

**POLITICAS DE POBLACION EN AMERICA LATINA;
EXPERIENCIA DE 10 AÑOS**

(CEPAL)

Después de sintetizar las tendencias más notorias de la dinámica demográfica, se examina la situación de las políticas de población tomando en cuenta una encuesta de las Naciones Unidas y otras fuentes. Confrontando esas experiencias con las disposiciones pertinentes del Plan de Acción Mundial sobre Población (PAMP), se proponen recomendaciones sobre integración de las políticas de población en la planificación, establecimiento de planes de acción regionales y de instituciones nacionales encargadas de esas políticas, fortalecimiento de la capacitación en población, mejoramiento y uso más racional de la información demográfica, intensificación de la investigación, e integración del PAMP con otros programas y planes mundiales de acción.

< *POLITICA DE POBLACION* > < *ENCUESTA* >
< *PLAN DE ACCION MUNDIAL DE POBLACION* >

POPULATION POLICIES IN LATIN AMERICA. TEN YEARS' EXPERIENCE

SUMMARY

After summarizing the most relevant trends of the demographic dynamics, a review is made of the situation of population policies taking into account a United Nations Survey and other sources. By confronting these experiences with the World Population Plan of Action (WPPA), recommendations are proposed on the integration of population policies in planning, the establishment of regional plans of action and of national institutions in charge of these policies, the strengthening of training in population, the improvement and a more rational use of the demographic information, the intensification of research and the integration of the WPPA with other programmes and world plans of action.

*< POPULATION POLICY > < SURVEY > < WORLD
POPULATION PLAN OF ACTION >*

I. CRECIMIENTO DE LA POBLACION EN AMERICA LATINA; CAMBIOS OCURRIDOS EN LOS ULTIMOS DIEZ AÑOS

En 1974 la Conferencia Mundial de Población convocada por las Naciones Unidas aprobaba el Plan de Acción Mundial sobre Población. La finalidad del Plan era la de "contribuir a armonizar las tendencias demográficas y las tendencias del desarrollo económico y social".

El Plan, luego de establecer sus antecedentes y hacer explícitos los principios y objetivos que lo rigen y orientan, dedica un capítulo a un conjunto de recomendaciones para la acción respecto de cada una de las variables demográficas. En cuanto al crecimiento de la población, la expectativa para 1985 era de estabilización de las tasas medias de crecimiento, tanto en las regiones desarrolladas como en los países en desarrollo. Para estos últimos se preveía una disminución del 2,4 por ciento —nivel existente al formularse el Plan— al 2,0 por ciento en 1985.

La población total de la región hacia 1980 era de alrededor de 357 millones de habitantes, de los cuales 83 millones residían en el Area Andina; 156 en el Area Atlántica; 23 en el Istmo Centroamericano; 90 millones en México y las repúblicas del Caribe (Cuba, Haití y la República Dominicana), mientras que la población de otros países y territorios del Caribe concentraba a poco más de seis millones de habitantes. En números relativos, el Area Andina participaba con el 23 por ciento en la población de América Latina, en tanto que el Area Atlántica lo hacía con el 43,5 por ciento; por su parte, el Istmo Centroamericano agrupaba al 6,4 por ciento de la población de la región, México y las repúblicas del Caribe concentraron un porcentaje de 25,3 por ciento, y otros países y territorios del Caribe registraron un 1,7 por ciento. (Véase el cuadro 1.)

En el período 1975-1980 el crecimiento de la población de América Latina fue de aproximadamente 2,41 por ciento por año. Sin embargo, se observan diferencias importantes entre las distintas áreas. Así, mientras el Area Atlántica creció a un ritmo del 2,17 por ciento —el menor crecimiento observado—, el Istmo Centroamericano, que experimentó la tasa de crecimiento mayor, lo hizo al 3 por ciento. Estas cifras significan que, de mantenerse las mismas tasas de crecimiento, la población del Area Atlántica se duplicará en 32 años, en tanto que la del Istmo Centroamericano lo hará en 24 años. Estas diferencias se hacen más evidentes cuando se considera a los países que muestran los valores extremos en la región latinoamericana, y que también pertenecen a las

Cuadro 1
POBLACION TOTAL DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE,
1980 y 1985
(Millones)

	1980	Por ciento	1985	Por ciento
<i>América Latina y el Caribe</i>	357,9	100,0	401,4	100,0
<i>Area Andina</i>	82,8	23,1	93,5	23,3
Bolivia	5,6		6,4	
Colombia	25,8		28,7	
Chile	11,1		12,0	
Ecuador	8,0		9,4	
Perú	17,3		19,7	
Venezuela	15,0		17,3	
<i>Area Atlántica</i>	155,6	43,5	172,9	43,1
Argentina	28,2		30,6	
Brasil	121,3		135,6	
Paraguay	3,2		3,7	
Uruguay	2,9		3,0	
<i>Istmo Centroamericano</i>	22,9	6,4	26,5	6,6
Costa Rica	2,3		2,6	
El Salvador	4,8		5,6	
Guatemala	7,3		8,4	
Honduras	3,7		4,4	
Nicaragua	2,8		3,3	
Panamá	2,0		2,2	
<i>México y repúblicas del Caribe</i>	90,5	25,3	101,8	25,4
Cuba	9,7		10,0	
Haití	5,8		6,6	
México	69,4		79,0	
República Dominicana	5,6		6,2	
<i>Caribe: otros países y territorios</i>	6,1	1,7	6,7	1,7
Antigua	0,075		0,084	
Bahamas	0,241		0,268	
Barbados	0,263		0,277	
Belice	0,162		0,184	
Dominica	0,083		0,089	
Grenada	0,111		0,118	
Guyana	0,883		0,979	
Jamaica	2,188		2,358	
San Vicente y las Granadinas	0,097		0,103	
Santa Lucía	0,118		0,127	
Suriname	0,388		0,445	
Trinidad y Tabago	1,168		1,252	
Antillas Neerlandesas	0,256		0,285	
Montserrat	0,011		0,012	
San Cristóbal, Nieves y Anguila	0,074		0,082	

Fuente: CELADE, *Boletín Demográfico*, Año XVI, No. 32, 1983 y Naciones Unidas, *Demographic Indicators of Countries*, Nueva York, 1982.

áreas citadas. En el Area Atlántica, el Uruguay, con una tasa de crecimiento medio anual de 0,56, necesitaría de 124 años para duplicar su población; en el otro extremo, Honduras, con una tasa de 3,52 por ciento anual, invertiría solamente 20 años en alcanzar el doble de sus efectivos.

Con respecto al período 1980-1985, se estima que el crecimiento total de la región en su conjunto alcanzará el 2,32 por ciento anual, observándose una ligera disminución respecto al período anterior. El crecimiento total del conjunto de América Latina muestra, con la única excepción del Area Atlántica, importantes descensos en el ritmo al que crece su población. Destaca la baja observada en México y las repúblicas del Caribe, y en otros países y territorios del Caribe, descenso que alcanza a alrededor del 8 por ciento entre las tasas observadas en 1975-1980 y las de 1980-1985.

La desaceleración del crecimiento de la población no es un fenómeno generalizado en los países que conforman cada una de las áreas. En países como Bolivia y Ecuador en el Area Andina; Nicaragua en Centroamérica, y Haití en el Caribe, el incremento de la población no sólo no se ha desacelerado, sino que se ha hecho más rápido. Esto se debe, en parte, a niveles constantes y elevados en el ritmo de crecimiento natural.

Con respecto a los niveles estimados de crecimiento para 1980-1985, puede decirse que algunas naciones, pese al descenso previsto en sus tasas de crecimiento, aún mantienen ritmos superiores al 3 por ciento anual. De persistir esta tendencia, ellas duplicarían su población en un plazo cercano a los 20 años. Tal es el caso de Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Suriname.

No obstante la leve disminución en la tasa de crecimiento para la región latinoamericana, ésta, en su conjunto, no está en concordancia con las recomendaciones del Plan de Acción Mundial. Los países de América Latina parecerían necesitar políticas de población más integrales y con metas demográficas concretas para aquellos países que no han considerado entre las prioridades nacionales la cuestión del crecimiento demográfico y su relación con el desarrollo económico y el bienestar.

1. *Crecimiento natural*

Hasta ahora se ha examinado el crecimiento total de la población de América Latina sin distinguir entre los niveles alcanzados por sus dos

componentes: el crecimiento natural y la migración. En esta sección se abordarán los niveles y tendencias del crecimiento natural.

En el período 1975-1980, América Latina registró una tasa de crecimiento natural del 2,46 por ciento anual, a partir de una tasa de natalidad de 33,51 por mil y una tasa de mortalidad de 8,90 por mil. Este promedio oculta una gran diversidad de situaciones; así, por ejemplo, mientras Uruguay alcanzó una tasa anual de crecimiento natural del 1,0 por ciento, Honduras registró una cifra cercana al 3,5 por ciento. Este comportamiento tan diferente se debe, en buena medida, a diferencias en las tasas de natalidad, que en el caso de Honduras duplican con creces a las del Uruguay.

Para 1980-1985 las estimaciones prevén que sólo cuatro países —Ecuador, El Salvador, Honduras y Nicaragua— rebasarán el 3 por ciento de crecimiento medio anual. En el otro extremo únicamente Argentina, Cuba, Chile y Uruguay mantendrán tasas de crecimiento natural por debajo del 2 por ciento. (Véase el cuadro 2.)

Cuando se analiza el comportamiento de la natalidad para los años de 1975-1980 se advierte que la región en su conjunto y todos los países sin excepción bajaron sus niveles de reproducción. Países como Bolivia, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras y Nicaragua experimentaron un descenso incipiente, aunque todos ellos aún mantendrán, para 1980-1985, tasas de natalidad superiores al 40 por mil.

Los países con tasas menores a 40 por mil en el período 1975-1980 en los que pareciera estar reduciéndose significativamente la natalidad son —en orden de magnitud del descenso— México, Panamá, Venezuela, Brasil y la República Dominicana.

El grupo de países constituido por Argentina, Cuba, Chile y Uruguay, en los cuales la natalidad en 1975-1980 era inferior al 25 por mil, mantendrán, según las previsiones, niveles de natalidad estables o en ligero descenso. (Véase el cuadro 3.)

Si se relaciona esta información con las recomendaciones del Plan de Acción Mundial puede advertirse que la región latinoamericana no estaría demasiado lejos de alcanzar la tasa de natalidad propuesta por las Naciones Unidas, cercana al 30 por mil. Sin embargo, si se considera a los países en forma individual, la mayoría de ellos no cumplirá con

Cuadro 2

AMERICA LATINA: CRECIMIENTO NATURAL, MIGRACION Y
 CRECIMIENTO TOTAL POR REGIONES Y PAISES,
 1975-1980 Y 1980-1985
 (Porcentajes)

	1975-1980			1980-1985		
	Creci- miento natural	Migra- ción inter- nacio- nal	Creci- miento total	Creci- miento natural	Migra- ción inter- nacio- nal	Creci- miento total
<i>América Latina</i>	2,46	- 0,05	2,41	2,37	- 0,05	2,32
<i>Area Andina</i>	2,57	- 0,02	2,55	2,54	- 0,02	2,52
Bolivia	2,74	- 0,15	2,59	2,82	- 0,14	2,68
Colombia	2,39	- 0,25	2,14	2,33	- 0,18	2,15
Chile	1,74	- 0,03	1,71	1,70	- 0,02	1,68
Ecuador	3,12	- 0,09	3,03	3,17	- 0,05	3,12
Perú	2,63	-	2,63	2,60	-	2,60
Venezuela	3,08	0,41	3,49	2,96	0,29	3,25
<i>Area Atlántica</i>	2,17	- 0,001	2,17	2,10	- 0,002	2,10
Argentina	1,61	-	1,61	1,58	-	1,58
Brasil	2,31	-	2,31	2,22	-	2,22
Paraguay	2,91	0,37	3,28	2,88	0,12	3,00
Uruguay	1,01	- 0,45	0,56	0,93	- 0,23	0,70
<i>Istmo Centroamericano</i>	3,11	- 0,11	3,0	3,04	- 0,09	2,95
Costa Rica	2,61	0,34	2,95	2,63	-	2,63
El Salvador	3,27	- 0,34	2,93	3,21	- 0,28	2,93
Guatemala	3,02	-	3,02	2,91	-	2,91
Honduras	3,52	-	3,52	3,38	-	3,38
Nicaragua	3,40	- 0,58	2,82	3,45	- 0,13	3,32
Panamá	2,50	- 0,11	2,39	2,26	- 0,09	2,17
<i>México y Repúblicas del Caribe</i>	2,71	- 0,14	2,57	2,51	- 0,14	2,37
Cuba	1,10	- 0,26	0,84	1,05	0,43	0,62
Haití	2,62	- 0,24	2,38	2,72	- 0,21	2,51
México	2,96	- 0,11	2,85	2,68	- 0,09	2,59
República Dominicana	2,55	- 0,21	2,34	2,52	- 0,20	2,32

Fuente: CELADE, *Boletín Demográfico*, Año XVI, No. 32, Santiago de Chile, 1983.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: TASA DE NATALIDAD, TASA DE MORTALIDAD Y CRECIMIENTO NATURAL POR REGIONES Y PAISES, 1975-1980 Y 1980-1985

	1975-1980			1980-1985		
	Tasa de natalidad (por mil)	Tasa de mortalidad (por mil)	Crecimiento natural (por ciento)	Tasa de natalidad (por mil)	Tasa de mortalidad (por mil)	Crecimiento natural (por ciento)
<i>América Latina</i>	33,51	8,90	2,46	31,94	8,23	2,37
<i>Area Andina</i>	35,04	9,36	2,57	33,98	8,60	2,54
Bolivia	44,84	17,45	2,74	44,02	15,84	2,82
Colombia	32,06	8,21	2,39	31,01	7,73	2,33
Chile	25,41	8,05	1,74	24,77	7,74	1,70
Ecuador	41,60	10,42	3,12	40,58	8,87	3,17
Perú	38,01	11,71	2,63	36,71	10,47	2,60
Venezuela	36,93	6,17	3,08	35,17	5,59	2,96
<i>Area Atlántica</i>	30,58	8,89	2,17	29,43	8,44	2,10
Argentina	24,95	8,85	1,61	24,57	8,74	1,58
Brasil	32,02	8,90	2,31	30,60	8,36	2,22
Paraguay	36,75	7,67	2,91	36,03	7,24	2,88
Uruguay	20,27	10,14	1,01	19,50	10,21	0,93
<i>Istmo Centroamericano</i>	40,89	9,75	3,11	38,75	8,37	3,04
Costa Rica	30,68	4,61	2,61	30,54	4,22	2,63
El Salvador	42,06	9,37	3,27	40,17	8,01	3,21
Guatemala	41,11	10,91	3,02	38,44	9,32	2,91
Honduras	47,05	11,81	3,52	43,86	10,06	3,38
Nicaragua	45,58	11,61	3,40	44,21	9,69	3,45
Panamá	30,99	6,0	2,50	28,01	5,38	2,26
<i>México y Repúblicas del Caribe</i>	35,35	8,29	2,71	32,59	7,51	2,51
Cuba	16,98	5,94	1,10	16,87	6,38	1,05
Haití	41,84	15,65	2,62	41,32	14,13	2,72
México	37,56	7,94	2,96	33,91	7,07	2,68
República Dominicana	34,60	9,09	2,55	33,10	7,95	2,52

Fuente: CELADE, *Boletín Demográfico*, Año XVI, No. 32, Santiago de Chile, 1983.

esta recomendación. Cabe recordar que aquellos con tasas menores a esa cifra, la alcanzaron antes de la aprobación del Plan en 1974.

Con el objeto de observar el comportamiento de la fecundidad entre dos quinquenios (1975-1980 y 1980-1985) se utilizarán a continuación dos medidas que resumen las tasas de fecundidad por edad; ellas son la tasa global de fecundidad y la tasa bruta de reproducción. (Véase el cuadro 4.)

Se advierte que, salvo un levísimo aumento en la Argentina, todos los países de la región experimentaron un descenso de la fecundidad, aunque con diferente intensidad. Así, mientras en México, Panamá, Jamaica y Trinidad y Tabago las disminuciones alcanzaron a alrededor del 15 por ciento, en Bolivia y Haití no rebasaron el 3 por ciento.

Las bajas observadas en gran parte de los países de la región no han alterado aún las grandes diferencias entre sus respectivas tasas globales de fecundidad. Países como Bolivia, Ecuador, Honduras y Haití todavía tendrán, en el quinquenio 1980-1985, tasas globales de fecundidad cercanas a 6, mientras que en Chile, Uruguay y Cuba —con diferencias importantes entre ellos— serán inferiores a 3.

Los niveles actuales de la fecundidad son el resultado de las diferentes trayectorias que han tenido los países en el proceso de transición demográfica. En los años anteriores a 1960, Uruguay, Argentina y Cuba experimentaron un descenso de la fecundidad lento pero sostenido, que guarda cierta similitud con la transición demográfica en Europa.

En otros países —Chile, Costa Rica, Colombia y Venezuela— la disminución de la fecundidad en la década de los sesenta tuvo un cariz novedoso, caracterizado por un ritmo de descenso muy acelerado y por su difusión generalizada entre las mujeres de todas las edades y todos los grupos sociales.

