



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.41/L.16

26 de agosto de 1971

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SEMINARIO SOBRE UTILIZACION DE ESTUDIOS Y
DATOS DEMOGRAFICOS EN LA PLANIFICACION

Auspiciado conjuntamente por:

Banco Interamericano de Desarrollo,
Centro Latinoamericano de Demografía,
Comisión Económica para América Latina,
División de Población de las Naciones Unidas,
Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social,
Organización de los Estados Americanos,
Secretaría General, y
Programa Regional del Empleo de América
Latina y el Caribe (OIT).
Santiago de Chile, 23 al 29 de agosto de 1971.

LA EXPERIENCIA VENEZOLANA SOBRE USO DE DATOS
Y ESTUDIOS DEMOGRAFICOS EN LA PLANIFICACION

presentado por

Dirección de Planificación Social y Cultural,
Oficina Central de Coordinación y Planificación,
República de Venezuela



1. Advertencia: Las limitaciones de la información estadística disponible han dificultado ostensiblemente la elaboración realista de los planes nacionales de desarrollo económico y social. En este sentido, la experiencia venezolana de planificación no difiere grandemente de otros países latinoamericanos. Igualmente, quizás sea en el campo de la programación del empleo donde las dificultades estadísticas se dejan sentir con mayor énfasis, constituyendo un verdadero problema sin cuya superación difícilmente pueda hablarse de planificación del uso y formación de la mano de obra.

Las deficiencias estadísticas señaladas están, en nuestro caso, referidas básicamente al alcance o cobertura de la información, a su nivel de agregación, a su grado de exactitud y confiabilidad, a la oportunidad temporal en que se suministren los datos; y conllevan una acentuada inadecuación de la información a los propósitos de un conocimiento objetivo de las tendencias ocupacionales de la fuerza de trabajo y a los problemas que le son inherentes.

Ante tal situación, y enfrentados a la necesidad de formular un Plan Nacional de Recursos Humanos, concebido como parte integrante del proceso general de planificación, la Oficina Central de Información y Planificación (CORDIPLAN) conjuntamente con varias instituciones públicas promovió y realiza actualmente una investigación en materia de recursos humanos.

Esta investigación denominada Proyecto "Investigación y Planificación de Recursos Humanos" deberá concluir en la formulación de un Plan Nacional de Recursos Humanos a ser ejecutado en un plazo no menor de 15 años. Copia del Proyecto de Investigación se anexa al presente informe. Como puede notarse de la lectura del mismo, la consideración explícita, de diversos aspectos demográficos y ocupacionales adquiere en la investigación un carácter relevante.

Igualmente se anexa copia del proyecto "Investigación y Planificación Urbana" que se lleva a cabo bajo el patrocinio de CORDIPLAN y el Fondo Especial de las Naciones Unidas. Este proyecto encaminado a examinar los fenómenos de la urbanización en Venezuela y a la formulación de políticas relativas al proceso de poblamiento tiene obvias implicaciones demográficas y ocupacionales.

Es pues, a la luz del comentario anterior que deben considerarse los predicados que bajo la forma de respuesta se expresan a continuación, resumiendo sucintamente la experiencia venezolana respecto al uso de datos y estudios demográficos en la planificación.

2. Por ley, el suministro de información estadística oficial compete al Ministerio de Fomento a través de la Dirección General de Estadística y Censos Nacionales. En la práctica esta Dirección puede delegar, y así lo hace, en algunas agencias gubernamentales la recolección y publicación de datos en áreas específicas de información (v.g. la Dirección de Estadística Laboral del Ministerio del Trabajo).

Sin embargo, por múltiples razones, un número importante de instituciones públicas (e incluso privadas) generan sus propias estadísticas.^{1/}

Los datos demográficos utilizados por CORDIPLAN para la determinación de las metas de empleo contenidas en el IV Plan de la Nación (1970-1974) son los emanados de la Dirección General de Estadística.

3. Las proyecciones de población utilizadas en la preparación del IV Plan de la Nación fueron elaboradas por la Dirección General de Estadísticas básicamente en el año 1969. Dicha elaboración implicó la tarea de actualización de proyecciones confeccionada en años anteriores.

4. Uso de las Proyecciones

a) El nivel de detalle de los datos demográficos utilizados para calcular las demandas que se esperan satisfacer en el período del Plan en materia de vivienda, educación y salud fue bastante variable y no siempre tuvieron como referencia la distribución urbana-rural de la población. Para las tres (3) áreas de

^{1/} CORDIPLAN y en general muchas otras Oficinas están de acuerdo en que la prolongación en el tiempo de múltiples fuentes de datos estadísticos agravaría las ya serias limitaciones que dificultan la formulación y puesta en práctica de la política económica y social.

