



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

C. 1

E/CN.12/956

8 de marzo de 1973

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Decimoquinto período de sesiones
Quito, Ecuador, 23 a 30 de marzo de 1973
precedido por una Reunión a Nivel Técnico
a partir del 20 del mismo mes

PARTICIPACION DE AMERICA LATINA EN LA CONFERENCIA
MUNDIAL Y EL AÑO MUNDIAL DE POBLACION:
ACTIVIDADES EN MATERIA DE
POBLACION Y DESARROLLO

Nota de la secretaría

1. Población y desarrollo: políticas de población

1. A pesar de la preocupación creciente de los gobiernos de los países de América Latina por el elevado ritmo de crecimiento de sus poblaciones y la intensidad del proceso de redistribución geográfica que están experimentando, todavía se siguen expresando opiniones muy divergentes respecto al significado de estos fenómenos y a las políticas que deberían adoptarse, careciéndose de gran parte de la información necesaria para comprobar la validez de los aspectos más esenciales de las distintas hipótesis.

La complejidad de las relaciones entre la dinámica de la población y el desarrollo social y económico, y la polarización de posiciones frente a este problema son semejantes a las que se dan en otros campos de las ciencias sociales y en la consideración de los determinantes del desarrollo mismo, donde se enfrentan teorías monocausalísticas de diverso tipo que dan preferencia a un determinado sector de la estructura social o económica como promotor de cambio u obstáculo fundamental.

Las discusiones sobre población y desarrollo se incorporan necesariamente a una discusión más amplia sobre las causas del subdesarrollo y por tanto a las teorías e ideologías que lo explican y a las fórmulas políticas para superarlo. El enfoque en este caso tiende a sobrepasar el conocimiento de la realidad, sustituyendo la información por abstracciones de un nivel tan general que distorsionan el planteamiento de los problemas y, con mayor razón, las soluciones posibles. La controversia abarca una amplia gama de cuestiones que van desde la relación entre el tamaño de la población y el poder nacional; el tamaño, estructura y crecimiento de la población y la dimensión del mercado, la oferta de recursos humanos, las potencialidades de cambio político y las presiones para el cambio social; hasta aspectos mucho más específicos como la relación entre el nivel de fecundidad de la mujer y su participación en el mercado de trabajo.

Para evaluar cada una de las alternativas de esas controvertidas cuestiones es necesario desentrañar el cuadro de valores, las hipótesis de cambio social, la interpretación del subdesarrollo y fundamentalmente la imagen de sociedad futura que se considera como viable y deseable.

2. El carácter controversial de muchas de las cuestiones que surgen al considerar el tema puede derivar en posiciones indefinidas o ambiguas. Para superar esas dificultades es necesario utilizar enfoques complementarios que integran diferentes perspectivas de análisis. Los fundamentales serían:

- a) La incorporación del fenómeno demográfico en el marco más amplio de las imágenes societales, planteando la necesaria coherencia entre objetivos y políticas, entre los valores sobre los que se quiere construir la sociedad futura y lo que es necesario respetar para el logro de ese objetivo.
- b) La consideración objetiva de las posibilidades de una sociedad determinada de subvenir a las necesidades de una población creciente, sea cual sea el modelo de futuro según el cual se actúe, preservando el medio ambiente y asegurando la explotación racional de sus recursos naturales.
- c) La integración de la política de población al conjunto de las políticas generales y sectoriales de desarrollo, planteando la necesidad de armonizar sus propósitos y señalando en qué condiciones pueden lograrse ajustes o por el contrario dónde residen sus incompatibilidades.
- d) La consideración de los recursos de capital disponibles, en cualquiera de las estrategias nacionales programadas, para incorporar en lo inmediato y razonablemente el efecto del crecimiento de población en un proyecto de desarrollo que, además de deseable, sea viable.

3. Es posible que en el futuro mediato la suma de acciones de planificación familiar y las tendencias de urbanización y modernización de las estructuras sociales tiendan a reducir las tasas de reproducción a niveles próximos a los de los países desarrollados. Sin embargo, cualesquiera sean los cambios en la fecundidad, las tasas de crecimiento de la población seguirán siendo durante muchos años suficientemente altas como para que la población crezca enormemente. A medida que se amplía la base de la población, incluso tasas de incremento mucho menores que las actuales se traducirán en aumentos absolutos muy grandes.

Por lo tanto, sea cual sea la política nacional en materia de crecimiento de la población, es particularmente urgente que las políticas de desarrollo se compatibilicen con los problemas del volumen, la distribución por edades y espacial de la población y las necesidades derivadas de ocupación y servicios sociales.