Un tercer grupo de países, formado por Brasil, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, la República Dominicana y Trinidad y Tabago, se ha incorporado al proceso de transición demográfica en épocas recientes, y algunos de ellos —México, Panamá y Paraguay— han alcanzado un ritmo de descenso aún superior al registrado por Chile y los demás países citados anteriormente.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: TASA GLOBALES DE FECUNDIDAD Y
TASAS BRUTAS DE REPRODUCCION POR REGIONES Y
PAISES, 1975-1980 Y 1980-1985

	1975-1980		1980-1985	
	TGF	TBR	TGF	TBR
<i>América Latina</i>	5,05	2,46	4,55	2,22
<i>Area Andina</i>	5,14	2,51	4,74	2,31
Bolivia	6,50	3,17	6,39	3,12
Colombia	4,31	2,10	3,93	1,92
Chile	3,10	1,51	2,90	1,42
Ecuador	6,29	3,07	6,0	2,93
Perú	5,38	2,62	5,0	2,44
Venezuela	4,74	2,31	4,33	2,11
<i>Area Atlántica</i>	4,05	1,98	3,74	1,82
Argentina	3,36	1,65	3,38	1,66
Brasil	4,21	2,05	3,81	1,86
Paraguay	5,20	2,54	4,85	2,37
Uruguay	2,93	1,43	2,76	1,35
<i>Istmo Centroamericano</i>	5,69	2,78	5,21	2,54
Costa Rica	3,74	1,82	3,50	1,71
El Salvador	6,01	2,93	5,56	2,71
Guatemala	5,68	2,77	5,17	2,52
Honduras	7,14	3,48	6,50	3,17
Nicaragua	6,31	3,08	5,94	2,90
Panamá	4,06	1,98	3,46	1,69
<i>México y Repúblicas del Caribe</i>	5,02	2,45	4,36	2,13
Cuba	2,18	1,06	1,98	0,96
Haití	5,92	2,89	5,74	2,80
México	5,40	2,63	4,61	2,25
República Dominicana	4,80	2,34	4,18	2,04

Fuente: CELADE, *Boletín Demográfico*, Año XVI, No. 32, Santiago de Chile, 1983.

Por último, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Suriname no han entrado todavía a una etapa definida de descenso en sus niveles reproductivos. Si bien El Salvador, Guatemala y Nicaragua han bajado sus tasas globales de fecundidad de manera leve pero sostenida en los últimos años, en el resto de los países este fenómeno aún no se percibe con claridad.

En lo que se refiere a la mortalidad, una de las metas propuestas por el Plan de Acción es la de reducir sus niveles en la mayor proporción posible, especialmente en lo que se refiere a la mortalidad infantil, y a la derivada de la maternidad. Otra, es la de reducir en cada país las diferencias entre las tasas de mortalidad nacional y las subnacionales. El Plan de Acción planteó que para lograr en todo el mundo una esperanza media de vida de 62 años para 1985 y de 74 para el año 2000, sería preciso conseguir para el fin de este siglo un aumento de 11 años para América Latina, 17 años para Asia y 28 años para África.

En América Latina las tasas de mortalidad han experimentado descensos importantes en las últimas décadas, y se prevé que este descenso continuará, aunque a un ritmo menor. Algunos países de la región, como Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Perú, no obstante haber experimentado reducciones importantes, muestran aún niveles de mortalidad particularmente elevados. En estos países la reducción de los niveles de la mortalidad, aunada al mantenimiento de altas tasas de natalidad, contribuyó a acelerar el ritmo de crecimiento de la población en décadas pasadas.

Con el fin de hacer evidentes las diferencias en los niveles de la mortalidad, se utilizarán como indicadores la esperanza de vida al nacer y la tasa de mortalidad infantil, pues reflejan más fielmente las condiciones de vida de los distintos países. (Véase el cuadro 5.)

En 1975-1980 la población de la región tenía una esperanza de vida al nacer de aproximadamente 62,8 años; se estima que esta cifra alcanzará los 64,4 años en 1980-1985. Ahora bien, si se acude a la recomendación del Plan de Acción Mundial sobre Población de lograr, en todo el mundo, un valor de 62 años para 1985 y de 74 años para el año 2000, puede decirse que la región en su conjunto ya ha alcanzado la primera de estas metas.

De mantenerse las tendencias recientes en el ritmo de reducción de la mortalidad, la mayoría de los países demoraría más de 30 años en

Cuadro 5

**AMERICA LATINA: ESPERANZA DE VIDA AL NACIMIENTO
Y MORTALIDAD INFANTIL POR REGIONES Y PAISES,
1975-1980 Y 1980-1985**

	1975-1980		1980-1985	
	e_0^o (años)	TMI (por mil)	e_0^o (años)	TMI (por mil)
<i>América Latina</i>	62,81		64,38	
<i>Area Andina</i>	61,19		62,85	
Bolivia	48,64	138,2	64,38	124,4
Colombia	62,16	59,4	63,63	53,3
Chile ^{a/}	67,62	43,4	69,72	27,9
Ecuador	59,96	83,2	62,67	68,8
Perú	59,94	93,4	58,60	81,9
Venezuela ^{b/}	67,85	43,3	68,97	38,7
<i>Area Atlántica</i>	63,30		64,70	
Argentina	68,71	40,5	69,71	36,0
Brasil	61,84	78,7	63,41	70,6
Paraguay	64,11	48,6	65,11	45,0
Uruguay	69,61	41,6	70,34	37,5
<i>Istmo Centroamericano</i>	60,77		63,43	
Costa Rica	71,43	29,6	73,03	20,2
El Salvador	62,17	84,8	64,83	71,0
Guatemala	57,79	79,0	60,72	67,7
Honduras	57,11	95,4	59,91	81,5
Nicaragua	56,26	96,5	59,81	84,5
Panamá	69,19	36,2	70,98	32,5
<i>México y repúblicas del Caribe</i>	63,96		65,49	
Cuba	72,75	22,5	73,45	20,4
Haití	50,65	120,9	56,63	108,1
México	64,09	60,5	65,73	53,0
República Dominicana	60,27	73,1	62,58	63,5

Fuente: CELADE, *Boletín Demográfico*, Año XVI, No. 32, Santiago de Chile, 1983. Para la esperanza de vida al nacer, véase CELADE, "Mortalidad y políticas de Salud" (E/CEPAL/CELADE/L.3).

^{a/} CELADE, Proyecciones de población para 1950-2025, agosto de 1983 (provisorias).

^{b/} CELADE, Proyecciones de población para 1950-2025, 1983.

lograr la segunda de las metas propuestas por el Plan de Acción, lo que llevaría a fechas posteriores al período 2015-2020.

De acuerdo a las estimaciones disponibles, sólo seis países no cumplirán la meta propuesta para 1985. Ellos son Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Perú. Suponiendo una reducción de la mortalidad similar a la observada para 1965-1980 en dos de estos países, Bolivia necesitará 73 años para alcanzar la meta de 74 años de esperanza de vida al nacer para el año 2000, y Haití aproximadamente 57 años. Sin embargo, debe aclararse que si se considera la recomendación del Plan de Acción a los países con niveles muy altos de mortalidad: "lograr una esperanza de vida de por lo menor 50 años para el año de 1985", todas las naciones de la región cumplirían con este objetivo.

En cuanto a las tasas de mortalidad infantil, este indicador ha experimentado una disminución importante en las últimas décadas, aunque el ritmo de descenso se ha desacelerado en fechas recientes. Países como Bolivia, Perú, Honduras, Nicaragua y Haití aún mantienen tasas por encima de 80 defunciones por cada mil nacidos vivos. Sin embargo, estos países, con excepción de Bolivia, cumplirían la meta propuesta por el Plan de Acción, de menos de 120 por mil.

2. *Distribución espacial de la población*

Durante las últimas décadas, América Latina ha experimentado un intenso proceso de urbanización. Entre 1960 y 1970 la población urbana aumentó muy rápidamente, del 49,6 al 57,7 por ciento de la población total, pero los cálculos realizados con la información disponible de los censos levantados alrededor de 1980 indican que el proceso fue más lento durante la década siguiente, con lo cual la población urbana llegó al 63 por ciento en 1980, y se estima que alcanzará al 66 por ciento en 1985. (Véase el cuadro 6.) Es importante destacar que entre 1950 y 1980 la población urbana de la región creció en un 247 por ciento, mientras que la rural sólo lo hizo en 38 por ciento.

Es claro también, por otra parte, que los procesos de urbanización no se dan simultáneamente y de manera similar para el conjunto de la región latinoamericana. Tanto el grado de urbanización como las tendencias de los componentes de ese fenómeno, varían ampliamente entre las diferentes áreas y, dentro de ellas, entre los países.

Cuadro 6

**EVOLUCION DE LA POBLACION URBANA EN
AMERICA LATINA PARA LOS AÑOS 1960, 1970, 1975, 1980 Y
1985. PORCENTAJES RESPECTO AL TOTAL DE LA POBLACION**

	1960	1970	1975	1980	1985
<i>América Latina</i>	49,6	57,7	60,5	63,3	66,1
<i>Area Andina</i>	50,1	60,3	63,0	65,7	68,6
Bolivia	30,2	38,2	41,3	44,7	50,5
Colombia	48,6	59,3	62,8	66,3	69,5
Chile	67,6	75,2	77,0	78,7	80,3
Ecuador	31,8	39,6	42,1	44,7	47,5
Perú	44,5	58,0	60,7	63,4	65,9
Venezuela	62,9	72,1	74,1	76,2	78,0
<i>Area Atlántica</i>	52,5	60,4	63,1	66,0	68,7
Argentina	73,3	78,5	80,2	81,6	83,0
Brasil	46,2	55,8	59,3	62,8	66,1
Paraguay	31,4	37,0	37,7	38,6	40,0
Uruguay	77,7	82,0	82,9	83,8	84,6
<i>Istmo Centroamericano</i>	32,1	38,4	40,7	43,1	45,6
Costa Rica	34,1	38,8	42,1	45,7	49,2
El Salvador	31,4	39,5	41,8	44,2	46,7
Guatemala	30,6	34,4	35,6	36,5	37,8
Honduras	23,9	33,2	35,9	38,8	42,2
Nicaragua	39,9	47,0	50,4	53,8	57,2
Panamá	41,1	47,8	51,5	55,3	58,9
<i>México y repúblicas del Caribe</i>	47,9	55,1	58,4	61,7	64,8
Cuba	54,1	59,6	63,2	67,0	70,4
Haití	13,0	19,8	21,3	23,1	25,0
México	51,8	58,9	62,2	65,5	68,5
República Dominicana	29,0	39,4	42,8	46,8	50,8

Fuente: Para 1960: CELADE, a base de datos censales.

Para 1970-1985: CELADE, Boletín Demográfico No. 28.

En el Area Atlántica el porcentaje de población urbana pasó de 52,5 a 60,4 por ciento entre 1960 y 1970, y a 66,0 por ciento en 1980, estimándose que se aproximará al 69 por ciento en 1985. Esta área incluye Argentina y Uruguay, dos países de la región que se urbanizaron temprano y han alcanzado los niveles más altos; Paraguay, que todavía figura entre los menos urbanizados, y Brasil, que ocupa una posición intermedia.

El conjunto del Area Andina siguió una tendencia similar a la del Area Atlántica. El grado de urbanización pasó de 50,1 por ciento en 1960 a 60,3 por ciento en 1970 y a 65,7 por ciento en 1980. Se estima que en 1985 el porcentaje de población urbana también se aproximará a 69. Se observan además amplias diferencias entre los países andinos: dos de ellos, Chile y Venezuela, ya tenían elevados niveles de urbanización en 1960; otros dos (Colombia y Perú) habían avanzado significativamente en ese proceso, mientras que Bolivia y Ecuador eran y aún son menos urbanizados.

En el Istmo Centroamericano la urbanización ha sido más lenta y tardía. El porcentaje de población que reside en áreas urbanas aumentó de 32,1 por ciento en 1960 a 38,4 por ciento en 1970 y a 43,1 por ciento en 1980, estimándose que en 1985 ese índice no llegará al 46 por ciento. Los países del Istmo constituían un grupo relativamente homogéneo en 1960, pero posteriormente se han ido diferenciando de modo tal que hay algunos (Nicaragua y Panamá) que actualmente tienen alrededor del 55 por ciento de población urbana, mientras que en Guatemala y Honduras ese indicador no alcanza al 40 por ciento.

Por último, en el área que incluye a México y otras repúblicas del Caribe, el grado de urbanización aumentó rápidamente de 47,9 a 55,1 por ciento entre 1960 y 1970 y luego más lentamente hasta cerca del 62 por ciento en 1980, estimándose que llegará al 65 por ciento en 1985. Las tendencias en esta área son similares a las de los dos países más grandes que la componen, los cuales ya en 1960 tenían más del 50 por ciento de su población en localidades urbanas, y alcanzaron niveles superiores al 65 por ciento en 1980. Al mismo tiempo la República Dominicana, que tenía menos del 30 por ciento de población urbana en 1960, se urbanizó rápidamente, de modo tal que en 1980 alcanzó a 47 por ciento. Por último, en este grupo se incluye a Haití, que fue y continúa siendo el país menos urbanizado de la región.

La comparación del grado de urbanización con el nivel de desarrollo de los países muestra una asociación positiva con amplias variaciones alrededor de la media, que podrían explicarse por las diferencias en las múltiples variables que configuran tales procesos. Algunas de ellas, como el grado de concentración de la población total o de la población urbana en localidades de diferentes tamaños, composición, origen y destino de las corrientes migratorias, son mucho menos conocidas.

Además de su gran dinamismo, el proceso de urbanización en América Latina se ha caracterizado por el alto grado de concentración

en localidades de gran tamaño. En el conjunto de América Latina, el porcentaje de población urbana residente en la ciudad principal aumentó de 31,4 por ciento en 1960 a 34,5 por ciento en 1980. La situación varía mucho según los países, pero ha tendido a emparejarse, aunque todavía hoy la concentración urbana en la ciudad más populosa varía entre más del 60 por ciento en Panamá y menos del 30 por ciento en Venezuela.

Durante las dos últimas décadas también han proliferado en la región las ciudades de 100 000 y más habitantes, de tal modo que en ellas se ha concentrado una proporción creciente de la población. Ya en 1960 uno de cada cuatro latinoamericanos residía en ciudades de ese tamaño, las cuales concentraban más del 50 por ciento de la población urbana regional. El proceso de concentración continuó después, aunque probablemente con un ritmo más lento durante la última década, estimándose que en 1980 esas ciudades contenían el 37 por ciento de la población total y el 58 por ciento de la población urbana de América Latina. Este último índice de concentración varía ampliamente según los países, pero, en general, tiende a elevarse hasta valores del 60 y 70 por ciento.

Las ciudades que en conjunto han experimentado el crecimiento más rápido son las de un millón de habitantes y más. En 1960 ya había 11 urbes de ese tamaño que en conjunto tenían 31 millones de habitantes, lo que representaba el 15 por ciento de la población total y el 30 por ciento de la población urbana. Posteriormente, su número se multiplicó con rapidez; en 1980 existían 26 con cerca de 100 millones de habitantes, lo que significa que en ellas residía más del 40 por ciento de la población urbana y uno de cada cuatro habitantes de la región. Por último, cabe destacar que el hecho de que continúe el proceso de concentración no significa que el crecimiento urbano mantenga un ritmo similar al observado durante los años sesenta. En la gran mayoría de los países y en el conjunto regional, el ritmo de crecimiento de la población urbana y de la población de grandes ciudades disminuyó durante los años setenta, y lo mismo aconteció con el de la población rural y la población total. La concentración del proceso de urbanización debe simplemente a que, de todos modos, la población urbana continuó creciendo más rápidamente que la rural.

3. *Migración internacional*

En América Latina, el conocimiento acumulado en materia de migración internacional es incipiente. El estudio de este fenómeno a

menudo ha tropezado con la naturaleza poco satisfactoria de los datos disponibles. A ello se agrega el hecho de que, en muchos casos, la migración internacional es de carácter ilegal o clandestino, lo cual ha tenido como evidente resultado la carencia de información sobre estos movimientos. En estas condiciones, no debe sorprender, entonces, que el conocimiento en esta materia se caracterice por ser fragmentario e insuficiente en aspectos tan básicos como el volumen y la composición de las corrientes migratorias.

Los estudios que abordan el tema de la migración internacional frecuentemente distinguen entre la migración de mano de obra no calificada (trabajadores migratorios) y la de personal altamente especializado ("fuga de cerebros"). En ambos casos, la migración parece responder principalmente a motivaciones de índole económica. Sin embargo, en los últimos años ha surgido con particular fuerza un tipo específico de migración, en el que la motivación económica, a pesar de estar presente, no ha sido necesariamente la causa preponderante, como es el caso de los desplazamientos de población que responden al clima de incertidumbre e inestabilidad política que prima en algunos países de la región.

En América Latina, la migración de trabajadores no calificados, especialmente la que ocurre entre países limítrofes, se ha intensificado en las últimas décadas. Por su importancia cuantitativa son dignas de mención, entre otras, las corrientes de bolivianos, brasileños, chilenos, paraguayos y uruguayos a la Argentina; de haitianos a la República Dominicana; de centroamericanos a México; de salvadoreños a Guatemala y Honduras; de nicaragüenses a Costa Rica; de colombianos a Ecuador, Panamá y Venezuela; de mexicanos, puertorriqueños, haitianos, dominicanos, centroamericanos y caribeños a Estados Unidos, y de argentinos y brasileños al Paraguay. Como se advertirá, estas corrientes migratorias suelen agruparse en torno a sistemas o subsistemas regionales, en el interior de los cuales se conforman mercados de trabajo con características particulares. En general se trata de corrientes en las que predomina la migración de trabajadores cuya estancia en el país receptor tiende a ser relativamente breve. Sin embargo, de acuerdo a los datos disponibles, la migración con características de permanencia definitiva ha ido adquiriendo, en los últimos años, una importancia creciente.

