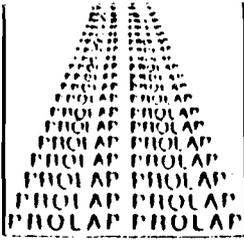
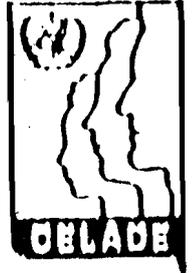


D-12552.06



**SEMINARIO LATINOAMERICANO
DOCRNCIA EN POBLACION
Costa Rica, 1986**

17-20 noviembre

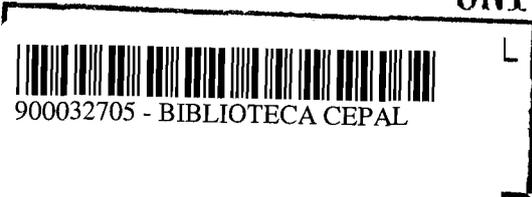


ALGUNAS NOTAS SOBRE LA CAPACITACION EN
DEMOGRAFIA A TECNICOS DEL SECTOR PUBLICO
ENCARGADOS DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO

GUSTAVO CABRERA

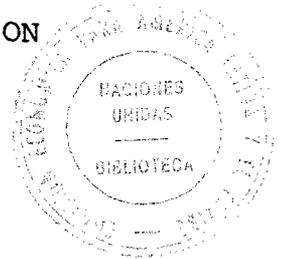


**CSUCA
IDESPO-UNA
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA**



SEMINARIO LATINOAMERICANO SOBRE DOCENCIA EN POBLACION

San José de Costa Rica
Noviembre 17 al 20 de 1986



ALGUNAS NOTAS SOBRE LA CAPACITACION EN DEMOGRAFIA A TECNICOS DEL
SECTOR PUBLICO ENCARGADOS DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO

Gustavo Cabrera A.

La necesidad de incorporar en el sector público a profesionales capacitados en aspectos demográficos, no proviene necesariamente del establecimiento de políticas de población por parte de los gobiernos. La experiencia pasada nos indica que en Latinoamérica, aun estando relativamente lejano el tiempo en que se adoptaron políticas demográficas oficiales, ya en algunos países su planificación nacional, regional o sectorial estaba requiriendo de este escaso recurso humano para llevar a cabo sus programas. Este es el caso de México y seguramente de otros países de la región, en que a mediados de los años 50, hace más de 30 años y poco antes del inicio de las labores del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), se solicitaba y se emprendía una búsqueda de técnicos que estuvieran aptos para manejar ciertos instrumentos de carácter demográfico que dieran mejores bases para los programas y proyectos de orden social y, por supuesto, para obtener mayores recursos financieros que justificaran su aprobación. Esta búsqueda no se limitaba al ámbito nacional, sino también al internacional o de otras nacionalidades, para su contratación en muy buenos términos salariales, estos últimos.

Dado que no había profesionales que hubieran recibido cursos formales de posgrado en universidades extranjeras o, por lo menos, cursos de especialización, se optó por seleccionar egresados de carreras universitarias en que se impartiera la materia de demografía, como eran economía, sociología o actuaría. En realidad

lo que se buscaba eran personas que pudieran realizar estimaciones de la población al futuro a corto o mediano plazo, no más de 10 años. Es decir, el aparato de planeación del gobierno necesitaba de proyecciones de población para estimar futuras demandas en empleo, vivienda, escuelas, hospitales, alimentación, agua y otras necesidades. Hay que recordar que para ese tiempo, el pensamiento que imperaba todavía era poblacionista y que la planificación, como sistema, se encontraba en etapas incipientes. Se veía con gran optimismo el crecimiento económico, capaz de acumular riqueza y después distribuirla y, así, con los años, ir dejando atrás al subdesarrollo.

El interés de los planificadores se centraba en las estadísticas, en el dato, en la medición con indicadores económicos, sociales o demográficos. En lo demográfico, la tasa de crecimiento de la población, la estructura por sexo y edad, la mortalidad general y la infantil, la tasa de natalidad, la tasa de crecimiento rural y urbana, y el crecimiento futuro por sexo y edad, anualmente. Para la planeación regional se solicitaba lo mismo, aunque los resultados eran aproximaciones muy gruesas. Las fuentes de información eran los Censos de Población y las estadísticas vitales.