4. Los problemas mencionados en los párrafos anteriores, la preocupación de los gobiernos de la región respecto a las limitaciones o las posibilidades que imponen las tendencias demográficas en curso a sus políticas de desarrollo y la necesidad de encontrar los medios de armonizar esas tendencias con los objetivos de los planes de desarrollo para el presente decenio - considerada ya en los mandatos expresos de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y de la propia CEPAL - demuestran la necesidad de hacer un examen a fondo de las tareas que deberá realizar la secretaría a fin de cumplir con los mandatos y poder ofrecer a los gobiernos los elementos de juicio indispensables para la elaboración de sus políticas demográficas y su inclusión en el marco más amplio de las políticas de desarrollo.

5. Si partimos de la base de que la principal función de la CEPAL es la investigación de los problemas del desarrollo en América Latina, como un elemento básico para la formulación de políticas, es claro que el objetivo final de las tareas que realice en materia de población deberá ser contribuir al esclarecimiento de los aspectos esenciales que deben ser tenidos en cuenta para la elaboración de políticas de población integradas en las políticas generales de desarrollo. Pero la formulación de una política de población debería basarse en el conocimiento de los factores que determinan las tendencias demográficas y de las consecuencias de esas tendencias. Por consiguiente, resulta también claro que la CEPAL deberá ocuparse muy especialmente de estudiar las relaciones entre la población y el desarrollo.

6. Las tendencias demográficas probablemente figurarán entre los factores más importantes que determinarán el curso del desarrollo futuro en América Latina, pero la dirección e intensidad de sus efectos variarán según los países, según sea la interacción con todos los demás factores que influyen en el proceso de desarrollo.

Como se destacó antes, habrá que tener siempre presente que toda política de población deberá encuadrarse en la orientación estratégica que se adopte para tratar de llevar a cabo un determinado estilo de desarrollo y, por consiguiente, tanto su definición, como los objetivos y los instrumentos (y en general el papel de los gobiernos) variarán en función del estilo de desarrollo vigente en cada país. Pero aún teniendo en cuenta que la formulación y ejecución de políticas de población son facultades privativas de los gobiernos, la CEPAL debería estudiar esos problemas a fin de poner a su disposición los elementos de juicio necesarios para que ellos puedan tomar sus propias decisiones.

7. Los intentos de formular y ejecutar políticas de población tropiezan con dificultades muy serias:

i) la carencia de políticas de desarrollo auténticas y coherentes y de estrategias a largo plazo que puedan servir como marco de referencia para las políticas de población.

ii) el estado actual del conocimiento sobre las interrelaciones entre la evolución demográfica y el desarrollo, que no permite evaluar con suficiente precisión las consecuencias de determinadas políticas.

iii) las medidas de política demográfica tendrán siempre un papel secundario o complementario, aunque de considerable importancia en el conjunto de factores que influyen en las tendencias demográficas. Estas estarán determinadas en gran parte por tendencias y políticas en materia de empleo, educación, salud, vivienda, niveles y distribución del ingreso e innovaciones tecnológicas de muchos tipos. Para formular claramente todas esas políticas, se deberían tener en cuenta las tendencias y los objetivos demográficos y para determinar la factibilidad de sus metas y técnicas de programación, se debería hacer un uso mucho más intenso del que hasta ahora se ha hecho del análisis demográfico. Pero sería absurdo pretender que las consecuencias demográficas tuvieran por ejemplo, una importancia preponderante en la formulación de una política de empleo, salud o educación; los objetivos demográficos no pueden constituir un fin por sí mismos sino que deben determinarse en función de los beneficios para el desarrollo que se espera obtener en su logro.

De las dificultades enumeradas se deriva una persistente contradicción en el examen de los problemas y políticas de población. Por una parte, las recomendaciones que se formulan son tan generales que casi llegan a confundir la política de población con la de desarrollo. Por la otra, las proposiciones de acción inmediata se limitan a aceptar o rechazar el apoyo público a los programas de planificación familiar.

La formulación de una política de población presupone el conocimiento de los factores que determinan las tendencias demográficas y de las consecuencias de esas tendencias. Los estudios realizados hasta ahora sobre las interrelaciones entre las variables demográficas y los factores económicos y sociales están muy lejos de ser completos y abarcan un campo muy reducido dentro de la amplia diversidad de condiciones económicas, sociales y demográficas observables. Por consiguiente, sus resultados deberán usarse con sumo cuidado cuando se trate de interpretar el pasado o planear el futuro desarrollo de los países de América Latina.