Tales problemas han determinado la reciente constitución de un "Comité de Enlace" entre la Dirección General de Estadística y Censos Nacionales, el Banco Central de Venezuela y CORDIPLAN, con el propósito de lograr la adopción de medidas que permitan encarar favorablemente las dificultades existentes en esta materia. (Gaceta Oficial N° 29.559 del 15 de julio de 1971).

VENEZUELA: PERIODO Y AMBITO DE LAS PROYECCIONES DE POBLACION TOTAL Y ECONOMICAMENTE ACTIVA

	Período y ámbito de la población		
	Nacional	Regional	Rural-Urbana
1. <u>Población total</u>			
a) global	1961-1991	1961-1991*	1961-1973
b) por sexo	1961-1976		
c) por edades	1961-1976		
2. <u>Población Económic. Activa</u>			
a) global			
i) por sexo	1961-1976		
ii) por edades	1961-1976		
b) ocupada			
i) por rama de actividad económica	1971-1974		
ii) por nivel educativo	1971-1974		
c) desocupada	1971-1974		

* A nivel de entidad federal. También existen proyecciones a nivel de distrito y municipio sólo para el período 1961-1976.

Nota: Este cuadro se refiere sólo a la información demográfica emanada de la Dirección General de Estadística y Censos Nacionales del Ministerio de Fomento. La información sobre población ocupada corresponde a las metas contempladas en el IV Plan de la Nación.

Existen otras estimaciones, incluso con un mayor nivel de desagregación y abarcando un período más amplio, también elaboradas por instituciones públicas. Sin embargo, estos datos no fueron utilizados a los propósitos de la elaboración del IV Plan.

Una importante salvedad debe señalarse respecto a las cifras publicadas por el Ministerio de Obras Públicas a través de la Comisión del Plan de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH), las cuales se utilizaron especialmente a los fines de la Programación agropecuaria, de infraestructura vial y en menor medida para la programación de la vivienda.

programación señaladas las cifras fueron utilizadas principalmente a nivel de entidad federal (Estados) y de las principales ciudades. En algunos casos, especialmente en materia de salud, se llegó a manejar información por municipios e incluso por parroquias. Dado el carácter agregado del IV Plan, muchos de estos elementos no son observables directamente en él; sin embargo, son claros en los documentos técnicos que sirvieron de base a la elaboración del Plan General.

b) Las diversas implicaciones económico-sociales de la expansión demográfica de Venezuela y del consiguiente incremento de la oferta de trabajadores constituyeron el punto de partida de la programación del empleo, condicionando en gran parte los objetivos en materia ocupacional del Plan 1970-1974.

En cifras globales, el Plan prevé la generación de 597 mil nuevos empleos. Siendo esta cifra ligeramente superior al aumento proyectado de la fuerza de trabajo durante el período 1970-1974 (578 mil personas), se estima se producirá un leve descenso en el volumen absoluto de la desocupación de la mano de obra. Sin embargo, la tasa de desocupación se reducirá en forma apreciable, situándose para el último año del Plan en 6,5 por ciento de la población económicamente activa.

i y ii) La determinación explícita de las metas ocupacionales del Plan implicó un proceso laborioso de trabajo dado que se consideró en forma simultánea con las metas de producción, productividad e inversión. El procedimiento utilizado fue el de aproximaciones sucesivas mediante reajustes más o menos continuos en las diversas relaciones macro-económicas cuantitativas tanto globales como sectoriales (v.g. coeficiente de inversión bruta, relación marginal capital-producto, producto medio por trabajadores, densidad relativa de capital, etc.).

Tal proceso de ajustes naturalmente implicó cambios más o menos importantes en las metas originalmente formuladas del empleo. En especial esto fue cierto para las actividades de la producción agropecuaria, del comercio y de los servicios. Sin embargo, la parcial reformulación de las metas no llevó a la conclusión de establecer políticas especiales de generación de empleo, bajo la forma, por ejemplo, de programas de ocupaciones adicionales. (Situaciones del último tipo se encararon especialmente en el Plan 1963-1966).

Existe sí una variante de las políticas especiales de empleo, empero su importancia cuantitativa en el IV Plan es realmente insignificante.

Dicha variante se refiere a los ensayos en curso para generar empleos mediante programas de autogestión en actividades de reducida escala económica (el presupuesto teórico que subyace tras estos ensayos se fundamenta en el "modelo" denominado de "economías paralelas o compensatorias").

iii) En este punto debe indicarse que independientemente del nivel absoluto o relativo de las diferencias, positivas o negativas, observables entre la población económicamente activa y la población ocupada, en Venezuela tradicionalmente y a los fines de la programación económica y social se ha considerado la variable demográfica en forma exógena y no se han establecido políticas para influir deliberadamente sobre la dinámica poblacional.