Entre los países latinoamericanos, el principal receptor de flujos migratorios de carácter laboral es Argentina. Se estima que en este país

residen alrededor de un millón de extranjeros provenientes de los países limítrofes. De igual forma, en Venezuela el aporte de la inmigración colombiana podría ascender, según las estimaciones disponibles, a cifras que van desde los 350 000 a más de un millón de personas. La importancia creciente de estas dos corrientes migratorias, junto con otras de menor magnitud entre países de América del Sur, han determinado que más de tres millones de personas residan actualmente en un país distinto al de nacimiento. De mantenerse los ritmos actuales de crecimiento de dicha población, se estima que hacia fines de siglo el número, sólo en América del Sur, podría llegar a cerca de 15 millones de personas.

Por su parte, la migración de trabajadores latinoamericanos no calificados a los Estados Unidos ha alcanzado, en los últimos años, niveles bastante elevados. La principal corriente migratoria a ese país está constituida por ciudadanos mexicanos. La naturaleza predominantemente subrepticia de este fenómeno ha dificultado la tarea de cuantificar su dimensión real. Sin embargo, mediante el auxilio de un conjunto importante de técnicas y procedimientos de medición, ha sido posible reducir, en términos absolutos, el margen de incertidumbre sobre el volumen probable de la población mexicana indocumentada en los Estados Unidos, la que, según se estima, es actualmente de 500 000 a 1 600 000 personas.

Países como Haití, la República Dominicana y la mayor parte de las naciones centroamericanas y del Caribe han registrado también elevados niveles de emigración hacia los Estados Unidos, por lo que una proporción importante de la fuerza de trabajo de estos países se encuentra residiendo actualmente en Norteamérica. Baste señalar que entre 1966 y 1975, los inmigrantes en los Estados Unidos procedentes de las Islas Vírgenes, Barbados y Trinidad y Tabago representaron aproximadamente el 36,2 por ciento, el 6,7 por ciento y el 6,1 por ciento de las respectivas poblaciones nativas.

En México, la información disponible permite señalar que se ha producido en los últimos años un importante aumento de la inmigración legal e ilegal originada, principalmente, en el área centroamericana. Por años, los trabajadores agrícolas guatemaltecos han emigrado temporal o definitivamente al sur y sudeste de México. A esta corriente migratoria se han sumado, recientemente, trabajadores procedentes de países como Belice, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

Frente a este panorama general de los movimientos migratorios de carácter laboral en América Latina, ha comenzado a plantearse la necesidad de que los países elaboren y apliquen coordinadamente políticas tendientes a regularlos. En los últimos años se han hecho importantes y notorios avances en la materia. A título de ejemplo se puede citar el acuerdo suscrito en 1977 por los gobiernos de Venezuela, Colombia y Ecuador, con el fin de establecer conjuntamente programas y acciones orientados a regular las migraciones laborales dentro de la subregión andina.

Un fenómeno común en los países de América Latina es la emigración de personal altamente calificado. Esta emigración, si bien se distribuye en alguna medida dentro de la región, se ha orientado preferentemente hacia países desarrollados, como Estados Unidos y Canadá. Las estadísticas indican que entre 1961 y 1975 ingresaron sólo a los Estados Unidos un total de 80 200 profesionales y técnicos latinoamericanos —entre los que destacan ingenieros, médicos y personal paramédico, y profesores y maestros— procedentes principalmente de tres países de mayor desarrollo relativo (Argentina, Colombia y México) y de dos comparativamente menos desarrollados (Haití y la República Dominicana).

La apreciación más exacta y actualizada del éxodo intelectual de América Latina es, como se sabe, muy compleja, debido a la carencia de información fidedigna. Se acepta, sin embargo, que el fenómeno reviste características graves, puesto que los gobiernos latinoamericanos continúan emitiendo resoluciones que propugnan políticas explícitas, a nivel nacional, regional e internacional, para contrarrestar las causas del éxodo y sus efectos más nocivos.

II. SITUACION DE LAS POLITICAS DE POBLACION EN AMERICA LATINA

Analizar la evolución de las políticas de población en América Latina no es tarea fácil. Por un lado, la información existente es fragmentaria y, por el otro, las posiciones oficiales de los países con respecto a este tema han ido cambiando en forma casi constante.

No obstante estas limitaciones, es posible realizar un primer acercamiento al tema, apoyados en la información más reciente contenida en encuestas oficiales realizadas por las Naciones Unidas, y en diversos documentos provenientes tanto de fuentes oficiales de los países, como de estudiosos del tema.

El análisis de la política de población para toda una región corre el riesgo de ser excesivamente general, cuando se refiere al conjunto de ésta, o de dificultar la presentación de los fenómenos más importantes, cuando se hace excesivamente detallada. De ahí que en este documento la presentación de la información, de las reflexiones y de las conclusiones, se ubique en un punto intermedio.

En este documento, se entiende por política de población la adopción, por el gobierno de un país, de medidas integradas a los programas socioeconómicos que estén deliberadamente orientadas a influir sobre una variable demográfica, ya sea como efecto principal de ellas o como efecto lateral previsto, con el fin de contribuir a armonizar las tendencias de la población con las del desarrollo.

Para clasificar a los países del área, con respecto a la política de población que sostienen, se pueden utilizar distintos criterios. Uno de ellos es el carácter explícito o no de las políticas de población. Este criterio refleja, a nuestro juicio, un grado de reconocimiento del fenómeno de la población que conduce a la formulación de políticas específicas para su tratamiento. (Véase el anexo 1).

Se pasará revista en primer término, a aquellos países que tienen políticas de población explícitas. Sin embargo, este grupo no es homogéneo, ya que se pueden distinguir dentro de él a dos subconjuntos de países: uno, el de los que dirigen sus políticas a reducir la tasa de crecimiento de la población y, otro, el de los que se proponen aumentarla. Esta situación ya era reconocida por el Plan de Acción Mundial sobre Población cuando en su capítulo de propuestas, que titula "Recomendaciones para la acción", señala que existen "países que estiman que sus tasas actuales o previstas de crecimiento demográfico dificultan el avance hacia los objetivos de promover el bienestar humano". Dentro de éstos estarían "los países que tienen por objetivo lograr un crecimiento demográfico moderado o bajo", a los cuales se les estimula a "tratar de hacerlo mediante tasas bajas de natalidad y mortalidad". Junto con éstos coexisten los países que "desean incrementar su tasa de crecimiento demográfico", a los que se sugiere, según sea el caso, reducir la mor-

talidad o “alentar un aumento de la fecundidad y promover la inmigración”.

1. *Países con políticas de población explícitas orientadas a reducir la tasa de crecimiento de la población*

Este conjunto de países (Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, República Dominicana y Perú) tuvo un población aproximada de 134,7 millones de habitantes en 1980, cifra que corresponde al 38,0 por ciento de la población de América Latina.

Todos estos países tienen en cuenta, al formular su política demográfica, la íntima relación existente entre la población y el desarrollo. Esta relación no necesita hoy ser defendida, pues parece haber unanimidad alrededor de su existencia. El Plan de Acción refleja este consenso cuando señala que “las tendencias del crecimiento, la distribución y la estructura de la población, cuando no están en equilibrio con los factores sociales, económicos y ambientales, pueden ocasionar, en algunas etapas del desarrollo, dificultades suplementarias para el logro de un desarrollo sostenido”. Sin embargo, reconoce que “las políticas destinadas a influir en las tendencias demográficas no deben considerarse como sucedáneas de las políticas de desarrollo socioeconómico, sino que han de integrarse con ellas para facilitar la solución de ciertos problemas con que se enfrentan los países desarrollados y los países en desarrollo y para promover un desarrollo más equilibrado y racional”. De ahí que las políticas demográficas sólo tendrán éxito si se integran como parte de la planificación del desarrollo, como una más de sus estrategias sectoriales.

En este sentido, los países que integran este subgrupo han recogido los principios del Plan de Acción, concibiendo la política de población como un instrumento del desarrollo, integrado a la estrategia global de éste. Estos países buscan disminuir su tasa de crecimiento modificando fundamentalmente la fecundidad. Para ello, al menos de manera explícita, se toman en cuenta las propuestas del Plan de Acción en el sentido de respetar el derecho de las parejas e individuos a decidir libre, responsable e informadamente acerca del número y espaciamiento de sus hijos. Con este fin, los países han orientado sus esfuerzos a asegurar que “los servicios de planificación de la familia, los servicios médicos y otros servicios sociales conexos, tengan por objetivo no sólo la prevención de embarazos no deseados, sino también la eliminación de la

esterilidad involuntaria y la subfecundidad, a fin de permitir a todas las parejas tener el número deseado de hijos”.

En algunos de estos países se han establecido metas de crecimiento de la población. En México, esta meta fue del 2,5 por ciento anual para 1982 y de 1,9 por ciento para 1988, contemplando la reducción de la tasa de natalidad de 33 por mil a 25 por mil en este mismo período; se ha definido como meta de largo plazo el 1 por ciento en el año 2000, y las metas planteadas para 1982 ya han sido cumplidas. En El Salvador se estableció la meta de crecimiento de 2,9 por ciento anual para 1982, con una reducción de la tasa de natalidad de 40,2 nacimientos por cada mil habitantes, y la de mortalidad al 8 por mil. Por su parte, la República Dominicana ha fijado también metas para la reducción de la tasa de crecimiento: para 1989 fue de 28 nacimientos por cada mil habitantes, cifra que ya alcanzó.

En 1982 el gobierno de Jamaica estableció las siguientes metas demográficas: *a)* tener en el año 2000 una población que no exceda los tres millones de habitantes; *b)* lograr una esperanza de vida al nacer de al menos 73 años para el mismo año 2000, y *c)* llegar a un nivel de fecundidad de reemplazo para fines de los años ochenta. Estas metas se conciben como parte integrante e interdependiente del desarrollo económico y social del país.

El Salvador, Jamaica, México y la República Dominicana han acogido la invitación que el Plan de Acción hace “a los países que consideran que sus tasas de natalidad son perjudiciales para la realización de sus propósitos nacionales” a fin de que “estudien la posibilidad de establecer objetivos cuantitativos” sin que esta sugerencia vaya “en menoscabo de la soberanía” de los gobiernos.

Para coordinar, ejecutar y evaluar la política de población, los países citados más arriba han creado instituciones específicas —Consejo Nacional de Población en Colombia, México, Perú y República Dominicana; Comisión Nacional de Población en Costa Rica y El Salvador; Consejo Nacional de Planificación en Guatemala— que dependen ya sea del ministerio político (la Secretaría de Gobernación en el caso de México), del de salud o del que se ocupe de la planificación del desarrollo.

En este sentido, estos países se han hecho eco de las propuestas del Plan de Acción referidas a este aspecto cuando “sugiere que se esta-

blezca a alto nivel en la estructura administrativa nacional una dependencia que se ocupe de los aspectos demográficos del desarrollo, dotada del personal capacitado en las disciplinas pertinentes”.

Como ya se ha señalado, la política de reducción de la tasa de crecimiento en estos países se ha centrado sobre todo en la disminución de los niveles de fecundidad.

Los instrumentos de esta política se expresan, fundamentalmente, en acciones de planificación familiar ligadas, en la mayoría de los casos, a las estructuras del sector salud y a las actividades de educación y comunicación en población. En ambos casos, esta estrategia es coherente con las recomendaciones del Plan de Acción. En el primero, éste “invita a los gobiernos que tienen programas de planificación familiar a considerar la posibilidad de integrar y coordinar estos servicios con los de salud”. En cuanto a la educación y la comunicación, éstas deben orientarse, según el Plan, a asegurar que “la información y la instrucción sobre la planificación de la familia, y otras cuestiones que afectan la fecundidad, se basen en conocimientos científicos válidos y probados”.

En Colombia, el Programa de Salud Materno-Infantil del Ministerio de Salud y el Programa Profamilia, organismo privado afiliado a la International Planned Parenthood Federation (IPPF), proveen servicios de planificación familiar en áreas rurales y urbanas. Asimismo, en años recientes se promulgó una ley general de salud que establece medidas contenidas en la Ley General de Salud sobre información en planificación familiar.

De modo similar, Costa Rica provee de servicios de planificación familiar, a través del Ministerio de Salud y de las instituciones de seguridad social, y conjuntamente con la filial costarricense de la IPPF.

En El Salvador también se han aplicado programas de planificación familiar, salud materno-infantil y comunicación, con el fin tanto de reducir la fecundidad como de acelerar los procesos educativos y mejorar la condición de la mujer. Los niveles de la mortalidad y de la morbilidad se consideran insatisfactorios, y se intenta disminuir la tasa de mortalidad infantil y aumentar los niveles nutricionales. La planificación familiar está a cargo del Ministerio de Salud, el Seguro Social y una asociación privada afiliada a la IPPF.

En Guatemala la planificación familiar es instrumentada por el Ministerio de Salud y por una filial de la IPPF. Se intenta también reducir la morbilidad.

En Jamaica, bajo la dirección del Consejo Nacional de Planificación Familiar, el gobierno ha establecido un conjunto de clínicas que ofrecen servicios en esta materia.

En México, la política de crecimiento natural tiene como objetivos la reducción de los niveles de la fecundidad y la disminución de las diferencias entre estos niveles en diferentes grupos sociales y regiones del país. Para ello se elaboran programas en educación y comunicación en materia de población —a cargo del Consejo Nacional de Población— y de planificación familiar a cargo de los servicios médicos. Estos últimos son organizados por la Coordinación del Programa Nacional de Planificación Familiar, de la Secretaría de Salubridad, y otorgados por todas las instituciones gubernamentales del sector salud; los servicios cubren las áreas de atención materno-infantil y planificación familiar.

Por último, los programas tendientes a lograr el objetivo de reducir la tasa de crecimiento en la República Dominicana están también centrados en la planificación familiar y la salud materno-infantil, así como en la educación, la comunicación y la información. El gobierno estimulará la participación femenina en las actividades productivas como una manera de mejorar la situación de la mujer. En el plano de la morbilidad y la mortalidad, se considera que los niveles de ambas son aceptables.

Con estas acciones, los gobiernos de estos países han dado los primeros pasos para que “las parejas y los individuos puedan ejercer, libre y responsablemente, el derecho a tener el número de hijos que deseen, tratando de conciliar el comportamiento individual con respecto a la procreación y las necesidades y aspiraciones de la sociedad”.

Debe recordarse que la política de población tiene como objetivo fundamental la elevación de la calidad de la vida, y que los programas de planificación familiar son solamente un instrumento que debe ser entendido como parte integrante de la promoción del desarrollo.

En este sentido, el Plan de Acción recomienda “que los países que deseen influir en los niveles de fecundidad den prioridad a la aplicación de programas de desarrollo y de estrategias de educación y sanidad que,

al tiempo que contribuyen al crecimiento económico y a la elevación del nivel de vida, tengan una influencia decisiva en las tendencias demográficas, incluida la fecundidad”.

2. *Países con políticas de población explícitas orientadas a aumentar la tasa de crecimiento de la población*

Si bien la mayoría de los países de América Latina se proponen —en forma explícita o no— disminuir el crecimiento de su población, existe también un grupo que se orienta en un sentido contrario. Esta posibilidad ya fue prevista en el Plan de Acción. Al respecto la recomendación que se formuló en ese documento señala que “los países que deseen incrementar su tasa de crecimiento demográfico deben, cuando la mortalidad sea elevada, concentrar sus esfuerzos en la reducción de la mortalidad y cuando es apropiado alentar un aumento de la fecundidad y promover la inmigración”.

En América Latina, los tres países que constituyen este grupo son Argentina, Bolivia y Chile. Su población, en 1980, fue de 44,9 millones de habitantes, representando el 12,7 por ciento de la población de América Latina.

En el caso de Argentina y Chile, lo que caracteriza a la política de población de estos países es la orientación hacia un aumento del crecimiento de la población en respuesta a niveles bajos de fecundidad. Ambos países señalan también su necesidad de crecimiento por razones de seguridad nacional.

Los objetivos de su política de población son:

- a) estimular la elevación de los niveles de fecundidad y erradicar el aborto y la esterilización, y
- b) reducir la morbilidad general y la mortalidad infantil.

Estos países han adoptado medidas tendientes a lograr los objetivos expuestos. En la Argentina, por ejemplo, se han establecido incentivos directos e indirectos para estimular la elevación de los niveles de fecundidad, tales como asignaciones familiares efectivas, guarderías para las mujeres que trabajan y un régimen laboral favorable a la maternidad.

En Chile se han instrumentado programas de comunicación y educación para estimular la maternidad, lo cual se complementa con medidas que no facilitan el acceso a los métodos anticonceptivos.

El gobierno boliviano ha adoptado recientemente políticas tendientes a aumentar la tasa de crecimiento de la población. Para ello ha establecido programas que se orientan a mantener los niveles actuales de la fecundidad y a reducir los de la morbilidad y mortalidad general. En este último aspecto, la meta explícita formulada por el gobierno consiste en aumentar la esperanza de vida a 52 años y reducir la mortalidad general a 16,9 por mil en 1980. Para lograr los objetivos en relación a la fecundidad, el gobierno boliviano ordenó suspender el apoyo oficial a las actividades de planificación familiar.

La conformación de este grupo es una prueba evidente de que, aun en los casos en los que existe coincidencia en los objetivos de la política de crecimiento natural, ellos pueden ser el resultado de distintas combinaciones de los componentes del cambio demográfico. Por lo tanto, las políticas específicas deben reconocer esta singularidad, y ser formuladas en relación a cada situación concreta.