Si se analizan las tendencias históricas del crecimiento de la población y el desarrollo económico (medido por el ingreso por habitante) no se observa una relación definida entre ambos procesos. Sin embargo, esto no quiere decir, necesariamente, que el crecimiento de la población no afecte el ingreso por habitante sino más bien que lo afecta de modos muy distintos según las causas que motiven el crecimiento de la población y los niveles y tendencias de un conjunto de variables económicas, sociales y culturales.

La población de la mayoría de los países de América Latina es pequeña en relación con su superficie y recursos naturales. Es indudable que aún con la tecnología en uso, los países de la región podrían mantener una población mucho mayor, con un nivel de vida más alto, siempre que se cambiaran las estructuras de producción, consumo y distribución existentes. Sin embargo, esa afirmación por sí sola no toma en cuenta la variable "tiempo" que tiene una importancia fundamental en el análisis del proceso de desarrollo, ni el diferente dinamismo de los factores demográficos, económicos y sociales de cada país.

Al analizar la influencia del ritmo de crecimiento de la población en el desarrollo es necesario considerar la diversidad de situaciones que se dan en América Latina.

En muchos casos de países en desarrollo una tasa excepcionalmente elevada de crecimiento de la población contribuye a agravar muchos de los problemas que deben resolverse para acelerar el proceso de desarrollo económico y social cualquiera sea el estilo de desarrollo que se considere. Un crecimiento rápido de la población requiere una elevada tasa de inversión solamente para mantener el nivel del ingreso por habitante. Esta situación reduce la disponibilidad de capital para aumentar la productividad de los recursos humanos y, de ese modo, aumentar el ingreso por habitante. Esto no significa admitir que la solución de los problemas del desarrollo de esos países consista simplemente en reducir la tasa de crecimiento de su población. Sin duda esa sería una medida beneficiosa en muchos casos, pero sus efectos pueden ser menos importantes que los de las reformas institucionales, políticas y sociales que también se requieren con urgencia.

En otros países, sin embargo, con tasas de crecimiento demográfico relativamente bajas, escasa densidad y abundantes recursos naturales un crecimiento más alto de la población puede ser un factor favorable para la aceleración del proceso de desarrollo. En los países más pequeños con recursos naturales escasos y poco variados las posibilidades de absorber un crecimiento rápido de la población en la vida económica nacional como

productores y consumidores, son limitadas y condicionan fuertemente el ritmo de desarrollo. Otros países grandes, con abundancia y variedad de recursos naturales se encuentran en mucho mejores condiciones para lograr un mejor aprovechamiento de las potencialidades que el elevado crecimiento de la población tiene, en relación con la producción y el consumo, para la ampliación del mercado interno y la existencia de una fuerza de trabajo móvil y adaptable a los cambios en la estructura de la demanda de mano de obra que son inherentes al proceso de desarrollo.

Es necesario recalcar que la utilidad de la noción de óptimo en cuanto al tamaño de la población para el análisis de la relación entre la población y el desarrollo ha sido muy criticada por su dependencia de la situación de la ciencia y la tecnología y la utilización diferencial de los recursos humanos según distintos modelos de desarrollo. En cambio resulta más adecuado considerar la tasa óptima de crecimiento de la población, en un período corto determinado, teniendo en cuenta los avances de la ciencia y la tecnología, la dotación de recursos naturales, la capacidad de absorción de los recursos humanos por el sistema económico y otros factores.

La composición por edades de la población de un país tiene importantes consecuencias económicas y sociales ya que ella es un factor determinante de la proporción de habitantes que participan en la actividad económica, atienden el sistema educativo, necesitan viviendas, asistencia médica, servicios de seguridad social, etc. El hecho de que la población de muchos de los países de la región esté compuesta por una alta proporción de niños y adultos jóvenes contribuye a agravar la magnitud de los problemas que plantea la satisfacción de las necesidades educativas, de vivienda, servicios sociales, etc. En esa situación la población económicamente activa debe soportar una carga de dependencia excepcionalmente elevada que reduce el nivel de ahorro y, por consiguiente, limita las posibilidades de inversión para el mejoramiento económico y social.

Los problemas derivados del rápido crecimiento de la población urbana son mucho más evidentes, aún para el observador lego. Aunque la migración hacia las áreas urbanas se presenta como un movimiento demográfico que favorece la modernización y la elevación del nivel de vida de la población, estos resultados dependen en gran medida del equilibrio entre el desarrollo industrial de las zonas urbanas y la modernización de la agricultura y de la posibilidad de que las zonas urbanas puedan absorber esa migración.

