportamiento mencionados, es preciso incluir en los cuestionarios de la encuesta de hogares: (i) preguntas seleccionadas sobre actitud respecto a por qué se desplaza la gente, por qué tienen más nacimientos que los que dicen desear, por qué deciden recurrir a los médicos tradicionales y no a los hospitales del gobierno; (ii) preguntas sobre acceso a, percepciones de y respuestas a diversas políticas, servicios e instalaciones gubernamentales; y (iii) preguntas relacionadas con la asignación del tiempo de los miembros de la familia, el proceso de toma de decisiones al interior del hogar, el status y los roles de la mujer y la influencia de la familia extendida y de otras relaciones de parentesco. Dado que son los hogares los que, en última instancia, toman las decisiones demográficas y representan el lugar de las actividades económicas, sería extremadamente útil una mejor comprensión de los factores que influyen en su comportamiento, incluyendo aquellos que son potencialmente receptivos a la intervención de política por parte del gobierno.

95. El conjunto ideal de datos para producir parámetros útiles en la planificación integrada debe combinar una encuesta de hogares con encuestas comunitarias o datos zonales. Ver en Freedman 1974; Anker 1980; Bilsborrow y otros 1984; Casterline 1985; Lim, Ogawa y Kasai (por publicarse) ejemplos de dichas encuestas comunitarias y de su uso. Mediante la recopilación de información a nivel del hogar y de la comunidad, los planificadores y quienes toman las decisiones estarían en mucho mejor posición para verificar las interrelaciones que se plantean en la Figura II. La recopilación de datos en los niveles de hogar o individual y comunitario o en el nivel agregado es necesaria para el análisis multipropósito, el que ha sido defendido cada vez con mayor intensidad para los enfoques integrados [Hermalin y Mason 1980; Casterline 1985; Smith 1986].

96 El análisis de nivel múltiple normalmente adopta la siguiente forma:

$$Y_{ik} = f(H_{ik}, C_k)$$

donde Y se refiere a la variable dependiente del hogar (por ejemplo la fecundidad), H a las variables explicativas al nivel del hogar, C a las variables explicativas en el nivel de la comunidad o de la zona, i y k son los subscritos del hogar y de la zona. El uso de datos al nivel de hogar o micro tiene la ventaja de que la variable dependiente se refiere directamente a la unidad de toma de decisiones. Pero es crucial tener en cuenta las variables C para que el análisis sea más pertinente para los planificadores, dado que ellas incluyen las variables de política directa. En forma esquemática, estas ideas se ilustran en la Figura II.

97. Para complementar este tipo de análisis de nivel múltiple, el análisis del impacto de la población constituye un área importante de investigación. El propósito del análisis del impacto de la población es evaluar los efectos de los proyectos de desarrollo socioeconómico - tales como electrificación rural, proyectos de desarrollo agrícola integrado, construcción de escuelas - sobre la fecundidad, la mortalidad o la migración [ver ejemplos en Barlow 1982; Milsborrow y DeLargy 1984; Harbison y Robinson 1985; Herrin 1986]. Aunque se admite que los problemas metodológicos de este análisis del impacto son complejos, su solución no es imposible y prometen suministrar percepciones de gran valor para la planificación integrada. En lo posible, los estudios del impacto deben ser de carácter cuantitativo si es que van a ser útiles como base para las decisiones de asignación de recursos. Las mediciones cuantitativas de los impactos demográficos de los programas de desarrollo proporcionarían una base mejor para juzgar los méritos relativos de un programa que compite con otros programas por recursos escasos.

98. Es necesario dar prioridad al análisis del impacto de la población, como una forma de investigación relacionada con las políticas. El UNFPA [1985:16] subrayó la importancia de los estudios por país que miden el impacto demográfico de diversas combinaciones de inversión pública. Observó que los estudios académicos existentes rara vez producen hallazgos significativos para formular políticas, porque casi nunca se anticipa en forma concreta el impacto que ejercen los programas de desarrollo sobre la población. Con el propósito de que dichos hallazgos de la investigación sean pertinentes para las políticas deben, además, indicar qué puede hacer el gobierno para realizar cambios y tratar de calcular también el tiempo que se necesita antes de que una intervención de desarrollo específica tenga el impacto demográfico deseado.

99. Aparte de los estudios que se ocupan de los determinantes de las tendencias demográficas, es muy importante que los países en desarrollo realicen estudios sobre las consecuencias. Mientras la investigación de los determinantes puede indicar a los planificadores la mejor forma para modificar las variables de población, también se requieren estudios respecto a los impactos que ejerce el cambio demográfico sobre el desarrollo. Aunque el punto de vista que se sostiene comúnmente consiste en que el rápido crecimiento de la población es enemigo del desarrollo socioeconómico, en general los planificadores no cuentan con documentación cuantitativa relacionada con la magnitud del impacto de la población en el desarrollo. Para demostrar que la necesidad de modificar las tendencias demográficas puede ser "demasiado rápida" o "demasiado lenta" y tomar en cuenta los cambios demográficos en la planificación, es preciso hacer análisis convincentes del impacto de las tendencias de población en variables de planificación tales como los requisitos relativos a la alimentación, la salud, la educación y el empleo. El UNFPA [1985:16] ha subrayado el hecho de que en la medida que es frecuente la falta de consenso respecto a las consecuencias del crecimiento demográfico - con opiniones que van desde "necesitamos más gente" y "el rápido crecimiento impide el desarrollo" -, es imperativo que los países den prioridad a la investigación de las implicaciones que tiene la dinámica de población para el desarrollo.

100. Es imposible determinar prioridades de investigación que sirvan para todos los países. Mucho dependerá de las condiciones e inquietudes que prevalezcan en ellos. Las indicaciones respecto a las prioridades deben provenir de los planificadores pues ellos se enfrentan a la elección entre opciones de política; esto se traducirá en una agenda de investigación que otorgue importancia a aquellas áreas que tienen significación pragmática para la planificación. En tales casos, las cuestiones de investigación que atañen a la asignación de recursos en el sector público serían fundamentales.

101. El UNFPA [1985:18] ha sugerido que al determinar prioridades nacionales para los esfuerzos de investigación en apoyo de una integración entre población y planificación del desarrollo, es necesario prestar atención a lo siguiente: (a) objetivos nacionales respecto a población y desarrollo; (b) disponibilidad de datos; (c) disponibilidad de marcos conceptuales y metodologías de investigación adecuados; (d) perspectivas para usar los resultados de las investigaciones; y (e) disponibilidad de experiencia técnica. Asimismo, se podrían establecer prioridades en términos de los marcos cronológicos para la investigación; aquellas inmediatas o de corto plazo deben emprenderse primero, antes de comenzar a trabajar en estudios de largo plazo.

aab/  
15.04.92