3. *Países sin políticas explícitas de población sobre el crecimiento de la población*

Este grupo de países está formado por Brasil, Cuba, Ecuador, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela y la mayor parte de los países de habla inglesa del Caribe. Su población ascendió en 1980 a 175 millones de habitantes, cifra que representó el 49,4 por ciento de la población de la región latinoamericana. Todos estos países brindan apoyo a los programas de planificación familiar. Estos programas no tienen objetivos estrictamente demográficos, estando orientados, principalmente, a objetivos de salud. Generalmente, la planificación familiar es provista a través de los ministerios de salud, en programas de atención materno-infantil y nutrición. En la mayoría de los países arriba citados existen asociaciones privadas, afiliadas a la IPPF que colaboran con los organismos oficiales en las tareas de educación y comunicación en población, y en la provisión y distribución de métodos anticonceptivos.

Es de hacer notar que este grupo de países ha empezado a reconocer la importancia de los factores demográficos en la planificación del desarrollo. Sin embargo, hasta la fecha este reconocimiento no se ha traducido en la formulación de políticas explícitas. En relación a estos países, el PAMP, si bien "reconoce que incumbe a cada gobierno la responsabilidad de definir su propia política y formular sus propios programas de acción", también señala que "el éxito de este Plan de Acción

dependerá, en gran parte, de las medidas que adopten los gobiernos nacionales”, de ahí que sea conveniente insistir en la pertinencia de hacer explícita la política de población.

4. *Distribución espacial de la población y migración*

Otra posibilidad de caracterizar a los países de la región es en relación a sus políticas sobre la distribución espacial de la población. En la casi totalidad de los países de América Latina se conciben como inaceptables la distribución de la población en el territorio y los patrones migratorios predominantes. Se señalan como problemas acuciantes, entre otros, la dispersión de la población rural y la concentración de la urbana, el predominio de las corrientes migratorias rural-urbanas y la inadecuada ocupación del territorio.

América Latina se encuadra en la caracterización que el Plan de Acción hace de la distribución de la población. Allí se señala que “en la mayoría de los países, la urbanización se caracteriza por una serie de factores desfavorables: vaciamiento demográfico de las zonas rurales por la migración de personas que no pueden ser absorbidas por los empleos productivos de las zonas urbanas, grandes desequilibrios en el crecimiento de los centros urbanos, contaminación ambiental, servicios y viviendas inadecuados y tensiones sociales y psicológicas. En muchos países en desarrollo, las consecuencias desfavorables se deben, en gran parte, a la estructura económica internacional, y la corrección de esas deficiencias requiere prioritariamente el establecimiento de relaciones económicas justas entre los pueblos”.

Las acciones destinadas a regular la intensidad y la dirección de las corrientes migratorias, así como la distribución de la población en el espacio, han recibido especial atención en los países de la región, aunque los resultados obtenidos han sido poco alentadores. Algunas de las razones de este fracaso pueden encontrarse en la intervención de medidas relacionadas con objetivos globales y sectoriales que a menudo entran en conflicto con los de redistribución espacial de la población. Sin embargo, se requiere de un diagnóstico que determine los mecanismos e instrumentos para llevar a cabo las declaraciones e intenciones y objetivos que conforman las políticas en este campo.

El Plan de Acción da un conjunto de pautas que deberían orientar las políticas de redistribución de la población. Ellas son, entre otras, el énfasis en el “desarrollo regional planificado y equitativo”, la búsqueda

da de la "equidad y la justicia social en la distribución de los beneficios del desarrollo entre todos los grupos y regiones", la incorporación de alternativas diferentes a los modos de vida urbano y rural a través del fortalecimiento de ciudades pequeñas y medianas, el mejoramiento económico y social del medio rural "a través de un desarrollo agropecuario equilibrado" y la dotación de servicios sociales básicos en centros rurales a los cuales tengan acceso las poblaciones dispersas.

Si bien la casi totalidad de los países deja aclarada en diversos documentos su insatisfacción con la distribución espacial de la población, sólo algunos de ellos han elaborado y hecho explícitas políticas tendientes a revertir los procesos de concentración y dispersión de la población. Dentro de este grupo se encuentran Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Jamaica, México, Nicaragua y Panamá.

En el caso de Argentina, su gobierno considera que la concentración de la actividad industrial ha propiciado la aglomeración de la población en la capital de la república y en la provincia de Buenos Aires. A partir de 1977 se han formulado políticas de desarrollo regional tendientes a retener población en las áreas rurales y a controlar el crecimiento metropolitano.

Bolivia, por su parte, a partir de mayo de 1979, inició el proyecto denominado "Migraciones, situación ocupacional y mercados de trabajo urbanos y rurales", que tiene por objetivo echar las bases para la formulación de una política de migraciones laborales.

En Brasil se han llevado a cabo programas tanto de asistencia a los migrantes de escasos recursos como de retención de mano de obra en las áreas fronterizas o en las de agricultura tradicional. Entre otros, destacan los programas de desarrollo integrado y de colonización en las áreas de expansión de la frontera agrícola, como es el caso del Amazonas.

En Colombia, se ha diseñado una política de reorganización del espacio, con el fin de regular la intensidad de las corrientes migratorias internas e internacionales y la distribución de la población. Existe una política sistemática y planificada, desde 1975, para las migraciones laborales, que abarca cuatro programas básicos:

- a) Canalización de los movimientos migratorios;
- b) Regulación de las corrientes migratorias;
- c) Retención de la población potencialmente migrante, y
- d) Asistencia laboral al trabajador migrante y su familia.

En Cuba, la política de migración interna tiene como objetivo la disminución del crecimiento de la ciudad capital y el desarrollo de otras ciudades que permitan disminuir las migraciones de los trabajadores eventuales, así como distribuir de manera más uniforme el personal calificado entre las provincias. Como meta para 1985 se estableció la de que las dos terceras partes de la población, como mínimo, vivan en zonas urbanas.

En Jamaica se ha instrumentado un conjunto de acciones tendientes a desacelerar las corrientes migratorias rural-urbanas y ajustar la distribución de la población en las áreas rurales.

A su vez, México diseñó su política de distribución de la población en 1978, y estableció tres programas en materia de migración interna:

- a) Retención de la población en el lugar de origen;
- b) Reorientación hacia otras zonas de la población potencialmente migrante, y
- c) Reubicación de la población residente en el área metropolitana de la Ciudad de México.

Estos tres programas están integrados entre sí con el propósito de regular la intensidad de las corrientes migratorias. Se establecieron metas de crecimiento total para cada una de las entidades federativas, con el propósito de que ninguna de ellas creciera a una tasa superior al 4,5 por ciento anual.

Nicaragua, por su parte, ha expresado interés en la colonización de la costa atlántica, y ha elaborado programas que tienden a integrar esta zona con el resto del país.

En Panamá se propone dividir al país en cuatro grandes regiones, buscando aplicar políticas de distribución espacial para cada una de ellas. Así se intenta controlar el crecimiento demográfico de la región metropolitana, disminuir la dispersión rural en el centro y el oeste del país y colonizar la región del este.

El que muchas de estas políticas no hayan arrojado aún los resultados esperados puede deberse, en gran medida, a la carencia de instrumentos y mecanismos apropiados, lo que seguirá siendo fuente de incertidumbre e imprecisión.

El resto de los países de la región, como ya se señaló anteriormente, está consciente de las repercusiones negativas de la distribución de su población, a pesar de lo cual esta percepción no se ha reflejado aún en políticas específicas en materia de distribución espacial y migración interna.

5. *Migración internacional*

La migración internacional merece atención especial en el Plan de Acción. Este reconoce que “la importancia de la migración internacional varía mucho de un país a otro, según su extensión, su número de habitantes y su tasa de crecimiento demográfico, su estructura económica y social y sus condiciones ambientales”. En sus recomendaciones, el Plan propone líneas de acción generales para “los países a los que preocupa la salida de trabajadores migrantes”, especialmente la de personal calificado, así como para los “países que reciben trabajadores migrantes”. En el primer caso, sugiere la realización de “esfuerzos especiales para crear oportunidades favorables de empleo” y la “necesidad urgente de formular políticas nacionales e internacionales para evitar el ‘éxodo intelectual’ y aliviar sus efectos adversos”. En cuanto al caso de los países que reciben inmigrantes, se pone de relieve la necesidad de respetar sus derechos humanos, de “dar a esos trabajadores y a sus familias el trato adecuado y prestarles los servicios necesarios de bienestar social” y “en los casos en que la inmigración es de largo plazo, se invita a los países a estudiar la posibilidad de conceder los derechos civiles nacionales a los inmigrantes”.

En los países de América Latina se observan diversas posiciones gubernamentales acerca de la importancia y significación de la migración internacional. Una de ellas considera que el volumen, tanto de la inmigración como de la emigración, es poco significativo. En este caso se encuentran Brasil, Guatemala, Haití, Nicaragua, Panamá y Perú. Otra posición, que adopta la mayoría de los países, es aquella que considera a la migración, cualquiera que sea su sentido, como un proceso que ha alcanzado niveles significativos e insatisfactorios.

En relación a la inmigración, sólo Costa Rica y Venezuela han expresado preocupación por los niveles que ella ha alcanzado. Algunos gobiernos han manifestado conformidad con el número de personas extranjeras en sus países —Colombia, El Salvador, Honduras, Paraguay y la República Dominicana—, en tanto que Argentina, Bolivia, Chile,

Ecuador y Uruguay han intentado estimular la inmigración. Estos puntos de vista han sido vertidos por los gobiernos en respuesta a la V Encuesta de las Naciones Unidas sobre la materia. Paralelamente, algunos países han adoptado medidas tendientes a regular las corrientes migratorias de carácter internacional.

En Argentina, por ejemplo, se propone estimular la inmigración extranjera a regiones de colonización, eximiendo de pago de derechos de importación los útiles, herramientas, aparatos científicos, etc. a las personas que integren los programas especiales de radicación de extranjeros. De la misma forma, Chile ha expresado su interés por colonizar las áreas con recursos naturales potencialmente explotables, proyectando con esto crear incentivos para que los chilenos y una inmigración selectiva colonicen estas zonas.

En contraposición a la postura que estimula la inmigración, El Salvador es el único país en América Latina que ha mostrado insatisfacción por el monto reducido de la emigración. Para reducir el crecimiento de la población, el gobierno la promueve a través de acuerdos bilaterales en los cuales se transfiere fuerza de trabajo urbana a zonas de colonización en Bolivia, y a regiones que requieren trabajadores de la construcción en Arabia Saudita.

El gobierno de Jamaica estimuló en el pasado la emigración de personas poco calificadas. En los años recientes, al comprobar que emigraba predominantemente personal altamente capacitado, se tomaron medidas que intentan reducir el volumen de la emigración.

Para concluir, es conveniente aclarar que, si bien la mayoría de los países no han adoptado una política explícita para estimular o desalentar las corrientes migratorias de carácter internacional que les atañen, casi todos ellos cuentan con instrumentos legales tendientes a regular estas corrientes, aunque tales medidas no tengan un fin estrictamente demográfico.

6. Conclusiones

De los datos aquí aportados se observa que ocho países latinoamericanos tienen políticas de población explícitas tendientes a reducir sus niveles de crecimiento natural, mientras que sólo tres se proponen elevar este crecimiento. El resto de los países de la región carece de políticas explícitas en relación a su ritmo de crecimiento natural.

En lo que respecta a la distribución espacial de la población, si bien todos los países manifiestan, de alguna manera, su disconformidad con su configuración espacial actual, sólo nueve naciones han adoptado políticas expresas con el fin de modificar estas tendencias. Por último, la migración internacional es tema de preocupación de todos los países. Todos, salvo uno, manifiestan alguna inquietud por los niveles y características de la emigración. Once de estos países están satisfechos con la inmigración, y otros siete países de la región expresan preocupación por el volumen de la inmigración, dos de ellos porque la consideran excesiva, y cinco porque estiman que es insuficiente.

En resumen, se observa que no hay coincidencia en la evaluación, caracterización y solución de los problemas de población en los países latinoamericanos; antes bien, la situación refleja una gran diversidad y fluidez, que es el resultado de la diferente configuración de las poblaciones de los países de la región, y de las diversas concepciones sobre este tema.

Respecto a la integración de la política y de las acciones en materia de población al conjunto de las políticas de desarrollo, la realidad que ofrece América Latina es que se ha avanzado mucho más en su planteo que en su concreción. En este sentido, puede observarse que la cooperación internacional se ha encauzado, fundamentalmente, hacia la investigación de las relaciones entre ambos fenómenos. Hasta la fecha, el conjunto de conocimientos obtenidos no se ha traducido en la formulación de políticas de población que estén plenamente integradas al proceso de desarrollo.

Por otra parte, cabe hacer notar que a pesar de que las recomendaciones de las reuniones internacionales sobre población invitan a dar prioridad al apoyo a los programas de población y desarrollo, sigue persistiendo la tendencia a destinar un caudal importante de los recursos a las actividades de planificación familiar.

El respeto a la autodeterminación de los pueblos, principio fundamental de las relaciones entre las naciones del mundo, está presente en todas y cada una de las recomendaciones del Plan de Acción. A esto alude el Plan cuando señala que "la formulación y aplicación de políticas demográficas es derecho soberano de cada nación. Este derecho ha de ejercerse de conformidad con los objetivos y necesidades nacionales y sin interferencia externa". Este respeto supone el reconocimiento de la "diversidad de condiciones que existe entre los distintos países y den-

tro de cada uno de ellos". Por ello, el Plan de Acción señala que es área de incumbencia de los gobiernos "la responsabilidad de decidir su propia política y formular sus propios programas de acción", teniendo en cuenta, con la debida flexibilidad, "las necesidades más importantes en materia de población según las perciben e interpretan los gobiernos nacionales". La formulación de estas políticas exige, asimismo, "el reconocimiento de la dignidad del individuo, el respeto por la persona humana y su libre determinación", de acuerdo a "las normas universalmente reconocidas de derechos humanos".

El principio de respeto a la dignidad de la persona humana, en lo que concierne a la reproducción y al libre tránsito, ha sido recogido por la mayoría de las naciones que han tomado medidas vinculadas tanto a la regulación del crecimiento natural como a los fenómenos migratorios. Es de esperar una adhesión de todos los países a este principio fundamental.

Un último aspecto que interesa destacar es que el Plan de Acción Mundial sobre Población está en concordancia con una línea de pensamiento y acción que tiende a superar la visión simplista de lo demográfico. Según ésta, los fenómenos de la población serían la causa fundamental de los grandes problemas de la humanidad, y éstos podrían resolverse manipulando los componentes demográficos. Frente a esta posición, el Plan, en cambio, no deja lugar a dudas cuando afirma que "la base para una solución efectiva de los problemas demográficos es, ante todo, la transformación económica y social".

III. ELEMENTOS PARA LA CONTINUACION DEL PLAN DE ACCION

La interrelación entre población y desarrollo socioeconómico constituye el principio fundamental del Plan de Acción. Por ello, la finalidad explícita del Plan es la de "contribuir a armonizar las tendencias demográficas con las tendencias del desarrollo económico y social".

El Plan reitera que la base para una solución efectiva de los problemas demográficos es, ante todo, la transformación económica y social, de lo que se desprende que para alcanzar dicha armonización, la

política demográfica, que es uno de los instrumentos para lograrla, debe formar parte integrante de las demás estrategias sectoriales.

Basados en los anteriores principios se desarrollan los elementos y recomendaciones que conforman el Plan, así como las sugerencias en materia de planificación demográfica, a través de una política integradora de lo social y lo poblacional. Sin embargo, el Plan reconoce que, por un lado, con esta mutua integración, las políticas demográficas podrán tener un cierto éxito y, por otro, que al igual que en el caso de las demás estrategias sectoriales, su contribución a la solución de los problemas del desarrollo mundial será solamente parcial.

Tras la experiencia de por lo menos ocho años de vigencia del Plan, estos planteamientos sugieren algunos comentarios que pueden aclarar para América Latina la evolución futura de sus programas demográficos.

En primer término, las mutuas relaciones entre población y desarrollo se han analizado en el ámbito académico, gubernamental y de organismos internacionales de la región latinoamericana desde los años sesenta. Baste mencionar que en la Primera Conferencia Latinoamericana de Población, llevada a cabo en la Ciudad de México en 1970 y organizada por el CELADE, fue uno de los temas centrales de discusión. Allí hubo consenso en que el fenómeno poblacional no podía aislarse de las condiciones culturales y sociales, es decir, de la forma en que cada país o sociedad enfocaba su estilo de desarrollo.

En consecuencia, el Plan de Acción es una directriz ya inicialmente asimilada y recomendada por instancias gubernamentales e internacionales de la región, y reconocida, a través del Plan de Acción, por la casi totalidad de los países del mundo.

La experiencia de América Latina en esa línea se remonta al inicio de los años sesenta, aunque es indudable que a partir de 1974 hay un incremento en los esfuerzos de cooperación internacional y de acciones nacionales para la puesta en práctica de políticas de población que reúnan, por lo menos en su concepción, los elementos integradores a que alude el Plan.

Ahora bien, ¿hay algo en la experiencia pasada de América Latina que pueda orientar con mayor certeza las acciones futuras que se desprendan de la revisión del Plan de Acción? Por lo menos cabe referirse

a cinco aspectos que conforman las partes fundamentales del Plan y que se pueden formular a manera de interrogante:

- a) ¿Es posible definir ahora con mayor precisión, o bien con menor ambigüedad, lo que significa la integración de lo demográfico con lo socioeconómico, de tal forma que este concepto pueda hacerse más operativo en lo que se refiere a las acciones vinculadas a las políticas de población, tanto en el sentido metodológico e instrumental como en el administrativo?
- b) ¿Qué elementos deben reiterarse, ampliarse o profundizarse en el Plan de Acción para los siguientes 10 años, con el fin de que los gobiernos de la región establezcan con mayor efectividad sus políticas de población?
- c) ¿Qué esfuerzos significativos es posible realizar en el futuro para capacitar recursos humanos de la región, dentro de la perspectiva de la integración?
- d) ¿Es posible, dentro del esquema del Plan de Acción, avanzar en la adopción de políticas de población, sin promover y fortalecer aún más el esclarecimiento de lagunas de las relaciones población-desarrollo en la región?
- e) ¿Qué se espera de la cooperación internacional, en especial de los organismos especializados de las Naciones Unidas, para que el Plan tenga una mayor significación en América Latina?