En las zonas urbanas, el rápido crecimiento de la población hace muy difícil la asimilación de los migrantes proveyéndoles empleo, vivienda adecuada y otros servicios públicos; en las zonas rurales, los cambios en la estructura por sexo y edades y la composición según características socio-económicas de la población tienen generalmente consecuencias desfavorables ya que la población que emigra se compone de adultos jóvenes en edad de

En general hay acuerdo en considerar que la estructura agraria, las posibilidades de empleo, el nivel de ingreso y la alta tasa de crecimiento natural de la población rural son las variables más importantes para explicar la migración rural-urbana. También se está de acuerdo en que existe un conjunto de factores no económicos que contribuyen a motivarla. Sin embargo, el conocimiento actual sobre la importancia relativa de las diferentes motivaciones para migrar es demasiado limitado como para seleccionar los incentivos y frenos que permitirían instrumentar una política de redistribución espacial de la población. Tampoco se ha hecho un análisis integral que muestre la importancia relativa que tiene esa redistribución en comparación con otros cambios o rigideces estructurales que corresponden a diferentes estilos de desarrollo.

La migración interna y la fecundidad son las dos variables que seguramente tendrán más significación para la evolución demográfica de los países de América Latina en el futuro. La primera en relación con la urbanización; la segunda en relación con el crecimiento y la estructura por edades de la población.

En la actualidad se reconoce la necesidad de que una política nacional de población considere especialmente los problemas planteados por la migración interna e incluya, entre otras cosas, medidas tendientes a aliviar los problemas derivados de la rápida urbanización. También está ganando adeptos la idea de que las regiones atrasadas deberían industrializarse en la medida en que sea económicamente posible.

Contrariamente al caso de la migración internacional, el control de los movimientos migratorios internos presenta graves dificultades de orden práctico e institucional. Es posible que esos movimientos puedan ser influenciados mediante la aplicación de diversas medidas o planes de acción que incluyan incentivos y restricciones de carácter económico y social, pero los conocimientos actuales respecto a los factores que determinan las migraciones son muy incompletos como para estimar sus efectos cuantitativamente.

En los países industrializados la fecundidad descendió paulatinamente durante el período de transición de una sociedad agraria tradicional a una sociedad industrial modernizada, con un alto grado de urbanización, alta movilidad social y donde el status de la mujer se fue haciendo prácticamente incompatible con la procreación y crianza de una familia numerosa. En esos países los cambios en las actitudes respecto al tamaño de la familia no fueron inducidos en forma apreciable por campañas publicitarias ni por las posibilidades tecnológicas de controlar los nacimientos; más bien fueron la consecuencia del proceso de adecuación de la familia a nuevas condiciones económicas y sociales.

En los países en desarrollo, la transición demográfica en general y las tendencias de la fecundidad en particular están siguiendo patrones, y, especialmente, cronologías muy diferentes.

El estado actual del conocimiento respecto a los factores determinantes de las tendencias de la fecundidad sólo permite formular hipótesis muy generales respecto a su evolución futura en los países de América Latina. Si se toman en cuenta los diferenciales observados en relación con la educación, el ingreso, la residencia y otras características económicas y sociales todo parece indicar que el descenso de la fecundidad será lento y gradual en la mayoría de los países.

Es importante destacar, sin embargo, que esas hipótesis no toman en cuenta otros factores que pueden llegar a tener una importancia decisiva para la evolución de la fecundidad en los países de América Latina, en vista de que la información disponible muestra que el interés por limitar el número de nacimientos en grandes sectores de la población no corresponde al conocimiento y la disponibilidad de los medios para lograr ese objetivo.

Es evidente que los adelantos recientes en la tecnología de la regulación de los nacimientos y la difusión y efectividad de los medios de comunicación de masas, han aumentado notablemente las posibilidades de un control efectivo de la procreación, aún en poblaciones con bajos niveles de ingreso y educación. En este sentido, el descenso de la fecundidad se ha desvinculado, al menos potencialmente, de los cambios en las condiciones económicas y sociales.

2. Los trabajos recientes de la CEPAL en materia de población y desarrollo

En su décimotercer período de sesiones, la CEPAL aprobó la resolución 290 (XIII) que recomienda a la secretaría que, en el programa de trabajo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo preste atención destacada a los estudios, investigaciones y asesoramiento en relación, entre otras materias, con la "continuación de estudios demográficos para un mejor conocimiento de los problemas de la población".