La situación de los recursos humanos requeridos empezó a cambiar favorablemente, aunque con mucha lentitud. El establecimiento del CELADE, en 1957, vino a marcar un nuevo tiempo. Sus egresados, en su mayor parte, se incorporaron a tareas de análisis demográfico, en las universidades y en las oficinas de estadística y censos, y los menos en las de planificación. Los que en ellas trabajaban, en la práctica no intervenían en los planteamientos o enfoques de la planeación o en decisiones de alternativas del desarrollo; sólo eran considerados como calculistas, si bien con cierto prestigio por su habilidad con las estadísticas y los cálculos numéricos. En realidad, el adiestramiento que se había recibido en el CELADE, muy riguroso en los aspectos - -

técnicos-metodológicos de la disciplina demográfica y escaso en aspectos de la planeación del desarrollo, limitaba el acceso de estos profesionales a tareas más relevantes; pero también hay que reconocer que la idea que tenían los planificadores sobre el fenómeno demográfico, sus causas, sus efectos, sus tendencias y su involucración más allá de lo cuantitativo, era una visión muy reducida.

Las condiciones de los recursos humanos en México, además de la capacitación que se impartía por el CELADE, vino a incrementarse con el establecimiento del Centro de Estudios Económicos y Demográficos de El Colegio de México, en 1964, en que se organizó la Maestría en Demografía. Los egresados, cada dos años y también en número reducido, vinieron a fortalecer la investigación demográfica y algunos de ellos concurren a ciertas dependencias de planificación en funciones de más alto nivel. Sin embargo, las oficinas de planificación seguían requiriendo de insumos estadísticos y, principalmente, de proyecciones de población. En estos trabajos, se logró avanzar en proyecciones de población más refinadas, y se llevaron a cabo proyecciones regionales y estatales de gran uso por múltiples oficinas del sector público. Las universidades y oficinas de estadísticas y censos no obstante, seguían absorbiendo una gran parte de los profesionales preparados.

En estos años de fines de los sesenta y principios de los setenta, se iniciaron cursos básicos de demografía en unión con el CELADE y se impartieron en el país para capacitar a personal del gobierno, aunque principalmente concurren técnicos que tenían a su cargo labores de estadísticas y censos e investigadores de universidades.

Una tercera etapa, que se inició casi al final de la primera parte del decenio de los setenta, en que el requerimiento de recursos humanos más preparados en diferentes niveles son solicitados por el gobierno, obedeció a dos situaciones. Por un lado,

se establece en México la política demográfica oficial, creándose el Consejo Nacional de Población y, por el otro, se intensifica y se organiza mejor la planificación del desarrollo. En otro sentido, los planificadores adquieren una mejor y mayor conciencia del significado del fenómeno demográfico y sus repercusiones en las condiciones sociales y económicas, además de que aun con un crecimiento económico alto y sostenido, ya no se tenía el mismo optimismo que en años anteriores, para superar las condiciones sociales del país y que, en muchos casos, el rezago que se tenía en los elementos básicos del bienestar no se había logrado disminuir, sino que, en algunos casos, se había incrementado. Los demógrafos tuvieron, cada vez más, una participación en la creación de la política de población y al establecer el gobierno la necesidad de contar con planes sectoriales sociales y económicos con objetivos y metas concretos, como fue el caso del empleo, de la salud, de la educación, de la alimentación, de la vivienda, del desarrollo urbano y otros más, el mercado de trabajo se amplió y la insuficiencia de personal calificado se hizo aún más notoria.

Los recursos humanos con que se contaba en esta área se concentraban, prácticamente en su totalidad, en la capital del país, dejando sin atender necesidades que ya se estaban presentando al interior de la República, tanto en universidades como en los gobiernos de los estados.