Indudablemente que ninguna de las interrogantes planteadas puede tener una respuesta categórica, absoluta. Sin embargo, algunas reflexiones sobre ellas podrían ayudar a encauzar los comentarios, por parte de expertos y representantes de los países latinoamericanos, lo que permitiría avanzar por las líneas que se consideren apropiadas.

1. *La integración de lo demográfico a lo socioeconómico: perspectivas y recomendaciones*

La interrelación de lo demográfico y lo socioeconómico, y el reconocimiento de que las políticas de población deben ser parte integral de los programas para el desarrollo, son conceptos que constantemente están presentes a lo largo de la exposición y recomendaciones del Plan de Acción. Al respecto, cabe considerar de partida que la defini-

ción que hasta ahora ha prevalecido de lo que es una política demográfica debe incorporar algunos elementos, ya conocidos, en torno a esta relación población-desarrollo, para que concuerden más con su alcance y estrategia.

No se trata de reiniciar una vieja polémica en el sentido de dar una definición nueva con el consenso de todos —lo que no tendría ninguna significación— sino de ampliar y ubicar las características de lo que puede ser ahora la política de población.

Se entendería, entonces, que una política en este sentido es la adopción, por parte del gobierno de un país, de medidas integradas a los programas socioeconómicos que deliberadamente estén orientadas a influir en el comportamiento de las variables demográficas, con el fin de contribuir a armonizar las tendencias poblacionales y las del desarrollo. Esta sería la descripción de la política, que se desprende del Plan de Acción vigente, y de ella surgen varias consideraciones y aun recomendaciones.

En primer lugar, para que se avance en la integración, hay que tener presente que ésta también debe abarcar las interrelaciones existentes entre los componentes demográficos mismos, que dan lugar a una dinámica poblacional y a una distribución espacial determinadas. Como fenómeno demográfico, el crecimiento natural y la migración están estrechamente asociados y, por lo tanto, el comportamiento de sus variables tiene efectos mutuos; la fecundidad está influida por la incidencia de la mortalidad y la migración, y así las otras variables demográficas también combinan sus efectos.

Con esto no se pretende abundar en un tema que es ya bien conocido; tampoco llevar a extremos de relacionar todo con todo, lo que puede paralizar o, por lo menos, aplazar innecesariamente el avance teórico y práctico en la planificación demográfica. No obstante, parece pertinente que en la integración que se podría denominar hacia adentro, las variables demográficas estén relacionadas entre sí al formularse y aplicarse una política de población.

En la práctica se observa que diversos países de América Latina que manifiestan su insatisfacción por sus tasas de crecimiento o de fecundidad, centran su política demográfica en la provisión de servicios médicos y distribución de anticonceptivos, su ámbito de acción es primordialmente el sector salud, y reciben apoyo de organizaciones pri-

vadas. Paralelamente, también se muestran insatisfechos con la distribución espacial de su población, y para buscar solución aplican estrategias y programas que tienen como fin incidir en la migración interna, llevados a cabo por sectores o ministerios que no son propiamente de población (asentamientos humanos, desarrollo urbano, u otros). Igualmente, si la migración internacional causa efectos adversos, hay otra instancia administrativa que se responsabiliza de las acciones en este campo. Esta desvinculación entre las partes del fenómeno demográfico, así como de los planteamientos de política frente a ellas, debilitan los esfuerzos para reorientarlos. En conjunto, son estos esfuerzos los que van a incidir en la evolución demográfica nacional y subnacional y, por lo tanto, en la armonización de lo poblacional con el desarrollo.

Lo que se ha avanzado en la integración en los últimos casi 10 años es limitado. Si bien la mayor parte de los gobiernos de las naciones latinoamericanas declaran que lo demográfico tiene presencia en el plan de desarrollo, no se observa con claridad, hasta donde la información con que se cuenta lo permite, la forma metodológica y operativa en que se lleva a cabo la integración deseada con programas de salud, educación, empleo, nutrición, agropecuarios y otros de tipo sectorial. Además, los programas demográficos de varios países de la región establecen objetivos y aun metas, pero no indican los instrumentos para alcanzarlos.

Muchos países han hecho avances legislativos en este campo, ya sea a través de nuevos artículos y adiciones en sus respectivas constituciones, o bien de decretos presidenciales que manifiestan la voluntad política de otorgar prioridad a lo demográfico y a su legítima conducción por parte del Estado; así también se han establecido en estos años, en varios países de la región, consejos o unidades de población que adoptan diferentes modalidades dentro de la organización administrativa de los gobiernos para crear políticas de población, o por lo menos para suministrar la información demográfica necesaria para su planificación nacional y sectorial.

Estos avances, sin embargo, no han bastado para iniciar una etapa en la planificación del desarrollo, en que se manifieste lo demográfico dentro del proyecto nacional político, social y económico. En este sentido, todavía no se ha creado el espacio para lo que podría representar un proyecto demográfico que complementa lo que la sociedad de cada país requiere para su bienestar.

En la mayoría de los países de América Latina, los planes de desarrollo, generales y sectoriales, son de carácter obligatorio para el poder ejecutivo y de carácter indicativo para el sector privado. Así, es necesario que desde la etapa de formulación de los principios, objetivos y estrategias del plan de desarrollo se exprese de manera explícita el reconocimiento del fenómeno demográfico, como se hace con otras áreas políticas, económicas y sociales (la independencia y autodeterminación, la deuda externa, el financiamiento interno, el empleo, la salud, la educación, la producción agrícola e industrial, etc.). El fenómeno demográfico debe estar presente, no sólo como insumo de referencia cuantitativo —cuántos somos y cuántos seremos— sino como señalamiento de lo que sería conveniente modificar o hacer permanente en los aspectos demográficos.

Es decir, en estos tiempos en que lo demográfico está cada vez más presente en los Estados nacionales, ya sea en tanto población con necesidades básicas insatisfechas, o en tanto medio para llevar a cabo los proyectos económicos, políticos y sociales, más que sugerir medidas parciales para la conducción de los fenómenos demográficos, es necesario recomendar a las naciones que integran la comunidad latinoamericana una toma de posición política que se traduzca en la inclusión de lo demográfico en los grandes lineamientos que conforman las estrategias nacionales.

Lo anterior tiene un doble sentido: primero, que se incluyan en las leyes y decretos los derechos y obligaciones en cuanto a la decisión de las parejas respecto del número y espaciamiento de sus hijos, la libertad de tránsito, la despenalización o no del aborto, la obligación del Estado de proporcionar servicios de planificación familiar, y otros principios y normas jurídicos conexos; y segundo, que los gobiernos lleven a la práctica tales disposiciones.

Por otro lado, el hecho de que sean obligatorios los lineamientos, principios y estrategias del plan de desarrollo, crea un compromiso con todos los sectores programáticos oficiales. Esto es particularmente importante en el caso de la planificación demográfica, ya que no se trata de la responsabilidad de un solo sector, como lo es en otros ámbitos de la planificación social o económica. El de la educación o el de la salud, por ejemplo, tienen definidos sus campos particulares y accionan con sus propios instrumentos, aunque por cierto deben relacionarse y unir esfuerzos con otros programas sectoriales; pero, dadas las características que originan lo demográfico, en su conducción interviene prácticamente todo el aparato programático de un gobierno.

De esta forma, para que se cumplan los mandatos emanados de los principios fundamentales del plan de desarrollo nacional, los planificadores deben añadir a su propia responsabilidad sectorial la responsabilidad de su contribución a lo demográfico, si no lo hacen, las políticas de población no encontrarán su ubicación ni serán integradas.

La segunda instancia en la integración, dando por sentado que se cumple la responsabilidad compartida ya expuesta, es la interrelación de lo demográfico, en sus diversos componentes, con la planificación económica y social de carácter sectorial.

Conforme la integración va tomando formas más particulares, se va tornando más compleja y, sobre todo, más conflictiva con otras prioridades de la coyuntura política y económica. La integración tiene dos vertientes: la explicación de las relaciones mutuas de causa y efecto entre población y desarrollo, y el establecimiento de dichas relaciones en la programación demográfica y socioeconómica. Es el ámbito de la investigación académica, con resultados aplicables a la realidad imperante. No hay que olvidar que entre la investigación científica y la evolución de los hechos sociales hay una distancia en el tiempo y que, a diferencia de otros problemas socioeconómicos que también erróneamente se trata de superar a corto plazo, los demográficos se establecen a mediano y, sobre todo, a largo plazo. Las esferas políticas o los gobernantes y el aparato técnico que los sustenta todavía no han asimilado que se trata de un fenómeno social, que requiere de paciencia programática para obtener resultados que se traduzcan en mayor bienestar, o para esperar que se hagan sentir efectos directos en los diversos fenómenos sociales que configuran los problemas del desarrollo.

Es cierto que en la elaboración de los programas sectoriales intervienen diversos componentes demográficos: la tasa de crecimiento, la población total y la estructura por edad y sexo; la incidencia de la natalidad y la mortalidad, la distribución de la población rural y urbana, etc. Sin embargo, en la formulación de los objetivos y metas particulares del sector programático, estas características poblacionales se usan, a través del instrumento de las proyecciones de población, sólo para establecer las dimensiones del esfuerzo que debe realizarse en determinado sector (número de empleos, población que será atendida en las escuelas en los diversos niveles de enseñanza, o en los servicios de salud, etc.), sin que se analice el posible efecto que el programa mismo tendría en la evolución deseada de la población. Es decir, se utilizan los datos demográficos para programar, y a continuación se independiza lo programado de

la evolución demográfica futura. La dinámica de la población queda así sujeta a la fuerza que le imprime cada programa sectorial en particular. El balance del efecto de todos ellos sólo se conocerá cuando se levante un censo o se lleven a cabo encuestas. Y se repetirá el ciclo: revisión y preparación de nuevas proyecciones de población; uso de ellas para programar o reprogramar el sector; programación desvinculada de los efectos del sector en lo demográfico.

La integración sectorial, por lo tanto, se puede interpretar en dos sentidos: el primero, que los programas que se desprenden de las políticas de población para influir directamente en los componentes demográficos deberán formar parte integrante de los programas sectoriales, para lo cual no deberán ser sumados a dichos programas, ni establecidos en forma paralela ni menos independiente, sino instituidos en el interior de la estructura organizada y sustantiva para la acción. Los servicios médicos para la planificación familiar ubicados en el sector salud, como componente de la atención para la salud; en el sector educativo, la educación sobre población, y también la educación sexual en sus diferentes niveles, y como materia curricular en las escuelas normales o institutos pedagógicos; materias vinculadas a la migración, en el sector empleo, para comunicar y orientar acerca de alternativas posibles de trabajo y sus condiciones. Estos, que no son más que algunos de muchos ejemplos similares, ponen de relieve la necesidad de dar a lo demográfico una ubicación integral en la programación sectorial, pero siempre partiendo de una sola política de población coordinada también integralmente en todos sus componentes.

El segundo se refiere al efecto de los programas económicos y sociales en el fenómeno poblacional. Si bien, la investigación en población y desarrollo ha avanzado en América Latina, se requiere de un esfuerzo aún mayor para establecer o mejorar las bases de las políticas demográficas. Sin embargo, aun cuando se llegue a conocer mejor las causas del comportamiento de los componentes demográficos, es preciso establecer metodologías que permitan determinar la naturaleza y el sentido de los efectos que tienen los programas sectoriales en la evolución de las variables demográficas.

Como ilustración, un programa sectorial de empleo contiene diversos subprogramas financieros, económicos y sociales para favorecer la creación de fuentes de trabajo, en los cuales ya se ha tomado en cuenta la dinámica demográfica futura para estimar la oferta de trabajo. Este subprograma puede cumplir con sus propias metas de reducir o

acabar con el subempleo y desempleo, para también tener influencia en lo demográfico: por ejemplo, en la migración interna, sea favoreciendo lo establecido en la política demográfica en cuanto a la distribución de la población, o contradiciéndola y anulando diversas acciones.

En todos los programas de educación, salud, industrialización, de desarrollo agropecuario y otros se pueden encontrar algunos elementos integradores de lo demográfico en lo sectorial: uno es la introducción de lo cuantitativo en relación a las demandas que se estima van a producirse por la dinámica poblacional; otro, está constituido por determinados programas concebidos para influir en dicha dinámica, y un tercero sería el efecto del programa sectorial sobre la misma dinámica demográfica, que cerraría el círculo de la integración en la programación sectorial.

Entre los diversos esfuerzos metodológicos que se han desarrollado para el análisis y la proyección de esas interrelaciones destaca la elaboración de diversos modelos demográficos-económicos que se han aplicado a la realidad de los países. Esto sería motivo de otro análisis; baste decir aquí que su uso ha sido limitado y sus resultados prácticos poco significativos.

En la actualidad no existe fórmula para zanjar este problema conceptual, metodológico y operativo. Sin embargo, cabe hacer algunas breves reflexiones de carácter general.

Al indicarse la necesidad de conocer los efectos que pueden tener en la dinámica demográfica los programas sectoriales que conforman un plan de desarrollo, no se está proponiendo medir el grado de influencia que tiene cada sector en el comportamiento de las variables demográficas, sino establecer en qué sentido las afectaría el programa. Para saberlo es preciso analizar la programación sectorial en función de su cobertura poblacional, de las características socioeconómicas o estratos sociales a los que beneficiaría el programa, de su localización subnacional y de las metas que se desee obtener, y de allí inferir, con un criterio demográfico, qué efecto se manifestaría. Este será positivo, si las acciones tienen una cobertura significativa en grupos sociales deprimidos, en los cuales se encuentran los mayores índices de morbilidad y mortalidad, donde la frecuencia de nacimientos es alta, donde se localizan zonas de alta emigración, sea ésta interna o internacional. Tales elementos generales indicarán la dirección —no la cuantificación— del efecto previsible en las variables demográficas.

El examen de los sectores de planificación de acuerdo con lo que se ha denominado criterio demográfico ayuda a determinar los efectos que cabría esperar de la programación sectorial del desarrollo en la dinámica demográfica, y su grado de concordancia con lo planteado en la política de población del país.

En esa primera aproximación de lo programático y lo poblacional, y aplicando el mismo criterio demográfico con que se identifica la dirección en que actúan los programas sectoriales, es posible formular recomendaciones a los sectores, o sugerir alternativas para que, sin contrariar sus propios objetivos, coadyuven a los fines demográficos, o por lo menos, para que tengan conciencia de que la dinámica y la estructura de la población no podrán ser modificadas por la vía de ciertos sectores programáticos.

Otro objetivo de las políticas de población es inducir a que las diferencias de los componentes demográficos en distintos grupos sociales o zonas geográficas se reduzcan, y que se interpreten como un reflejo de las condiciones desfavorables en que se desenvuelven.

Así, existe otro nivel, el subnacional, en la integración de lo demográfico con los planes de desarrollo. Cada país debe tener presente la situación de sus regiones, sus problemas locales, sus recursos naturales, su actividad económica, su cultura, sus tradiciones religiosas y sociales, su aislamiento o integración nacional, sus grupos étnicos y, en fin, lo que la historia colonial y la modalidad de su desarrollo moderno les ha dejado impreso, con resultados de heterogeneidad socioeconómica y como consecuencia de un comportamiento demográfico diferente.

Las divisiones político-administrativas, que toman diferente nombre y organización en los distintos países de América Latina (entidades federativas, provincias y más recientemente áreas metropolitanas de ciudades o conurbaciones) tienen sus propios objetivos, y sus propios mecanismos de planificación para hacer frente a sus problemas subnacionales y locales. En esos ámbitos específicos se establecen objetivos, estrategias y programas sociales y económicos que inciden en lo poblacional. La integración a este nivel podría convertirse en un importante elemento aglutinador entre los objetivos nacionales, los sectoriales y los subnacionales en lo demográfico, con programas directos para su cambio. Teniendo en cuenta el criterio demográfico es deseable examinar los planes de los gobiernos subnacionales e identificar la dirección que tendrán sus efectos principales.

El esquema descrito como la forma operativa en que se basa la integración dependerá de que los países de América Latina hagan explícitos sus programas de desarrollo y su política de población.

2. *El Plan de Acción Mundial sobre Población en los próximos 10 años*

El Plan de Acción Mundial sobre Población contiene en sus recomendaciones para la acción una serie de elementos relativos a metas, a políticas demográficas y al papel de los gobiernos nacionales, que orientan la conducción del fenómeno poblacional para hacer efectiva su armonización con el desarrollo económico y social. Se considera, sin embargo, que por tratarse de un plan mundial, difícilmente puede establecerse con mayor detalle y en forma más concreta la evolución demográfica de grandes regiones y menos aún de países. El Plan se refiere, en todo caso, a la tradicional dicotomía de países desarrollados y en desarrollo, que no ayuda a comprender el fenómeno demográfico en relación con las concepciones ideológicas sobre el desarrollo, y las alternativas que dentro de ellas los países han adoptado.

De acuerdo con la hipótesis baja de las proyecciones de población de las Naciones Unidas, se espera para los países en desarrollo como meta de crecimiento poblacional una tasa del 2 por ciento para 1985. La información con que se cuenta para América Latina indica que tal tasa no se obtendrá ese año. Países como Brasil, Colombia, México, Venezuela y, en general, todos los de la región con la excepción de Argentina, Cuba, Chile y Uruguay, tendrán tasas superiores al 2 por ciento.