En el programa de trabajo de la secretaría aprobado en el mismo período de sesiones, se estableció en el programa de desarrollo social asignado a la División de Desarrollo Social, el subprograma "política de población".

Para la ampliación de su programa de trabajo en materia demográfica, la CEPAL solicitó y obtuvo financiamiento extrapresupuestario del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para Actividades Demográficas (UNFPA). Esto permitió el fortalecimiento de la infraestructura dedicada a los estudios de población, formándose una unidad de población en la División de Desarrollo

marginalidad urbana y estratificación ecológica"; "Migración interna en el Brasil, 1890-1970"; "América Latina: Estimación del crecimiento urbano (ciudades grandes, medianas y pequeñas), en el período 1950-1970"; "El uso de datos y estudios demográficos en la planificación del desarrollo regional"; "Development strategy implications of population growth and labour force absorption in Latin America"; "Volume and characteristics of internal migration in Colombia"; "Tendencias y dirección del crecimiento urbano en América Latina entre 1950 y 1970"; "Urbanization trends in Brazil, 1940-1970"; "Family structure and change. A review".

En agosto de 1970, se llevó a cabo en la Ciudad de México la Conferencia Regional Latinoamericana de Población, organizada por la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población, la CEPAL, el CELADE y el Colegio de México.

La abundante documentación que se presentó a esa conferencia sirvió de base para hacer un examen general del problema demográfico en América Latina, y profundizar análisis anteriores. En el documento "Tendencias demográficas y opciones para políticas de población en América Latina" (E/CN.12/874) que se presentó al décimocuarto período de sesiones de la CEPAL en abril de 1971 se resumen la situación y las tendencias demográficas en la región prestando especial atención a la probabilidad de que continúen esas tendencias; se analizan las interrelaciones entre diversos factores económicos y sociales y las variables demográficas; y se explora la cuestión crucial de la formulación de políticas planteándose algunas proposiciones sobre este problema.

En agosto de 1971 se realizó en Santiago el Seminario sobre el Uso de Datos y Estudios Demográficos en la Planificación (DEMOPLAN) con el patrocinio conjunto de la División de Población de las Naciones Unidas, el BID, la CEPAL, el ILPES, el PREALC, la OEA y el CELADE. En él se discutieron, con funcionarios responsables de la planificación nacional, los siguientes temas: i) las posibilidades y perspectivas del uso de datos y estudios demográficos en la planificación del desarrollo; ii) los aspectos sustantivos y metodológicos del sistema de interrelaciones entre demografía y planificación y los métodos y técnicas requeridos para incorporar las variables demográficas en la planificación; y iii) los lineamientos generales de un programa de enseñanza de dichos métodos y técnicas 1/.

1/ Véase el informe del Seminario (ST/ECLA/Conf.41/L.17).

Durante 1972 la evaluación de la Estrategia Internacional del Desarrollo brindó una excelente oportunidad para presentar de manera sistemática y conceptual un estado del conocimiento actual sobre la realidad y las políticas de los países de la región en materia de población. Con ese propósito se prepararon dos informes: "Tendencias de la población durante la década de 1960: algunas implicaciones para el desarrollo" y "El empleo y la utilización de los recursos humanos en América Latina". Estos informes serán revisados para su publicación en 1973.

El programa de población de la CEPAL se ha estado llevando a cabo con la colaboración y en coordinación con el CELADE y la División de Población de las Naciones Unidas. El CELADE ha asesorado a la CEPAL en la preparación de su programa de trabajo en población y ha preparado críticas y comentarios sobre los documentos producidos.

La CEPAL, a su vez, colabora en los programas de enseñanza del CELADE. Desde 1967, el demógrafo de la CEPAL ha dictado anualmente un curso sobre estimaciones y proyecciones de población, para los alumnos del Curso Básico y ha dirigido a esos alumnos en sus proyectos de investigación.

El apoyo de la CEPAL al CELADE se puso de manifiesto nuevamente durante el décimocuarto período de sesiones de la Comisión cuando se aprobó la resolución 304 (XXIV) que ... "declara al CELADE organismo autónomo bajo la égida de la CEPAL y le encomienda que continúe ampliando y mejorando sus actividades de enseñanza, investigación y asesoramiento a los países de la región en materia de población".

Mientras tanto, en los últimos años la CEPAL ha expandido considerablemente su programa de trabajo en estadísticas demográficas. Actualmente existe un programa de promoción de las estadísticas demográficas continuas en la región y un grupo de asesores regionales adscritos a la División de Estadística que incluye dos expertos en censos, uno en muestreo, uno en computación, uno en estadísticas vitales y otro en cartografía censal.