En estas condiciones y frente a la percepción de la dinámica de crecimiento de la población y al surgimiento, tardío, de la preocupación por las fuertes corrientes migratorias y los desequilibrios en la distribución de la población, se hicieron más claros los diferentes tipos de profesionales que el sector público deseaba absorber para sus funciones. En un sentido, profesionales de mayor preparación en población que provenían de estudios en universidades nacionales y extranjeras o de centros internacionales y, por otro lado, profesionales de diversas ramas que tuvieran a su cargo diferentes funciones de planificación y que estuvieran capacitados para poder entender e interpretar las variables

demográficas y el manejo de ciertas técnicas de apoyo que les permitieran, en forma independiente, cumplir con determinadas tareas de la planificación del desarrollo. La idea que se tenía de que el especialista en demografía era un buen elemento para las estadísticas y el cálculo numérico desapareció; pero se reafirmó el problema, ya de años, de cómo y en qué se debería capacitar al profesional involucrado en las tareas de la planificación, y ahora se añadía un requisito más: comprender la política de población y llevar a cabo y ser responsable de los programas y acciones que la conforman desde el propio ámbito de su propia competencia institucional.

De aquí surgen, entonces, por lo menos tres tipos de profesionales para el sector público, que deben tener ~~diferentes formaciones~~ en el campo de la población y que obedecen también a formas diferentes de capacitación:

1) profesionales con un alto grado de preparación en población, a nivel de maestría o doctorado, involucrados directamente en estudios, diseño, estrategias y evaluación de políticas de población;

2) profesionales que también pueden ser de alto nivel de preparación en población o bien con cursos de especialización o capacitación, encargados de los programas y acciones que provengan de la política de población y que se encuentren ubicados en diferentes dependencias del sector público, y

3) profesionales que tengan ciertos conocimientos en población y que sean responsables de los programas y acciones de la planificación nacional, sectorial y regional, que requieran bases demográficas para ello.

En el primer caso, la situación puede ser más clara en cuanto al recurso humano necesario para los estudios, diseño, estrategias, programas y evaluación de la política de población. Es

más clara en cuanto a que el gobierno cuente con un órgano formal responsable de llevar a cabo las políticas de población. El profesional de estas tareas debe estar preparado en las relaciones de población y desarrollo, aunque no hay que olvidar, y a veces esto sucede, que el análisis demográfico sigue siendo una tarea básica, fundamental, para el establecimiento de políticas de población. Sin embargo, en la preparación que se da en maestrías o doctorados de la región, aparece una debilidad en la enseñanza, en el sentido de que, si bien se contemplan cursos sobre el desarrollo social y económico de los países o de América Latina, no hay espacio para algo que podemos llamar planificación y estrategias de desarrollo, o bien modelos, metodologías o técnicas de planificación y programación. Parecería necesario reflexionar en el equilibrio que deben tener los planes de enseñanza a estos niveles, en cuanto a incorporar estos aspectos para aquellos que van a recibir una especialización de alto nivel en población.

Las unidades de población o consejos del sector público responsables de la política, requieren también de un personal mínimo pero calificado en aspectos de población, no solamente personas preparadas en demografía, sino sociólogos, médicos, especialistas en salud pública, economistas, antropólogos, comunicólogos y, por qué no, politólogos. Estos deben tener una capacitación en demografía o en población, con una base elemental en la disciplina y conocimiento de temas específicos. Por ejemplo, métodos para evaluar los programas de planificación familiar, o bien aspectos técnicos y metodológicos sobre la población económicamente activa, o sobre el uso de computadoras para el análisis demográfico, entre otros.

En el segundo caso, de aquellos profesionales que están fuera de las unidades o consejos de población, y que pertenecen a dependencias oficiales donde se llevan a la práctica los programas de la política de población, para cumplir con sus fines y objetivos, como son las secretarías o ministerios de salud, de educación,

de empleo, de desarrollo urbano, de desarrollo rural y, por supuesto, del de la planificación nacional, también requieren de capacitaciones diferentes. En este ámbito se han emprendido diversos programas de capacitación en México; por ejemplo, sobre la planeación demográfica y el desarrollo agropecuario, en que los temas generales se referían a la política demográfica de México y su relación con la planeación del desarrollo agropecuario; sobre empleo y la migración rural; sobre la producción de alimentos y la población, y sobre políticas y planes de desarrollo agropecuario y su efecto sobre la dinámica demográfica. Este curso fue dirigido al personal de dependencias gubernamentales vinculadas con la planeación y programas de desarrollo agropecuario y hacia investigadores de instituciones académicas interesados en este tema.

Otro curso que se ofreció fue "La población y el desarrollo regional y urbano", en que sus componentes eran planeación y desarrollo regional; la política demográfica en los niveles regional nacional y estatal; distribución de la población y ordenamiento del territorio; la población de los asentamientos humanos; la población como factor para la planeación del equipamiento urbano, la infraestructura y vivienda, y una serie de estudios de casos de estados concretos de México, sobre la planeación urbana y los elementos demográficos a considerar.