De la misma manera, se estima que América Latina superará levemente la tasa de natalidad propuesta en el Plan de Acción para los países en desarrollo que es de no más de 30 nacimientos por mil habitantes en 1985. En cambio, en lo que toca a las recomendaciones sobre la mortalidad general, América Latina superará la esperanza de vida al nacer que sugiere el Plan (62 años) y tendrá una mortalidad infantil inferior a 120 por mil.

Cabe preguntarse qué significado tiene en la realidad, para América Latina o para cualquier otra región, un marco de referencia mundial o del conjunto de países en desarrollo para el comportamiento deseado de las variables demográficas en el futuro. ¿Qué interpretación se le

podría dar a esas disminuciones de la dinámica poblacional, tan universales, frente a las diferencias que se observan en los procesos de desarrollo de diferentes regiones y países?

Si la población del mundo y sus componentes demográficos hubieran evolucionado al ritmo sugerido por el Plan, se podría concluir que fue un éxito el decenio de su vigencia. Pero estos logros no estarían indicando que las regiones atrasadas, ni menos aún los países que las forman, hubieran sufrido transformaciones demográficas y socioeconómicas que hubiesen iniciado la reducción de las increíbles diferencias que hay actualmente entre las naciones del mundo. La realidad podría mostrar diferencias aún más acentuadas en el comportamiento demográfico y, como consecuencia, una mayor distancia entre los extremos de los países en desarrollo y los desarrollados. Una de las enseñanzas de estos 10 años es que la aspiración de armonizar lo demográfico con el desarrollo está todavía lejos de alcanzarse.

3. *Planes de acción regionales sobre población*

El Plan de Acción Mundial vigente se puede considerar como un catálogo exhaustivo de programas sociales y económicos que se relaciona con lo demográfico, y que tiene la virtud de que sus amplias recomendaciones están sustentadas en principios y verdades universales, que difícilmente se podrían contrariar. Pero estas mismas cualidades lo hacen complejo en su aplicación, en tanto que su cobertura mundial no admite desagregaciones para considerar situaciones específicas frente a la cuales el Plan debiera ser más concreto.

Podría también intuirse, sin tener ninguna prueba empírica, que desde 1974 a la fecha, el conocimiento del Plan de Acción Mundial ha tendido a diluirse en los diversos sectores nacionales responsables de la planificación del desarrollo. Además de la rotación del personal profesional y administrativo —que contribuye a su desconocimiento— su asimilación para ponerlo en práctica tiene tan diversas ramificaciones que, sin dar prioridad a aquellos programas que se consideren relevantes para las políticas de población, resulta difícil seguir sugerencias y conciliarlas en un todo ordenado.

Con lo anterior no se pretende desconocer el esfuerzo que se hizo en su elaboración ni la utilidad que ha tenido. Pero sería conveniente explorar la posibilidad de que en su revisión, a 10 años de vigencia, se tuvieran en cuenta algunas líneas generales que lo hicieran más accesible y concreto.

El Plan de Acción Mundial ha sido un documento útil para los países del mundo y ha cumplido en sus objetivos generales hasta donde por sus propias características se podía esperar. En la próxima etapa difícilmente cabe esperar avances más significativos que en el decenio pasado, aun con las adiciones y cambios en sus recomendaciones actuales, si no se establecen ciertas transformaciones en sus estrategias. Una de ellas se refiere a la conveniencia de que, en concordancia con los lineamientos fundamentales del Plan Mundial, se desprendan de él planes de acción regionales sobre población. Esta sugerencia puede resumirse en los siguientes puntos:

- a) El Plan de Acción Mundial sobre Población seguiría existiendo con la aprobación de los países.
- b) El Plan para el futuro podría ser una versión sintetizada del actual, con las modificaciones pertinentes. El núcleo central contendría, en lo esencial, los antecedentes, principios y objetivos, e incluiría un cuerpo de recomendaciones jerarquizadas y resumidas sobre el papel de la cooperación internacional, así como sobre las modalidades de su evaluación.
- c) Bajo las anteriores normas de aplicación mundial se establecerían sendos planes de acción regionales sobre población que tomarían en cuenta lo particular de la región y de los países que la conforman en lo demográfico y en lo socioeconómico, formulando, de ser posible, recomendaciones sobre metas y políticas y programas demográficos; en general, contendría los mismos rubros del Plan Mundial, pero con características regionales particulares.
- d) Dentro del sistema de las Naciones Unidas se encargarían de la coordinación de los planes regionales las comisiones regionales, en unión con los organismos especializados.

Esta propuesta podría considerarse como una variante de lo ya establecido en el Plan actual, en el apartado 102, que señala: "Se invita a los países cuyas condiciones y problemas demográficos son similares a que consideren conjuntamente este Plan de Acción, intercambien experiencias en los campos pertinentes y desarrollen los aspectos del mismo que sean de especial importancia para ellos. Las comisiones regionales de las Naciones Unidas y otros órganos regionales del sistema de las Naciones Unidas deben desempeñar un papel importante a este respecto".

Una variante posible de lo anterior consiste en retener el Plan actual, con las correcciones que sean apropiadas y proponer en la Conferencia Mundial de 1984, en México, que los planes regionales correspondientes se establezcan en un término no mayor de dos años.

Bajo cualquiera de las dos situaciones, lo importante sería reflexionar si la propuesta reúne elementos viables y benéficos. A vía de ejemplo, se puede pensar que los planes regionales tendrían ventajas para los países, ya que habría una mayor identificación con ellos; que los programas serían más realistas; que constituirían un medio de aglutinar esfuerzos y experiencias alrededor de un instrumento común y más genuino para todos, y que los programas sociales, también regionales, de la mujer, de la salud, del empleo, de asentamientos humanos, ecología, educación y otros muchos, estarían más relacionados con los de población. En otro ámbito, las estrategias y acciones en la investigación y la enseñanza se desprenderían con mayor claridad del plan regional, y tendrían en cuenta los avances regionales en estos campos, así como lo que parece necesario por la situación general de la región, y particular de los países. Asimismo, es posible que, a través de un plan regional, se incremente la cohesión entre los organismos de la Secretaría de las Naciones Unidas, el FNUAP, la CEPAL, el CELADE y los organismos especializados.

4. *Importancia de las metas demográficas*

En las recomendaciones del Plan de Acción Mundial vigente y su relación directa con las políticas demográficas, se distinguen varios aspectos: uno de ellos es la integración de las políticas de población a los planes y programas sociales y económicos. Este punto ya fue comentado anteriormente, sólo se reiterará aquí la necesidad de que el Plan hiciera explícito lo que entendía por integración, y formulara algunas recomendaciones genéricas para ponerla en práctica. Al faltar estos elementos se aplazó la posibilidad de que los países la hicieran efectiva. La realidad es que, en principio, en América Latina unos cuantos países han hecho esfuerzos en este sentido, con resultados todavía incipientes.

El Plan también recomienda, para aquellos países que lo deseen, que incluyan en sus políticas demográficas metas cuantitativas; pero, al igual que respecto a la integración, no proporciona elementos que indiquen la conveniencia de esa integración.

Las metas demográficas no tienen por propósito imponer una condición que la población ha de cumplir. Las personas, pese a ser los actores de la política de población, no están sujetas a mandato alguno sobre el tamaño de su familia o la libertad de tránsito. Todo elemento que coarte la libertad de la persona o pareja para determinar el número de hijos que desea tener, o el lugar de su residencia, se considera violatorio de los derechos humanos.

Las metas son un instrumento programático que permite estimar la magnitud del esfuerzo que el Estado debe realizar en la organización institucional, y también adecuar los instrumentos financieros y sociales mediante programas específicos. Así, las metas pueden considerarse también un indicador deseable en la evolución de la dinámica demográfica, siempre y cuando se inserten en el contexto del desarrollo.

Esto significa que no todas las metas demográficas tienen sentido por sí mismas; la reducción o el aumento en la tasa de crecimiento de la población, aislado de su significado para la sociedad, pierde su sentido; en cambio, las metas en la reducción de la mortalidad tienen validez por sí mismas. Además, las metas demográficas deben juzgarse en función de una interpretación del cambio cualitativo que producirán al pretender obtenerse.

Si un país decide, en uso de su soberanía, establecer metas demográficas nacionales, será recomendable que establezca también metas subnacionales; las metas nacionales pueden ser necesarias, pero no suficientes, ya que se basan en promedios que son válidos para el total del país, pero que no reflejan las enormes variaciones que se dan en su interior.

La armonización de lo demográfico y lo socioeconómico adquiere mayor sentido cuando se produce en los sectores sociales y en los ámbitos subnacionales. La política de población debe relacionar sus objetivos y metas nacionales con aquellos que se refieren a lo subnacional; de otra forma se corre el peligro de crear distorsiones aún más acusadas en el desarrollo sociodemográfico en el interior del país, y en los grupos sociales que lo conforman. La reducción de la heterogeneidad en el comportamiento demográfico y social es otro de los grandes objetivos de las políticas de población.

5. *Base institucional de las políticas de población*

Sobre la creación de una dependencia en la estructura administrativa nacional que se encargue de la formulación, estrategia y coordinación de los programas e instrumentos directos de la política poblacional, del análisis de los efectos de los otros programas sociales y económicos, así como del establecimiento de las líneas de seguimiento y evaluación de la situación demográfica, el Plan de Acción se limita a hacer una sugerencia parcial en el apartado número 95. Para cumplir con la recomendación de que los países tengan los medios institucionales en el aparato gubernamental para establecer y conducir una política de población, sería imprescindible contar con un órgano político-técnico que lo haga, aunque su sola creación no resolvería automáticamente los problemas. Sin pretender limitar la libertad de los países para organizar sus instituciones, parece útil sugerir aquí lo siguiente:

- a) La coordinación de la planificación demográfica debe entregarse a una sola institución.
- b) Esta institución debe depender directamente de un ministerio o secretaría que por función tenga jerarquía política o programática sobre los sectores de planificación.
- c) La institución coordinadora no debe pertenecer a un solo sector programático, porque esto reduciría el ámbito de su competencia y podría provocar conflictos con otros sectores.
- d) La institución coordinadora debe constituirse jurídicamente y debe estar dotada de un presupuesto suficiente para desarrollar una labor eficaz, teniendo funciones y jerarquía explícitas. Debe evitarse que se organicen sólo por disposición administrativa, como una adición a una dirección, oficina o departamento de un ministerio.
- e) La institución coordinadora de la planificación demográfica, si bien puede generar alguna información estadística primaria, no tiene esta tarea como función básica. Su importancia radica en el análisis, coordinación y evaluación de los programas. Sin embargo, es recomendable que establezca relaciones formales con las instituciones que generan estadísticas y que, en unión con ellas, lleve a cabo proyecciones de población únicas, que sean las oficiales, para evitar una proliferación que causa confusión en los usua-

rios. Lo mismo conviene hacer respecto a los organismos de las Naciones Unidas de la región, con el fin de preparar en conjunto estimaciones futuras de la población para uso nacional e internacional.

- f) El personal profesional de estas instituciones demográficas nacionales debe ser de alto nivel, abarcar diversas disciplinas de las ciencias sociales y estadísticas, y para que no constituya un pesado aparato burocrático, sus dimensiones deben ser limitadas. La credibilidad de una política de población también dependerá del grado de excelencia que tengan tales instituciones.
- g) Se recomienda que, para el enlace de éstas con otras dependencias del gobierno, se establezcan, en los ministerios que atienden los programas de población pertinentes, pequeñas unidades demográficas, que faciliten las funciones técnicas.
- h) Por último, se recomienda que en los gobiernos de los estados, entidades federativas o provincias, tengan a su vez unidades demográficas para planificar su propio desarrollo, ya que las unidades nacionales difícilmente podrían atender directamente las necesidades en materia demográfica de cada una de estas divisiones político-administrativas. Además, de este modo, se establecería un enlace formal entre la planificación nacional y subnacional.

6. *Capacitación de recursos humanos de la región*

El Plan de Acción Mundial hace una serie de recomendaciones en la parte que se refiere a administración, capacitación, educación e información. En ellas se apoya con fuerza el establecimiento y desarrollo de las políticas de población, a través de mayor preparación técnica y académica, para entender y explicar los fenómenos de población; para aumentar la capacidad de administración de los programas que conforman las políticas demográficas; para promover la difusión de los conocimientos a grandes sectores de la sociedad y coadyuvar al cambio de actitudes frente a la dinámica poblacional del país, de la comunidad o de la familia; en fin, todo aquello cultural, científico, educativo e informativo que dé mayor solidez a las políticas.

La falta de recursos humanos en el área de población se considera como una fuerte limitación para la puesta en práctica y conducción de

las políticas de población en América Latina. Si bien, en los pasados diez años ha habido esfuerzos en esta materia, éstos han sido limitados por dificultades presupuestarias. Además de los cursos de maestría del CELADE, los cursos básicos en la subsección del CELADE en Costa Rica, y aquellos apoyados también por el CELADE que se han realizado en diversos países de la región, pocos de éstos han podido organizar programas regulares de adiestramiento, como los de Brasil, Cuba, México y Perú.

Las necesidades de personal preparado en esta materia difieren en cada país, pero sin duda éstas se han incrementado en los últimos años en toda América Latina. Los gobiernos de la región están necesitando profesionales en demografía, o en planificación del desarrollo, con conocimiento de las relaciones entre población y desarrollo. Si bien no es fácil saber cuál es el número de especialistas en población con diversos enfoques y niveles de preparación que necesite América Latina, sí se pueden estimar posibles déficit y necesidades futuras. Por ejemplo, México cuenta actualmente con un poco más de 100 profesionales en el área poblacional, con cursos básicos de un año, con maestrías o doctorados, todos ellos pertenecientes a la Sociedad Mexicana de Demografía. Cuenta también con una amplia base de técnicos que recibieron cursillos de corta duración (tres meses, seis semanas, etc.) que se está cuantificando también. Se estima que en la actualidad faltan por lo menos 80 profesionales de nivel medio y alto, y que en los próximos 10 años las necesidades serán similares.

Los gobiernos necesitan profesionales en esta área, para la planificación sectorial de la salud, educación, desarrollo urbano y rural, empleo y otros, además de aquellos involucrados directamente en la planificación demográfica, en los consejos o unidades de alto nivel del aparato administrativo. También necesitan personal de esta índole los gobiernos o administraciones de las entidades federativas o provincias en su planeación subnacional, y por último, las universidades nacionales o estatales, para el incremento o creación de la investigación en población, a través de centros o institutos. Estos son los ámbitos principales en que los países necesitan ampliar su base de recursos humanos.

América Latina está muy lejos de tener todo el personal que requiere en estos campos, de modo que cualquier esfuerzo adicional por prepararlo será valioso. Sin embargo, habría que considerar que un esfuerzo organizado, con objetivos explícitos, tendría resultados más satisfactorios en materia de capacitación y uso de recursos económicos. Para esto se propone lo siguiente:

- a) Fortalecer y ampliar en América Latina los programas de capacitación de recursos humanos en población, teniendo en cuenta las necesidades cuantitativas y cualitativas de la región y de los países.
- b) Incorporar en los proyectos de los países que apoya el UNFPA información sobre los profesionales con que cuenta el país en materia demográfica, con el fin de evaluar sus necesidades de recursos humanos.
- c) Incluir entre las prioridades de cooperación internacional la capacitación, como rubro de alta importancia para la ejecución y éxito de las políticas de población, al que debe darse una mayor dimensión financiera.
- d) Seleccionar programas institucionales de enseñanza en población existentes en los países de la región para ampliarlos a estudiantes de América Latina, o bien crear nuevos programas para lograr una mayor cobertura nacional y regional.
- e) Fortalecer y ampliar cursillos (a lo más de seis meses) con el objetivo de capacitar profesionales de las disciplinas sociales en las relaciones entre población y desarrollo.
- f) Recomendar a los profesionales en población de los países de América Latina que se organicen en sociedades o asociaciones, a fin de contar con instituciones interesadas en el avance y desarrollo de la especialidad que contribuyan como foros independientes al análisis de la realidad demográfica y de las necesidades de programas de capacitación en el tema.
- g) Teniendo en cuenta que en los países de la región existe un número importante de profesionales de la comunicación, pero en su gran mayoría con preparación para fines comerciales y no sociales, instar a organismos de las Naciones Unidas, como la UNESCO, a intensificar o establecer en la región programas de capacitación en comunicación social en el ámbito demográfico.
- h) Insistir, de conformidad con el Plan de Acción Mundial, en que uno de los mejores destinos de los escasos recursos financieros de los países y de los mismos organismos de las Naciones Unidas es la capacitación de personal profesional en las diversas áreas de la

demografía y su relación con el desarrollo, y revisar los criterios actuales de asignación financiera de las Naciones Unidas a los proyectos y programas nacionales y regionales en materia demográfica, para darles mayor apoyo.

7. *Información e investigación sobre la relación entre población y desarrollo*

El Plan de Acción asigna alta prioridad a las actividades de investigación sobre problemas demográficos como vía para alcanzar sus objetivos y poner debidamente en práctica sus recomendaciones de política, puesto que el conocimiento es la base de todas las acciones que dan sentido a las políticas de población.

Un elemento primario para el fomento del conocimiento en este campo es la generación y análisis de la información estadística socio-demográfica. En este sentido, América Latina tradicionalmente ha realizado censos de población, registros de estadísticas vitales y encuestas por muestreo que, en conjunto, reúnen las condiciones mínimas para el análisis de la evolución demográfica de la región y de los países que la conforman. La calidad y representatividad de la información, sin embargo, aún adolece de importantes limitaciones. Por otro lado, es necesario contar con nuevos datos para comprender mejor los fenómenos demográficos en su relación con los sociales, económicos y políticos.