Este esfuerzo deberá ser complementado con una expansión correspondiente de la investigación de las relaciones entre el cambio demográfico y el desarrollo que posibilite la utilización plena de esa información estadística en la planificación, ya que los trabajos exploratorios realizados hasta ahora por la Unidad de Población, han sido una respuesta insuficiente para llenar las necesidades de la región en esta materia.

3. El programa ampliado de la CEPAL en materia de población y desarrollo

Las consideraciones precedentes sirvieron como base para la discusión en la reunión del Grupo de Expertos sobre el Programa de Población de la CEPAL que se reunió en Santiago en diciembre de 1972 2/.

Teniendo en cuenta las conclusiones de dicha reunión 3/, la secretaría elaboró el siguiente programa de trabajo en materia de población y desarrollo:

a) Consideraciones generales

El programa de trabajo ampliado en materia de población tiene el propósito de profundizar el diagnóstico de la situación y de las tendencias del desarrollo en América Latina, contribuyendo a proporcionar elementos de juicio que permitan incorporar las variables demográficas en los planes y estrategias de desarrollo de los países de la región.

El programa ampliado que se propone comprende tres áreas de actividad estrechamente coordinadas entre sí:

i) Investigación interdisciplinaria de las interrelaciones entre el cambio demográfico y el desarrollo, tomando en cuenta las distintas situaciones y estilos de desarrollo que se dan en América Latina.

ii) Asistencia técnica, a solicitud de los gobiernos, para el mejoramiento de las estadísticas demográficas, la inclusión de las variables demográficas en la planificación del desarrollo y el suministro de la información básica necesaria para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas de población.

iii) Colaboración con la Sede y con los organismos especializados de las Naciones Unidas que llevan a cabo programas en materia de población para que en ellos se considere adecuadamente la realidad socioeconómica-cultural de los países de la región, se dirija la atención hacia los

2/ Véase "Problemas de Población y Desarrollo en América Latina". Nota de la secretaría, ST/ECLA/Conf.46/L.1.

3/ Grupo de Expertos sobre el Programa de Población de la CEPAL. Proyecto de Informe, ST/ECLA/Conf.46/L.2/Rev.1.

problemas que se estiman más pertinentes para el desarrollo de esos países y se tomen en cuenta las concepciones políticas prevalecientes en ellos. Durante los dos próximos años esta colaboración estará enmarcada en el programa de actividades del Año Mundial y la Conferencia Mundial de Población, 1974.

El programa se llevará a cabo mediante el esfuerzo conjunto de la Unidad de Población de la División de Desarrollo Social, el grupo de asesores regionales en censos y estadísticas vitales adscrito a la División de Estadística y la Sección de Estadísticas Sociales y Demográficas de la misma división; contará asimismo con el aporte de expertos de otras divisiones y programas de la CEPAL que colaborarán en la ejecución de proyectos específicos. Ese esfuerzo se complementará con el de consultores de alto nivel, contratados por períodos breves para realizar estudios previstos en el programa y con proyectos cooperativos con centros de investigación de la región 4/.

La CEPAL buscará las formas más expeditas de facilitar la coordinación de estas actividades con los programas de otros organismos, como ILPES, CELADE, el grupo de población de CLACSO, FLACSO, UNESCO, OSP PREALC y diversas instituciones nacionales.

b) Investigación

El propósito fundamental del programa de investigación es proporcionar a los gobiernos los elementos de juicio indispensables para la elaboración de políticas de población, que respondan a las políticas y programas de desarrollo. La CEPAL realizará estudios que proporcionen interpretaciones estructuradas de la relación entre el cambio poblacional y el desarrollo.

El análisis, interpretación y síntesis de los problemas población-desarrollo que se propone, se concentrará en los siguientes sectores prioritarios:

i) Estudios de casos sobre la relación entre la dinámica demográfica y el desarrollo económico. Estos estudios tendrán por objeto lograr una interpretación del papel que representan las tendencias demográficas en el desarrollo de los países de América Latina. Se llevarán a cabo en un

4/ Los estudios de tipo cooperativo, aunque amplían enormemente la capacidad de acción de la secretaría, demandan un mayor número de especialistas de planta.