Sólo muy recientemente se comienza a darle una interpretación diferente a la variable demográfica. Las razones de este cambio aparecen asociadas a los efectos económicos y sociales de la elevada tasa de crecimiento de la población venezolana, así como a las diversas implicaciones de una fuerte corriente inmigratoria (gran parte de la cual asume un carácter ilegal).

En tal sentido, varios grupos de trabajo analizan bajo una perspectiva interdisciplinaria las características y tendencia de comportamiento de la población. Los resultados de tales investigaciones con seguridad permitirán formular una comprehensiva política-demográfica.

c) Evaluación de Proyectos: No obstante la importancia del sector público venezolano respecto al esfuerzo de financiamiento de los programas de inversión, bien sea a través del otorgamiento de créditos u otro tipo de facilidades a los sectores empresariales privados o mediante la implantación directamente bajo su responsabilidad, de actividades productivas; la programación de las inversiones no ha sido enmarcada bajo definidos criterios de evaluación de proyectos.

Esto no sólo se presenta en los casos de los programas financiados o ejecutados por el sector gubernamental sino que afecta a las actividades del sector empresarial privado.

En verdad, las instituciones públicas dedicadas a la promoción y financiamiento de programas de desarrollo suelen definir áreas prioritarias de actividad con preferencia la industrial y agrícola, y sobre esa base examinar las demandas crediticias del sector privado.

Sin embargo, sólo en contadas ocasiones se determina adecuadamente la magnitud y características ocupacionales del empleo directamente generado por los proyectos de inversión. Más infrecuente aún es la determinación del efecto multiplicador de empleos de estos proyectos sobre el conjunto de la economía.

A los propósitos de superar dicha situación se dan actualmente pasos iniciales para la creación y puesta en funcionamiento del Sistema Nacional de Promoción y Evaluación de Proyectos, el cual operará adscrito a CORDIPLAN y entre otras funciones tendrá las de elaborar e implantar normas y procedimientos para la preparación uniforme de los proyectos, incluyendo criterios para la determinación de las prioridades a conceder a las alternativas de inversión.

6. La organización del sistema venezolano de planificación establece la existencia tanto de oficinas regionales como de oficinas sectoriales de coordinación y planificación.

Al presente existen cuatro (4) oficinas del primer tipo y numerosas oficinas sectoriales; siendo las principales -entre estas últimas- las Oficinas de Planificación y Presupuesto de los distintos Ministerios y de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado.

Por supuesto, todas estas oficinas utilizan, en mayor o menor medida, diferentes estadísticas demográficas: la práctica en este caso consiste en atenerse a las cifras de la Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales del Ministerio de Fomento, sobre todo en lo que respecta a los datos de población por entidad federal, sexo y edad; si bien en virtud de la naturaleza específica de los datos requeridos, muchas de dichas oficinas generan algunos cálculos sobre población.

Si bien ésta es la práctica corriente, muchas veces se producen lamentablemente duplicaciones innecesarias o bien no se toman como base las estadísticas de la Dirección General.

A N E X O

INDICADORES ESTADÍSTICOS UTILIZADOS EN LOS ANÁLISIS DE RECURSOS HUMANOS,
FUENTES QUE LOS SUMINISTRAN Y OBSERVACIONES SOBRE SU CONFIABILIDAD*
(ESQUEMA)

A. Demografía y Estadística Vital

Información Demográfica:

- a) Población Total
- b) Distribución por sexo y edad
- c) Estado civil y nacionalidad
- d) Localización en áreas urbanas y rurales y distribución por entidades federales.
- e) Tamaño promedio de las familias

Estadística Vital:

- a) Tasas de fecundidad y natalidad (global y diferencial)
- b) Tasas de mortalidad
- c) Tasa de crecimiento de la población
- d) Esperanza de vida al nacer

Fuentes:

- Dirección General de Estadística (Ministerio de Fomento)
- División de Epidemiología y Estadística Vital (Ministerio de Sanidad)

* Este anexo intenta resumir un marco normativo de los indicadores estadísticos utilizables (y utilizados) en los análisis de recursos humanos (criterio amplio) en Venezuela. Es obviamente muy incompleto y se ofrece sólo a título de versión preliminar para discusión.