Sólo seis países de la región no han cumplido con la recomendación del Plan de levantar un censo de población entre 1975 y 1985. Sin embargo, entre 1970 y 1980 todos los países de la región lo hicieron, debido en gran parte a la cooperación internacional recibida. La disminución drástica de ésta en los últimos años ha debilitado y atrasado la realización de nuevos censos. Los problemas sociopolíticos y financieros que atraviesan muchos de los países de la región también influyen en esta situación. Los gobiernos tendrán que hacer mayores esfuerzos por no depender sólo de la cooperación internacional en estas actividades.

Los registros de estadísticas vitales han seguido teniendo su carácter tradicional de información de orden jurídico, y se han adecuando lentamente a las necesidades de tipo estadístico demográfico. Sin embargo, y pese a que casi todos los países de la región se han esforzado por mejorar la calidad de la información y de presentarla con mayor oportunidad, a corto plazo no cabe esperar transformaciones sustanciales en esta fuente primaria de estadísticas demográficas.

En cuanto a las encuestas por muestreo, como ya se señaló, los países de América Latina llevan a cabo un número importante de ellas, que con diversos enfoques pretenden medir y relacionar las variables demográficas con las socioeconómicas. En los últimos años la acumulación de información de las encuestas, incrementada con la de los censos y registros vitales, ha desbordado la capacidad que los países tienen de aplicar recursos profesionales a su análisis. No es extraño encontrar que en muchos países de la región los resultados y la interpretación de las encuestas sólo se han entregado después de 8 ó 10 años.

Lo anterior está indicando, por una parte, que hay escasez de investigadores y analistas en instituciones nacionales, sean gubernamentales o académicas, que se dediquen en forma sistemática al estudio de las encuestas; y por otra, que la programación de las encuestas considera en forma prioritaria el esfuerzo y el financiamiento necesarios para generar la información, y suele descuidar la etapa de análisis de los resultados. Este desequilibrio entre la captación estadística y su análisis no ha permitido establecer una base factual adecuada para la formulación y aplicación de las políticas de población.

El Plan de Acción Mundial debe instar a la comunidad internacional y nacional a hacer un uso más racional de la información y a dedicar mayores esfuerzos a su análisis, de tal forma que exista un equilibrio entre la generación de datos, su interpretación y su difusión y utilización.

La intensidad de fenómenos poblacionales que recientemente han adquirido nuevas expresiones y características en América Latina —la migración internacional, por ejemplo— no se ha reflejado adecuadamente en los sistemas de información. Si bien se reconoce la complejidad de su representación estadística, los gobiernos de los países y las instituciones internacionales deben impulsar la organización de la información en este campo de la investigación demográfica, de relevancia para todos los países de la región.

El avance en el estudio e investigación de las interrelaciones de población y desarrollo en América Latina, es difícil de evaluar, pero no parece satisfactorio. Sólo como ilustración y sin que esto pueda considerarse una muestra representativa de lo que ocurre en la región, durante los últimos diez años el Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina (PISPAL), ha apoyado más de 120 proyectos correspondientes a 43 instituciones nacionales en 13 países, y

a tres organismos regionales. El 50 por ciento de ellos se realizó únicamente en tres países: Argentina, Brasil y Chile, y un 19 por ciento en CELADE, el Consejo Superior de Universidades Centroamericanas (CSUCA) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). El restante 31 por ciento se efectuó en 21 centros nacionales de 10 países.

Las investigaciones sobre población y desarrollo, con muy diversos temas, se llevaron a cabo principalmente en los países y organismos mencionados anteriormente y, en menor número, en Colombia, México y Uruguay. Con toda seguridad hay una cantidad mayor de investigaciones y centros de investigación en la región que se han abocado al estudio de dichas interrelaciones. Sin embargo, no cabía esperar un aumento significativo de los estudios académicos en la relación de lo demográfico y lo socioeconómico en los últimos 10 años.

La información disponible sobre los países de la región que informan de haber integrado sus políticas de población a los programas de desarrollo, no permite apreciar la metodología que se ha utilizado, ni los instrumentos que se han ideado para tales fines. Posiblemente Cuba y México sean los países que, por sus propios sistemas de planificación, se acercan más al enfoque integral. Los gobiernos parecen haber hecho uso muy limitado de las investigaciones, y muy poco esfuerzo por apoyar estudios más útiles para sus propios fines.

Aparece claro en este panorama la falta de estabilidad de los centros de investigación de la región, en sus recursos tanto financieros como humanos, lo que impide la continuidad de los programas. Pocas son las instituciones nacionales que no han sufrido cierres temporales y aun definitivos en sus labores, así como rotación o cambios de investigadores. Tampoco los centros que han permanecido siempre activos han estado exentos de problemas financieros, lo que ha redundado en reducciones o, en el mejor de los casos, en la no ampliación en sus actividades.

En algunos casos, la sobrevivencia de las instituciones mismas depende del financiamiento externo, lo que se refleja incluso en la prioridad que se asigna a determinadas líneas de investigación.

Los organismos regionales también han estado sujetos a importantes reducciones presupuestales, lo que ha aminorado considerablemente su capacidad para dar asistencia técnica a los países de la región y ha li-

mitado sus actividades de investigación en el área de población y desarrollo. Este hecho contradice las recomendaciones del Plan Mundial, tendientes a la integración de las políticas, y la colaboración de instituciones nacionales y regionales para apoyar y ampliar actividades de investigación.

La falta de recursos humanos preparados en estos campos es otra razón del limitado avance en la investigación y ejecución de políticas demográficas. La debilidad de los primeros, cuantitativa y cualitativamente, impone serias restricciones a lo segundo, y la falta de apoyo y de recursos financieros para la investigación limita a los investigadores.

La única fórmula posible es la de dar alta prioridad a estas acciones, destinar mayores recursos nacionales e internacionales a la preparación de profesionales y al fomento de la investigación y procurar hasta donde sea posible, la estabilidad institucional.

8. *Cooperación internacional*

El Plan de Acción Mundial sobre Población establece que para el fomento del desarrollo y el bienestar social se requieren medidas coordinadas en todas las grandes esferas socioeconómicas, incluso las de población.

En el plano internacional, ya se han formulado diversas estrategias y programas destinados explícitamente a afectar variables en áreas distintas a las de la población. El Plan de Acción Mundial vino a añadirse y a complementar a ese conjunto constituido por programas y planes mundiales sobre desarrollo agrícola, alimentos, medio ambiente, empleo, ciencia y tecnología, la mujer y el envejecimiento, entre otros, y, en forma más amplia, por la Estrategia para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Declaración y Programa de Acción sobre el Nuevo Orden Económico Internacional.

De esta manera, el Plan de Acción Mundial sobre Población se convierte en un nuevo elemento importante del sistema de estrategias internacionales, el cual debe integrarse a los planes de desarrollo social y económico mundiales.

Si se examinan esos planes internacionales, se verá que dicha integración es incipiente y, que se da sólo la formalidad explícita de señalar la importancia de lo demográfico y su relación con programas de desarrollo.

En casi todos los planes mundiales se hace referencia a la población. En algunos de ellos se ponen de relieve programas demográficos como son los de planificación familiar en los planes de la mujer y los de salud; en otros se examina lo demográfico por sus efectos sobre algún sector, como es el caso del empleo. Sin embargo, no se observan vínculos entre los diferentes planes y programas sectoriales internacionales; cada uno se preocupa de sus propios fines y estrategias.

Estas consideraciones llevan a concluir que en los casi 10 años de vigencia del Plan de Acción Mundial, las propias organizaciones y organismos de las Naciones Unidas, no han podido concretar el principio fundamental que sustenta y orienta el contenido y la estrategia del Plan, y que reiterada y enfáticamente se señala en él como condición necesaria para que la conducción de lo poblacional tenga sentido y algún éxito en sus resultados: su integración con otros planes y estrategias de la comunidad internacional.

Ahora bien, ¿qué elementos han hecho tan lento el avance en este sentido?

- a) En la evaluación del Plan de Acción Mundial sobre Población que las Naciones Unidas realizó en 1979 se expresa que es probable que una de las razones por las cuales esa integración no fue examinada en forma muy extensa como factor general en cada una de las estrategias sectoriales, haya sido la consideración de que el Plan de Acción Mundial sobre Población había abordado el tema en forma suficientemente detallada y satisfactoria. Esta interpretación evade el principio de integración, ya que no se debe entender por integración el señalar los elementos que se consideran integradores entre lo demográfico y lo socioeconómico solamente hacia adentro del mismo plan de población; lo esencial es que en los planes sectoriales estén presentes, estructuralmente, dichas interrelaciones. De otra forma no existe tal integración, y lo demográfico sigue siendo exógeno a lo socioeconómico.
- b) Al faltar en el Plan de Acción Mundial referencias más explícitas de lo que se entiende por integración, se crea un vacío en la forma de llevarlo a cabo. Esto se combina con los exhaustivos y ambiciosos objetivos que tienen todos los planes sectoriales mundiales, que los hacen complejos en su aplicación, en sí mismos y en sus relaciones con los demás. La cobertura de carácter mundial de los planes limita la puesta en práctica de dicha integración.

- c) Otro elemento que favorecería la coordinación de los programas de población y de los programas sectoriales, sería la armonización de las resoluciones que se adoptan en diferentes reuniones gubernamentales organizadas por el sistema de las Naciones Unidas y la concordancia de esas resoluciones con las recomendaciones del Plan de Acción que instan a la comunidad internacional a integrar lo poblacional con lo socioeconómico. La práctica no siempre guarda relación con tales recomendaciones. Así, por ejemplo, la mayor parte de los recursos internacionales se aplican a programas de planificación familiar, mientras se asigna baja prioridad a la cooperación en proyectos sobre población y desarrollo. baja prioridad a la cooperación en proyectos sobre población y desarrollo.

En América Latina el contraste en la asignación de recursos aparece aún mayor; por otra parte, los esfuerzos de los países no se ven ampliados o favorecidos en sus proyectos de integración, sea porque los países mismos, o bien el tema, no son considerados prioritarios en la cooperación internacional.

Las muchas resoluciones sobre el tema aprobadas en los últimos diez años se han diluido o son contradictorias, y no todas se llevan a la práctica. A menos que se adecuen tales resoluciones y se concilien entre sí, el Plan de Acción, en sus principios fundamentales, seguirá siendo una referencia en los documentos, pero su aplicación tendrá limitados alcances.

REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

United Nations. Population Division, Department of International Economic and Social Affairs. *Population Policy Briefs: Current Situation in Developing Countries and Selected Territories*. ESA/P/WP. 67/Rev. 1, 1982.

UNFPA, *Inventory of Population Projects in Developing Countries around the World. 1981/1982*, New York.

- United Nations. *Population Policy Digest: Indicators, Perceptions and Policies in the Countries of the Economic Commission for Latin America*. Prepared by the Population Division, Department of International Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. ESA/P/WP. 79, April 1982.
- Naciones Unidas. División de Población. Fondo para Actividades en Materia de Población. *Compendio de Política de Población: Argentina 1979; Bolivia 1979; Colombia 1980; Costa Rica 1981; Cuba 1979; Chile 1981; Ecuador 1980; El Salvador 1979; Haití 1980; Panamá 1979; Perú 1979; República Dominicana 1979*.
- Robirosa, Mario. *Informe sobre el Proyecto ARG/78/P01, 1979*.
- Carafa, Carlos. *Bolivia: Marco referencial sobre Políticas de Población, 1980*.
- Costa Rica. Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. *Marco de referencia para la formulación de una política global de población en el contexto de la planificación del desarrollo económico y social y enfoque y decisiones del Gobierno de la República en relación a la política de población*. San José, Costa Rica, 1980.
- Oficina de Planificación Nacional de Chile (ODEPLAN), "Política de Población, Política de Cultura". En: *Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1979-1983*.
- Haití: Secretairie d'Etat du Plan. "Plan Global, Politique de Population". En: *Plan quinquennal de developpment economique et social 1981-1986*.
- Perú. Presidencia de la República. *Lineamiento de política de población en el Perú, 1980*.
- Harewood, Jack, *Caribbean Demography Workbook*. Part A and B. Caribbean Demographic Situation. Institute of Social and Economic Research, University of the West Indies. St. Augustine, Trinidad, 1976.
- CELADE. *Migración de mano de obra no calificada entre países latino-americanos*. Serie A, No. 169, Santiago, Chile, diciembre 1981.
- Consejo Nacional de Población de México (CONAPO). Seminario Latinoamericano sobre Integración de la Política de Población a la Estrategia del Desarrollo. Ciudad de México, 15 al 19 de noviembre de 1982.

- Centro Latinoamericano de Demografía, *Boletín Demográfico*, Año XVI, No. 32. Santiago, 1983.
- Miró, Carmen, *Tendencias recientes de la fecundidad en América Latina*, IISUNAM-CLACSO, Cuernavaca, 1982.
- United Nations, *Demographic Indicators of Countries*. New York, 1982.
- PISPAL, El Colegio de México, *Urbanización, estructura urbana y dinámica de población*, México, 1981.
- Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Central del Ecuador, *Análisis de políticas poblacionales en América Latina*, Quito, 1983.
- United Nations, *World Population Trends and Policies*, 1981. Monitoring Report, Volume II, New York, 1982.
- A Population Council Fact Book, *Population and Family Planning Programs*, 11th edition, New York, 1982.
- UNFPA, *Annual Review of Population Law, 1981*, Volume 8, New York, 1981.
- Conferencia de Parlamentarios del Hemisferio Occidental sobre Población en América Latina; Actualización de la información hasta 1979. *CELADE*, 1980.
- UNFPA, *Inventory of population projects in developing countries around the world. 1980/81*. New York.
- Naciones Unidas, *V Encuesta Demográfica entre los Gobiernos*. 1982.
- Torrado, S., *El éxodo intelectual latinoamericano hacia los Estados Unidos durante el período 1961-1975. Migraciones Internacionales en América Latina*, Vol. I. No. 1, 1980.

Anexo 1

PAISES DE AMERICA LATINA Y LA POSICION DE SUS GOBIERNOS CON RESPECTO AL CRECIMIENTO NATURAL, LA DISTRIBUCION DE LA POBLACION Y LA MIGRACION INTERNACIONAL

(Continúa...)

Países	Crecimiento natural	Distribución de la población	Migración internacional
Argentina	<p>El gobierno se propone incrementar la tasa de crecimiento de la población por medio del aumento en los niveles de fecundidad y de la inmigración y un descenso de la emigración y la mortalidad.</p> <p>En 1974 se estableció una Comisión Nacional para Políticas Demográficas</p> <p>– Estimular el crecimiento natural</p> <p>a) incentivos directos:</p> <p>– subsidios del sistema impositivo</p> <p>b) incentivos indirectos:</p> <p>– beneficios médicos, centros de cuidado infantil</p> <p>– Programas de:</p> <p>a) nutrición</p> <p>b) educación sanitaria</p> <p>c) saneamiento ambiental</p> <p>d) salud rural</p> <p>e) salud materno-infantil.</p>	<p>– Inapropiada por la concentración de actividades en la Provincia de Buenos Aires</p> <p>– Desarrollo regional reteniendo población en áreas rurales y controlando el crecimiento metropolitano.</p>	<p>– Insatisfactorias las tendencias</p> <p>a) disminuir la emigración – “brain drain” –</p> <p>b) estimular la inmigración capacitada.</p>

Anexo 1

PAISES DE AMERICA LATINA Y LA POSICION DE SUS GOBIERNOS CON RESPECTO AL CRECIMIENTO NATURAL, LA DISTRIBUCION DE LA POBLACION Y LA MIGRACION INTERNACIONAL

(Continúa...)

Países	Crecimiento natural	Distribución de la población	Migración internacional
Bolivia	El gobierno propugna la intervención directa para modificar las variables demográficas. La política oficial es incrementar la tasa de crecimiento de la población por medio de la inmigración, el mantenimiento de los niveles actuales de fecundidad y la disminución de la emigración y la mortalidad.	Inapropiada. Dispersión de la población – Reforzar un sistema territorial que estimule el asentamiento de la población rural alrededor de los centros urbanos existentes.	Se considera insatisfactoria la inmigración, por ser demasiado baja, así como la emigración, por ser muy elevada.
Brasil	Apoyo oficial a la planificación familiar (acceso a la información y a los métodos) – Seguro Social a través de un programa de nutrición – Ministerio de Salud – BENFAM (privado) – Programas oficiales de planificación familiar estatal y municipal.	Estimular el crecimiento regional para poblar las regiones Oeste y Norte y colonizar el Amazonas. Programas de fijación de mano de obra en áreas fronterizas o de agricultura tradicional.	Se restringe la inmigración (Ley).

Anexo 1

PAISES DE AMERICA LATINA Y LA POSICION DE SUS GOBIERNOS CON RESPECTO AL CRECIMIENTO NATURAL, LA DISTRIBUCION DE LA POBLACION Y LA MIGRACION INTERNACIONAL

(Continúa...)