pequeño número de países seleccionados de tal modo que correspondan a diferentes situaciones típicas de evolución demográfica y desarrollo, considerando los problemas con una perspectiva histórica y globalizante que integre los análisis sectoriales, regionales y temáticos realizados por un equipo interdisciplinario. La realización de estos estudios proveerá una excelente oportunidad para focalizar en un país determinado y en forma coordinada otras actividades de la CEPAL, lográndose así un mayor rendimiento en cada una de ellas.

ii) Estudios sobre las políticas de población y las teorías sobre la vinculación entre el cambio demográfico y el desarrollo. Se hará un análisis crítico de las teorías prevaletentes, examinando su validez en las distintas situaciones y estilos de desarrollo que se observan en América Latina. Se hará un inventario y se analizarán las políticas de población en los países de la región, incluyendo la consideración de sus componentes, instrumentos y el papel de la acción pública.

iii) Evaluación de la Estrategia Internacional del Segundo Decenio para el Desarrollo. La CEPAL continuará con los trabajos de evaluación periódica. Se espera que la ejecución del programa de investigación de la CEPAL en materia de población permitirá nuevos aportes para los próximos informes de la evaluación, aunque se prevé que habrá que completar esos materiales con análisis especiales.

iv) Estudios específicos. Estos serán seleccionados según las prioridades que resulten de preparar los estudios mencionados en i) y en ii) y fundamentalmente cubrirán los temas siguientes:

- 1) Aspectos demográficos de los problemas del empleo y subempleo de la fuerza de trabajo

La relación entre el crecimiento de la población y las condiciones de desocupación y subempleo será analizada mediante la integración del análisis poblacional con el estudio de las estructuras socioeconómicas y los estilos de desarrollo tomando en cuenta los adelantos de investigación sobre marginalidad urbana, los estudios sobre empleo y distribución del ingreso, y las investigaciones sobre las tendencias demográficas y la urbanización ya realizados.

2) Efectos de la migración en las zonas urbanas y rurales

El hecho de que los migrantes no constituyen una muestra representativa de la población de zona de origen ni de la de destino tiene importantes repercusiones tanto para ambas zonas como para los mismos migrantes. Con esta perspectiva sería de gran utilidad realizar dos tipos de estudios complementarios. En uno de ellos se analizarían las consecuencias de la emigración en la organización económica y social de comunidades que hayan experimentado una corriente importante de emigración. En el otro se investigaría el proceso de absorción de la población migrante en las zonas de destino, dando especial importancia al problema de la adaptación de los migrantes a las nuevas condiciones de vida y al empleo.

3) Efectos de algunas políticas sobre la distribución geográfica de la población

Las densidades medias relativamente bajas de América Latina y la existencia de importantes territorios prácticamente desocupados o de muy baja densidad de población, junto con la concentración urbana y la metropolización constituyen factores de gran importancia para la integración de las políticas de población en las políticas de desarrollo. Teóricamente las condiciones de América Latina en cuanto a posibilidades de distribución espacial son superiores a las de otras regiones del mundo y es necesario investigar la viabilidad y efectividad relativa de diferentes políticas de redistribución de la población.

4) Estructura familiar y cambio social

La familia es el grupo social básico donde se gestan las interrelaciones entre el cambio demográfico y el desarrollo. De ahí la importancia que tiene su conocimiento para la formulación de una política de población. Este estudio consistirá en un nuevo examen a la luz de la experiencia latinoamericana de la tesis central (que continuamente aparece en los estudios sobre la familia) que considera que, como resultado del proceso general de modernización y la industrialización, ese grupo social se va transformando paulatinamente de una familia de tipo extendido, característica de las sociedades agrarias tradicionales, a otra de tipo nuclear o conyugal que se observa en las sociedades modernas altamente urbanizadas e industrializadas. De ese modo se progresaría en el conocimiento de los cambios en la estructura y funciones de la familia latinoamericana, en sus diferentes formas y los cambios sociales concomitantes en diferentes situaciones nacionales.

5) Aspectos demográficos de los problemas educativos

Los niveles y tendencias de la mortalidad, fecundidad y migración determinan el ritmo de crecimiento y la estructura por edad de la población en general y de la población de edad escolar en particular. Para una cabal comprensión de los problemas del desarrollo educativo es necesario contar con análisis demográficos que permitan estimar la posible demanda de servicios educacionales de acuerdo con las tendencias previstas de las variables demográficas. Este estudio serviría de base para un enfoque más amplio que consideraría el problema de la adecuación de los recursos humanos para el desarrollo.