B. Población Económicamente Activa

Información Básica:

- a) Población activa total, distribución por sexo y edad, localización urbana y rural por entidades federales
- b) Tasas de actividad e inactividad (global y específica) e índice de dependencia de la población
- c) Clasificación de la población activa por grupos y categorías de ocupación y su distribución por ramas de actividad económica
- d) Población ocupada (niveles absolutos y relativos) y su distribución por ramas de actividad económica según sexo y edad, localización geográfica.
- e) Población desocupada: idem
- f) Población sub-empleada

Fuentes:

- Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales: Censos de población y Encuestas de hogares por muestreo
- Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN): Encuestas Industriales
- Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE): Encuestas de mano de obra
- Ministerio del Trabajo: Informes sobre Estadísticas de Trabajo

Observaciones:

La información histórica básica sobre población y fuerza de trabajo es de origen censal; la estadística vital se deriva de registros sanitarios y hospitalarios y ambas reflejan con bastante certeza la realidad. La necesidad de disponer de información continua sobre diversas variables demográficas y ocupacionales ha determinado el uso de procedimientos de muestreo. Obviamente la data obtenida por este procedimiento no goza de la misma certidumbre que la antes citada; sin embargo, a medida que se gana experiencia y se superan fallas y limitaciones en la obtención de la información, su grado de confiabilidad aumenta.

A pesar de la necesidad de disponer de estadísticas confiables sobre los niveles de desocupación, grupos de la población a los cuales afecta, y su localización geográfica, esta información es posiblemente la más deficiente. Se considera conveniente que la Dirección de Empleo del Ministerio del Trabajo ofrezca información complementaria sobre los aspectos cuantitativos de la desocupación.

Con relación al sub-empleo, puede decirse que la información sobre su medición es inexistente.

C. Niveles Educativos de la Población

- a) Perfil educativo de la población total y económicamente activa; y para esta última su distribución según ramas o sectores de actividad económica y tipo de ocupación de los trabajadores.
- b) Oferta del sistema educativo formal:
 - i) Matrícula educacional por niveles, índices de prosecución escolar
 - ii) Cifras de egresados, distribuidos por niveles educativos, según áreas urbanas y rurales, sexo y edad. En el nivel superior de educación la distribución de la matrícula se hace por especialidad
- c) Oferta del sistema educativo informal:
 - i) Matrícula en los centros de adiestramiento y capacitación para el trabajo conforme al tipo de especialización y según la naturaleza de la rama de actividad económica donde labora o ha de laborar el aprendiz o adiestrado.

Fuentes:

- Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales: Censos de Población y Encuestas de hogares
- Ministerio de Educación: Memoria Anual
- Universidades: Informes Anuales
- Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE): Informe Anual

D. Productividad de la mano de obra

- a) Producto por trabajador ocupado: global y por sectores económicos
- b) Densidad de capital (capital existente por trabajador) global y sectorial

Fuentes:

- Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDYPLAN): Departamentos de Recursos Humanos y Programación General.
- Instituto de Productividad (INPRO): Informes Varios

Observaciones:

La información existente sobre la productividad del trabajo es bastante pobre, en general se trata de una sencilla relación entre el valor del producto (global y sectorial) y el número de trabajadores ocupados en su obtención.

Sería inútil disponer de información sobre el rendimiento por hora/hombre trabajada; así como el nivel de rendimiento productivo conforme al grado educativo alcanzado por los trabajadores en los distintos sectores económicos y según las diversas regiones. En este sentido es necesario obtener mayor información proveniente de organismos especializados en el estudio del problema (especialmente del Instituto Venezolano de la Productividad) y se debe procurar la realización de una encuesta que permita determinar la estructura sectorial de la productividad del trabajo en la economía venezolana y conduzca a la determinación de correlaciones existentes entre el valor global de la producción y los insumos de capital y trabajo (número y calidad).

Remuneración del trabajo:

- a) Sueldos y salarios pagados al personal; (salarios nominales o ganancias medias, tarifas medias de salario) por hora, día, semana o mes; por grupos ocupacionales y ramas económicas.
- b) Participación de los sueldos y salarios en el Ingreso Nacional.

Fuentes:

- Banco Central de Venezuela: Informes anuales
- Ministerio del Trabajo: Informes Estadísticos

Observaciones:

Lamentablemente los datos sobre la remuneración de la mano de obra en las diversas actividades económicas son muy precarios y se ofrece por regla general a un nivel muy agregado. Los datos provenientes de las estadísticas del Seguro Social son en la actualidad muy deficientes, sin embargo, constituyen una fuente potencial de información de utilidad.

La distribución factorial del ingreso tal como se asienta en las estadísticas del Banco Central, se ha dicho que posee escasa significación, ya que el carácter global de la remuneración del trabajo esconde las profundas diferencias en los niveles de ingreso.

E. Demandas de mano de obra

- a) En términos totales, por industria, por ocupación y por ubicación.
- b) Requerimientos ocupacionales por nivel educativo (especialmente las necesidades de personal de alto nivel).