Varios otros cursos se han dado, entre los que destaca también un aspecto fundamental reconocido por todos pero difícil de llevar a la práctica, y que se refiere a la integración de las variables demográficas en la planeación del desarrollo. Sobre el tema se han diseñado diferentes cursos para funcionarios del sector público, tanto del gobierno federal como de los gobiernos estatales. Han tenido una duración de tres semanas y entre los aspectos discutidos estuvieron las relaciones entre población y las variables socioeconómicas, particularizando mortalidad, fecundidad, migraciones, urbanización e insumos demográficos para la planificación del desarrollo; se habló sobre proyecciones de población, su

interpretación y uso, y algunos ejemplos sobre la planeación educativa, alimentaria, de mano de obra, la política de población en el contexto de la estrategia del desarrollo, sus programas e integración con otros programas de desarrollo.

Dos problemas se presentaron en estos cursos de capacitación: primero, la limitación del tiempo, dado que los funcionarios y técnicos no podían estar separados de sus labores por tiempos largos y los cursos o cursillos tuvieron una duración no mayor de cuatro semanas, en el mejor de los casos, por lo que resultaba difícil profundizar en algunos temas. Además existía la intensidad que se tenía durante el tiempo en que se impartían los cursos, y que no todos los participantes aceptaban fácilmente. En segundo lugar, existe una movilidad de técnicos en el sector público que los hace cambiar de funciones, lo que significa que cuando se creía haber logrado un cierto número significativo del personal dedicado a la planificación nacional, sectorial o regional, había renovación de técnicos y se tenía que comenzar de nuevo la tarea de capacitación.

Se dieron otros cursos más que sería largo enumerar e inclusive, ya fuera de este ámbito, se dio un seminario sobre políticas de población dirigido a periodistas, editorialistas y comentaristas de los medios masivos de difusión tales como diarios, radio y televisión, para que supieran de lo que estaban hablando cuando comentaban aspectos demográficos.

Respecto al tercer tipo de profesionales, que en realidad se parecen a los anteriores, son aquéllos que no están involucrados en las tareas directamente relacionadas con la política de población, pero que tienen a su cargo la de aquellos sectores sociales y económicos. Los cursos fueron semejantes en su contenido a los anteriores, con mayor énfasis en aspectos de su propio sector y de la interpretación de los indicadores demográficos y de las proyecciones de población y los elementos que las conforman. Es

conocido que en muchas ocasiones un planificador, por ejemplo de salud, toma directamente las tasas de mortalidad infantil o de natalidad de los registros vitales, y con ellas elabora objetivos y acciones, sin darse cuenta de que esas tasas carecen de todo sentido (por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil de 8 al millar o la de natalidad, de 87).

Las necesidades actuales, por lo menos en México, nos están indicando que los gobiernos de los estados, y México tiene 31, requieren ahora personal adiestrado en población para su propia planificación del desarrollo. En especial, por haberse establecido en cada uno de ellos consejos estatales de población, necesitan un mínimo de recursos humanos para sus labores de crear la política demográfica para su propio estado, en relación a la política nacional. Hay carencia notable de profesionales, aun considerando una preparación mínima. La investigación sociodemográfica regional es muy limitada, aun en sus aspectos elementales cuantitativos, y no se ve, a corto plazo, una preparación de todos los niveles comentados anteriormente en forma masiva (masiva puede ser la necesidad de contar con 100 profesionales más de los que actualmente se tiene en México, y que aproximadamente son 130) y de cómo hacer frente a esta demanda actual.

En otro sentido y, finalmente, se requiere de que en otros programas de enseñanza y capacitación en áreas económicas o sociológicas, sean de posgrado a nivel de maestría o bien con duración más corta se impartan temas demográficos. Por ejemplo, en la Maestría sobre Planificación y Desarrollo que organizan conjuntamente el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas de México (CIDE), con una duración de 2 años, no se contempla en el programa ninguna materia o seminario sobre población o algunas relaciones entre población y desarrollo. En varias maestrías de desarrollo urbano de la región, no existe ningún tema demográfico. En todas ellas podría considerarse una cierta especialización en población o por lo menos las relaciones con las variables demográficas.