Países	Crecimiento natural	Distribución de la población	Migración internacional
Colombia	<p>El gobierno no tiene una política explícita para modificar la fecundidad ni el crecimiento de la población. La Unidad de Población (1979) tiene como objetivo promover las actividades de población dentro de los programas de desarrollo.</p> <p>El Plan de Desarrollo establece la importancia del factor demográfico; considera que las altas tasas de crecimiento constituyen un obstáculo al desarrollo. La política de población está integrada al desarrollo.</p> <p>El Ministerio de Salud y el programa Pro-familia (IPPF) proveen servicios de planificación familiar urbanos y rurales.</p> <p>Ley: disposiciones sobre información de planificación familiar en una ley general de salud.</p>	<p>Inapropiada. Alta concentración en Bogotá y otros 2 centros urbanos (Cali y Medellín). Política de reorganización del espacio con el fin de regular la intensidad de los flujos migratorios y la distribución de la población.</p>	

Anexo 1

PAISES DE AMERICA LATINA Y LA POSICION DE SUS GOBIERNOS CON RESPECTO AL CRECIMIENTO NATURAL, LA DISTRIBUCION DE LA POBLACION Y LA MIGRACION INTERNACIONAL

(Continúa...)

Países	Crecimiento natural	Distribución de la población	Migración internacional
Costa Rica	<p>– Formuló política de población. Decreto que crea la Comisión Nacional de Política de Población para definir y dirigirla (1978). El gobierno considera todavía altos sus niveles de fecundidad en relación al bienestar de la familia, aunque no en relación al crecimiento de la población</p> <p>– Ministerio de Salud y la Seguridad Social proveen servicios de planificación familiar junto a filial de IPPF para decidir libremente acerca del espaciamiento y el número de hijos.</p>	<p>Desacelerar el flujo rural-urbano. La política de redistribución espacial ha sido instrumentada por medio de la promoción del desarrollo regional y la desconcentración económica.</p>	<p>Insatisfactorias: tanto la inmigración como la emigración son demasiado elevadas.</p>
Cuba	<p>El gobierno no interviene con la intención de modificar la fecundidad y el crecimiento de la población. Los factores demográficos están integrados en la planificación del desarrollo.</p> <p>– satisfactorias las tendencias de crecimiento natural y fecundidad.</p> <p>– Planificación familiar integrada a los servicios de salud como parte integrante de la salud materno-infantil del Ministerio de Salud</p> <p>– Ley de aborto (1979).</p>	<p>Políticas de urbanización para detener el crecimiento explosivo de La Habana y para desarrollar nuevos centros industriales.</p>	

Anexo 1

PAISES DE AMERICA LATINA Y LA POSICION DE SUS GOBIERNOS CON RESPECTO AL CRECIMIENTO NATURAL, LA DISTRIBUCION DE LA POBLACION Y LA MIGRACION INTERNACIONAL

(Continúa...)

Países	Crecimiento natural	Distribución de la población	Migración internacional
Chile	<p>El gobierno ha asignado la función de conducir la política de población a la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Por razones de seguridad nacional y desarrollo – Estimular la elevación de los niveles de fecundidad – Reducción de la mortalidad – Restricción de acceso a anticonceptivos, aborto y esterilización. – Programas de comunicación y educación para estimular la maternidad. 	<p>– Colonización de áreas subdesarrolladas con recursos naturales potenciales.</p>	<p>La inmigración es satisfactoria (no significativa)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Estimulación de inmigración a regiones de colonización subpobladas <p>La emigración es insatisfactoria.</p>
Ecuador	<p>No tiene política explícita.</p> <p>El gobierno sostiene que los cambios que se produzcan en el proceso demográfico pueden obtenerse a través de modificaciones en las variables sociales y económicas.</p> <p><i>Nueva Constitución:</i> el Estado apoya la paternidad responsable y el derecho de los padres para tener los hijos que</p>	<p>Inapropiada. Política y programas de desarrollo rural y regional se orientan hacia una redistribución de la población.</p>	<p>Se ha intentado una inmigración extranjera capacitada y la repatriación de técnicos y profesionales, aunque estas medidas no se formulan con fines estrictamente demográficos.</p>

Anexo 1

PAISES DE AMERICA LATINA Y LA POSICION DE SUS GOBIERNOS CON RESPECTO AL CRECIMIENTO NATURAL, LA DISTRIBUCION DE LA POBLACION Y LA MIGRACION INTERNACIONAL

(Continúa...)

Países	Crecimiento natural	Distribución de la población	Migración internacional
Ecuador (continuación)	<p>puedan apoyar y educar.</p> <p>Se establece el <i>Consejo Nacional de Población</i> (1974) dentro del Ministerio de Salud. El <i>Consejo de Desarrollo</i> tiene la responsabilidad de establecer la política de población dentro de lineamientos sociales y económicos, de acuerdo al principio de respeto a la soberanía del Estado y a la decisión de los padres.</p> <p>Se consideran satisfactorias las tasas de crecimiento y la de fecundidad, aunque el gobierno ha instrumentado un conjunto de programas que pueden afectar el comportamiento de la fecundidad.</p> <p>Una asociación privada (afiliada a IPPF) recibe fondos del gobierno y tiene acuerdos con el Ministerio de Salud para entrenamiento de personal en planificación familiar, educación sexual y control de la fecundidad.</p>		

Anexo 1

PAISES DE AMERICA LATINA Y LA POSICION DE SUS GOBIERNOS CON RESPECTO AL CRECIMIENTO NATURAL, LA DISTRIBUCION DE LA POBLACION Y LA MIGRACION INTERNACIONAL

(Continúa...)

Países	Crecimiento natural	Distribución de la población	Migración internacional
El Salvador	<p>Tiene una política de población integrada.</p> <p>Comisión Nacional de Población (1974). El Directorio Ejecutivo para la política de población funciona desde 1977 en el Ministerio de la Presidencia. Se desea reducir la tasa de crecimiento a través de una intervención directa para modificar las variables demográficas.</p> <p>Programas de planificación familiar y salud materno-infantil, comunicación para aumentar los niveles educativos y el status de la mujer.</p> <p>El Plan de Desarrollo 1978-82 incluye la política de población como una de sus 51 estrategias.</p> <p>Existen metas de reducir la natalidad a 40.2 por ciento; la tasa de crecimiento a 2.9 por ciento para 1982 y la mortalidad a 8 por ciento.</p> <p>Los niveles de la mortalidad y la morbilidad insatisfactorios.</p>	<p>Inapropiada; se planea el establecimiento de instituciones en el sector agrícola para disminuir la migración rural-urbana.</p>	<p>La inmigración se considera satisfactoria. La emigración no es satisfactoria porque es muy baja, y se pretende aumentarla como medio de reducción del crecimiento. Algunas medidas para lograr esto son convenios celebrados con Bolivia y Arabia Saudita.</p>

Anexo 1

PAISES DE AMERICA LATINA Y LA POSICION DE SUS GOBIERNOS CON RESPECTO AL CRECIMIENTO NATURAL, LA DISTRIBUCION DE LA POBLACION Y LA MIGRACION INTERNACIONAL

(Continúa...)

Países	Crecimiento natural	Distribución de la población	Migración internacional
El Salvador (continuación)	Se intenta reducir la mortalidad infantil y aumentar la nutrición. La planificación familiar está a cargo del Ministerio de Salud, el Seguro Social y una asociación privada afiliada a IPPF.		
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> –Se estiman elevados el crecimiento natural y la fecundidad. –Proyecto (con asistencia de UNFPA) con el fin de llegar a una política específica para el tratamiento de lo demográfico –Reducir la morbilidad y la mortalidad –Ministerio de Salud: planificación familiar, conjuntamente con filial privada de IPPF Consejo Nacional de Planificación. 	Redistribución espacial de la población.	Satisfactoria (poco significativa).

Anexo 1

PAISES DE AMERICA LATINA Y LA POSICION DE SUS GOBIERNOS CON RESPECTO AL CRECIMIENTO NATURAL, LA DISTRIBUCION DE LA POBLACION Y LA MIGRACION INTERNACIONAL

(Continúa...)

Países	Crecimiento natural	Distribución de la población	Migración internacional
Haití	<p>Plan Quinquenal de Desarrollo Económico y Social (1981). Política de reducción de la fecundidad por razones de salud materno-infantil.</p> <ul style="list-style-type: none"> –Disminuir la mortalidad infantil y general porque son inaceptables los niveles de mortalidad, los de la mortalidad infantil, la alta incidencia de enfermedades transmisibles y la desnutrición –Programas rurales –Grupos vulnerables <p>Para lograr los objetivos las medidas son:</p> <ul style="list-style-type: none"> –Reforzar el programa de planificación familiar y de protección materno-infantil –Organizar campañas de educación sobre planificación familiar y salud –Revalorizar el rol femenino. 	<p>Inapropiada, debido a la primacía metropolitana y a la concentración urbana en la planicie.</p> <p>Se intenta redistribuir la población de manera más equilibrada, reorientando los flujos migratorios cuyo destino actual es Puerto Príncipe.</p>	<p>Inmigración=satisfactoria (poco significativa)</p> <p>Emigración=significativa y satisfactoria, particularmente de la fuerza de trabajo no calificada.</p>

Anexo 1

PAISES DE AMERICA LATINA Y LA POSICION DE SUS GOBIERNOS CON RESPECTO AL CRECIMIENTO NATURAL, LA DISTRIBUCION DE LA POBLACION Y LA MIGRACION INTERNACIONAL

(Continúa...)

Países	Crecimiento natural	Distribución de la población	Migración internacional
Honduras	<p>Planificación familiar como parte integral de los programas de salud materno-infantil de la política de salud desde 1966. Colabora una filial de IPPF.</p> <p>Se considera que las altas TMI "demuestran la necesidad de salud materno-infantil y planificación familiar".</p>	<p>Insatisfactoria, aunque no existe política para ajustar la configuración urbana o rural.</p>	<p>Alta la inmigración: refugiados salvadoreños y nicaragüenses.</p>
Jamaica	<p>La política demográfica se concibe como parte integrante del proceso de desarrollo.</p> <p>Se establecen metas demográficas;</p> <p>a) Alcanzar una población que no exceda los 3 millones de habitantes en el año 2000.</p> <p>b) para el mismo año 2000 lograr una esperanza de vida al nacimiento de al menos 73 años.</p> <p>c) para fines de la década del 80 llegar a un nivel de reemplazo en la fecundidad.</p> <p>Se ofrecen servicios de planificación familiar bajo la dirección del Consejo Nacional Planificación Familiar.</p>	<p>Se han instrumentado un conjunto de acciones tendientes a desacelerar los flujos migratorios rural-urbanos y para ajustar la distribución de la población rural.</p>	<p>Se han tomado medidas para reducir el volumen de la emigración.</p>

Anexo 1

PAISES DE AMERICA LATINA Y LA POSICION DE SUS GOBIERNOS CON RESPECTO AL CRECIMIENTO NATURAL, LA DISTRIBUCION DE LA POBLACION Y LA MIGRACION INTERNACIONAL

(Continúa...)

Países	Crecimiento natural	Distribución de la población	Migración internacional
México (1974)	<p>Política de población explícita, integrada a la política nacional de desarrollo.</p> <p>Se desea reducir la tasa de crecimiento natural a través de la disminución de la fecundidad.</p> <p>Metas del 2.5 por ciento en 1982 –cumplida– de 1.8 por ciento en 1988 y de 1 por ciento hacia el año 2000.</p> <p><i>Consejo Nacional de Población</i> (1974), organismo encargado de conducir la política de población.</p> <p>La Coordinación del Programa Nacional de Planificación Familiar de la Secretaría de Salubridad (1977), junto con el Seguro Social y otras agencias gubernamentales, proporciona servicios de planificación familiar y atención materno-infantil.</p>	<p>Política demográfica regional (1978). Se establecieron 3 políticas en materia de migración interna: a) de retención; b) de reorientación, y c) de reubicación, integradas entre sí, con el propósito de regular la intensidad de los flujos migratorios. Se establecieron metas de crecimiento total para cada una de las entidades federativas, con el propósito de que ninguna de ellas creciera a una tasa superior al 4.5 por ciento anual.</p>	<p>No hay política explícita de emigración. En materia de inmigración la Ley General de Población reglamenta la permanencia de extranjeros en el país, sin que se hayan definido metas en este aspecto.</p>

Anexo 1

PAISES DE AMERICA LATINA Y LA POSICION DE SUS GOBIERNOS CON RESPECTO AL CRECIMIENTO NATURAL, LA DISTRIBUCION DE LA POBLACION Y LA MIGRACION INTERNACIONAL

(Continúa...)

Países	Crecimiento natural	Distribución de la población	Migración internacional
Nicaragua	<p>Planificación familiar integrada a los servicios de salud. Ley: provisiones legales de obligaciones hacia los niños y la participación masculina en las tareas domésticas.</p>	<p>Desarrollo regional en la costa atlántica débilmente poblada.</p>	<p>Se ha repatriado a 200,000 refugiados y se propone la estimulación de inmigración capacitada.</p>
Panamá	<p>Desde 1969 el gobierno financia actividades de planificación familiar integradas a los servicios de salud materno-infantil. Niveles de mortalidad y morbilidad aceptables, aunque se reconoce el problema de diferenciales; meta para reducir la mortalidad infantil de 31.5 a 18.6 por mil de 1976 a 1980. Se contempla el establecimiento de una Oficina de Población.</p>	<p>Inapropiada: alta concentración en el centro metropolitano, extrema dispersión rural y falta de conexión entre las zonas urbanas y las rurales. Se contempla subdividir al país en 4 regiones e implementar políticas específicas en cada una de ellas: controlar el crecimiento y la actividad económica en las regiones metropolitanas, colonizar las regiones del Este, fortalecer el desarrollo rural en el Centro y el Oeste y fortalecer los centros de servicio.</p>	<p>Satisfactoria.</p>

Anexo 1

PAISES DE AMERICA LATINA Y LA POSICION DE SUS GOBIERNOS CON RESPECTO AL CRECIMIENTO NATURAL, LA DISTRIBUCION DE LA POBLACION Y LA MIGRACION INTERNACIONAL

(Continúa...)

Países	Crecimiento natural	Distribución de la población	Migración internacional
Paraguay	<p>Crecimiento natural bajo. Programas de planificación familiar con fines de salud.</p> <p>Reducir la mortalidad y la morbilidad.</p> <p>Ley: provisiones de un código de salud sobre política de reproducción humana.</p>	<p>Distribución más apropiada y desaceleración de la migración rural-urbana.</p>	<p>Disminución de la emigración a países limítrofes</p>
Perú	<p>Política de población explícita, integrada al plan de desarrollo.</p> <p><i>El Consejo Nacional de Población</i> (1980) ejecuta la política de población. No existen metas cuantitativas.</p> <p>Política de disminución del crecimiento. Sus objetivos son:</p> <ol style="list-style-type: none"> alcanzar una reducción de la fecundidad y la mortalidad —especialmente entre madres y niños; aumentar la cantidad y calidad de los servicios de salud; asegurar una paternidad responsable. 	<p>Objetivo: mejorar la distribución espacial de la población.</p> <p>No existe ninguna política explícita.</p>	<p>Restricción de la inmigración (1979) a través de un decreto.</p>

Anexo I

PAISES DE AMERICA LATINA Y LA POSICION DE SUS GOBIERNOS CON RESPECTO AL CRECIMIENTO NATURAL, LA DISTRIBUCION DE LA POBLACION Y LA MIGRACION INTERNACIONAL

(Continúa...)

Países	Crecimiento natural	Distribución de la población	Migración internacional
Perú (continuación)	<p>El gobierno considera que la fecundidad es demasiado alta.</p> <p>Programas:</p> <p>a) salud materno-infantil y planificación familiar;</p> <p>b) educación en población.</p>		
República Dominicana	<p>Política explícita de población. Objetivo: disminuir la tasa de crecimiento a través de la reducción de la fecundidad.</p> <p>Programas:</p> <p>a) planificación familiar y salud materno-infantil;</p> <p>b) educación, comunicación e información.</p> <p>Integrados a la estrategia de desarrollo.</p> <p>Metas cuantitativas: 28 por ciento TBN en 1978 (no se alcanzó). <i>Consejo Nacional de Población</i>. (1968) - Programas de planificación familiar (1968).</p>	<p>Inapropiada. La política de ajuste espacial está en la etapa de diseño; existen lineamientos para lograr un desarrollo regional más adecuado y el proyecto de reforma agraria para reducir la migración rural-urbana. También se ha comenzado la relocalización de industrias fuera de Santo Domingo, a través de la Ley de Incentivo Industrial.</p>	<p>Reconocimiento del papel de la emigración en la reducción del crecimiento y del ingreso de divisas. Reconocimiento de la necesidad de tomar medidas para desestimular la emigración ilegal hacia Estados Unidos y Venezuela.</p>

Anexo 1

PAISES DE AMERICA LATINA Y LA POSICION DE SUS GOBIERNOS CON RESPECTO AL CRECIMIENTO NATURAL, LA DISTRIBUCION DE LA POBLACION Y LA MIGRACION INTERNACIONAL

(Conclusión)

Países	Crecimiento natural	Distribución de la población	Migración internacional
Rep. Dominicana (continuación)	La mortalidad y la morbilidad aceptables. Estimulación de participación femenina en actividades productivas. Se plantea como objetivo reducir la mortalidad infantil y de 1 a 4 años, para lo cual se intenta extender la cobertura de salud al sector rural. Existe una meta de aumentar la esperanza de vida al nacimiento de 55 a 60 años entre 1976 y 1985.		
Uruguay	Población con crecimiento bajo; insatisfactorio. El gobierno no estimula la planificación familiar: los anticonceptivos tienen impuestos altos y existen regulaciones para controlar el aborto.	Desarrollar la migración rural-urbana. Insatisfactorio.	Alta prioridad a la inmigración. Repatriación de uruguayos que viven en países limítrofes.
Venezuela	—Programas de planificación familiar dentro de los de salud materno-infantil, dentro del Sistema Nacional de Salud. —Reducción de la incidencia de la ilegitimidad.	Establecer un patrón de distribución espacial.	Preocupación por el gran número de inmigrantes legales e ilegales e intento de controlar esta situación.