6) Aspectos demográficos de la población rural

La situación de la población rural está cambiando rápidamente en América Latina. Las zonas rurales han dejado de ser aisladas y estáticas pero el crecimiento de la población, combinado con otros factores, han hecho cada vez menos viables los sistemas de tenencia de la tierra, cultivo, comercialización, relaciones vecinales y urbano-rurales de tal manera que una proporción creciente de la población rural no encuentra alternativa frente a la pobreza marginalizada. El estudio de la situación y características de la población rural en general, destacando las condiciones de vida y actitudes de los grupos rurales "marginalizados" deberá aportar importantes antecedentes para la planificación del desarrollo.

7) Dinámica de la población y distribución del ingreso

El crecimiento y la estructura de una población dependen de los niveles y tendencias de la mortalidad, la fecundidad y la migración. En la mayoría de los países de América Latina la fecundidad será el principal factor determinante del crecimiento y la estructura de la población en el futuro. Por otra parte la migración interna determinará en gran parte la distribución geográfica de la población. Tanto el tamaño de las familias como el nivel de mortalidad de determinados estratos sociales y la zona de residencia están asociados con el nivel y la distribución del ingreso. Estos a su vez condicionan, junto con otros factores, el ahorro y la inversión. El estudio tendría por objeto analizar esas relaciones en diferentes grupos sociales, con la mayor desagregación posible en algunos países de América Latina.

c) Asistencia técnica

En la actualidad casi toda la asistencia que presta la secretaría en materia de población se concentra en las estadísticas demográficas. Se prevé, sin embargo, un número creciente de solicitudes de asistencia para uso de datos y estudios demográficos en la planificación y sobre los conocimientos básicos que necesitan para formular políticas de población. La CEPAL no se encuentra actualmente en condiciones de satisfacer estas demandas. Aparte de la escasez de recursos humanos y financieros, es necesario un gran esfuerzo de acumulación del conocimiento básico indispensable para definir el pensamiento de la institución frente a cada problema. No obstante, se espera que, a mediano plazo, habrá demandas que podrían ser atendidas y que en tales situaciones será imprescindible coordinar los proyectos de investigación y la asistencia técnica.

d) Colaboración para la Conferencia Mundial de Población, 1974 y otras actividades del Año Mundial de Población, 1974

Se prevé que esta colaboración se referirá a dos órdenes de actividades: las institucionales para ayudar a la mejor organización de la Conferencia, y los simposios y lograr la participación activa de los gobiernos, y otra, intelectual, que consistirá en la preparación de documentación e información para esas reuniones.

La CEPAL en tanto que organismo regional de Naciones Unidas, debiera estar pronta a facilitar las consultas de los gobiernos a fin de promover el máximo consenso de los países de América Latina respecto a las cuestiones incluidas en el temario. La CEPAL podría establecer contactos con los gobiernos a fin de conocer sus puntos de vista, asesorarlos en la contestación de los formularios que les remitió el Secretario General y en los objetivos de la Conferencia.

Con el propósito de facilitarles la toma de posiciones frente a los temas de la Conferencia Mundial, los gobiernos podrían considerar la conveniencia de realizar un seminario regional a principios de 1974, a fin de coordinar la posición de la región en la próxima Conferencia Mundial.

La Secretaría General de la Conferencia Mundial ha pedido la participación de la CEPAL en la preparación de documentos y estudios para la Conferencia y los simposios en estos campos:

/i) Cooperación

i) Cooperación con CELADE en el análisis de los cuestionarios enviados a los gobiernos por el Secretario General de las Naciones Unidas para la segunda encuesta respecto de las tendencias de la población, el desarrollo económico y social y las políticas y programas de acción en este campo.

ii) Un documento para el Simposio sobre Población y Desarrollo, que consistirá en un ejercicio ilustrativo sobre las repercusiones para el desarrollo de cursos alternativos de las tendencias demográficas futuras, teniendo en cuenta diferentes estilos de desarrollo.

iii) Un documento sobre población, recursos y medio ambiente dando especial importancia a sus interrelaciones según diferentes formas de asentamiento de la población en zonas urbanas y rurales, para el Simposio sobre Población y Medio Ambiente y que también servirá de base para la documentación del tema correspondiente en la Conferencia Mundial.

iv) Un documento, en colaboración con el CELADE, sobre factores económicos y sociales que influyen en las tendencias de la fecundidad, mortalidad, migración y urbanización.

v) Se espera también que la CEPAL haga comentarios a otros documentos de amplitud mundial que serán preparados por la Sede, los organismos especializados y otras instituciones en lo que se refiere al tratamiento que se hace en ellos de la situación y las tendencias en América Latina.