

00155.04
(00264)
C 2/1975
AUG. 1975

(Circulación restringida)

celade
SEPP
1975
Nº 11

POLITICAS DE POBLACION EN AMERICA LATINA:
LA CONFERENCIA MUNDIAL Y LAS REUNIONES
REGIONALES DE POBLACION.

Gerardo González
Margarita M. Errázuriz
Mayo, 1975

Documento preparado para el Seminario sobre Estructura Política
y Políticas de Población, organizado por CELADE, con el auspicio
de PISPAL, Santiago, Chile, 26-30 de mayo de 1975.

BIBLIOTECA "GIORGIO MORTARA"
CENTRO LATINOAMERICANO
DE DEMOGRAFIA

11821



810

12/11/24

I N D I C E

| | <u>Página.</u> |
|--|----------------|
| I INTRODUCCION | 1 |
| II LA REUNION DE SAN JOSE | 4 |
| A. Los acuerdos colectivos..... | 4 |
| B. Las posiciones de los países | 6 |
| | |
| III LA CONFERENCIA DE BUCAREST | 10 |
| A. La dinámica del grupo de trabajo. | 10 |
| B. Los principales cambios al PAMP.. | 13 |
| C. Los resultados de la Conferencia Mundial | 20 |
| IV LA REUNION DE MEXICO | 21 |
| A. El marco ético-jurídico de las políticas de población | 22 |
| B. Instrumentos e insumos para las políticas de población | 26 |
| C. OBJETIVOS Y MEDIOS DE ACCION | 37 |
| V ALGUNOS PUNTOS DE DISCUSION | 46 |

CUADRO

| | |
|---|----|
| 1. Posición de los gobiernos Latinoameri- canos frente a sus niveles de fecundi- dad, al grado de concentración urbana y a la migración internacional a par- tir de sus declaraciones oficiales durante la reunión de San José y México | 43 |
|---|----|

10 objetivos y medios de acción

11

12

13

14

15

16

17

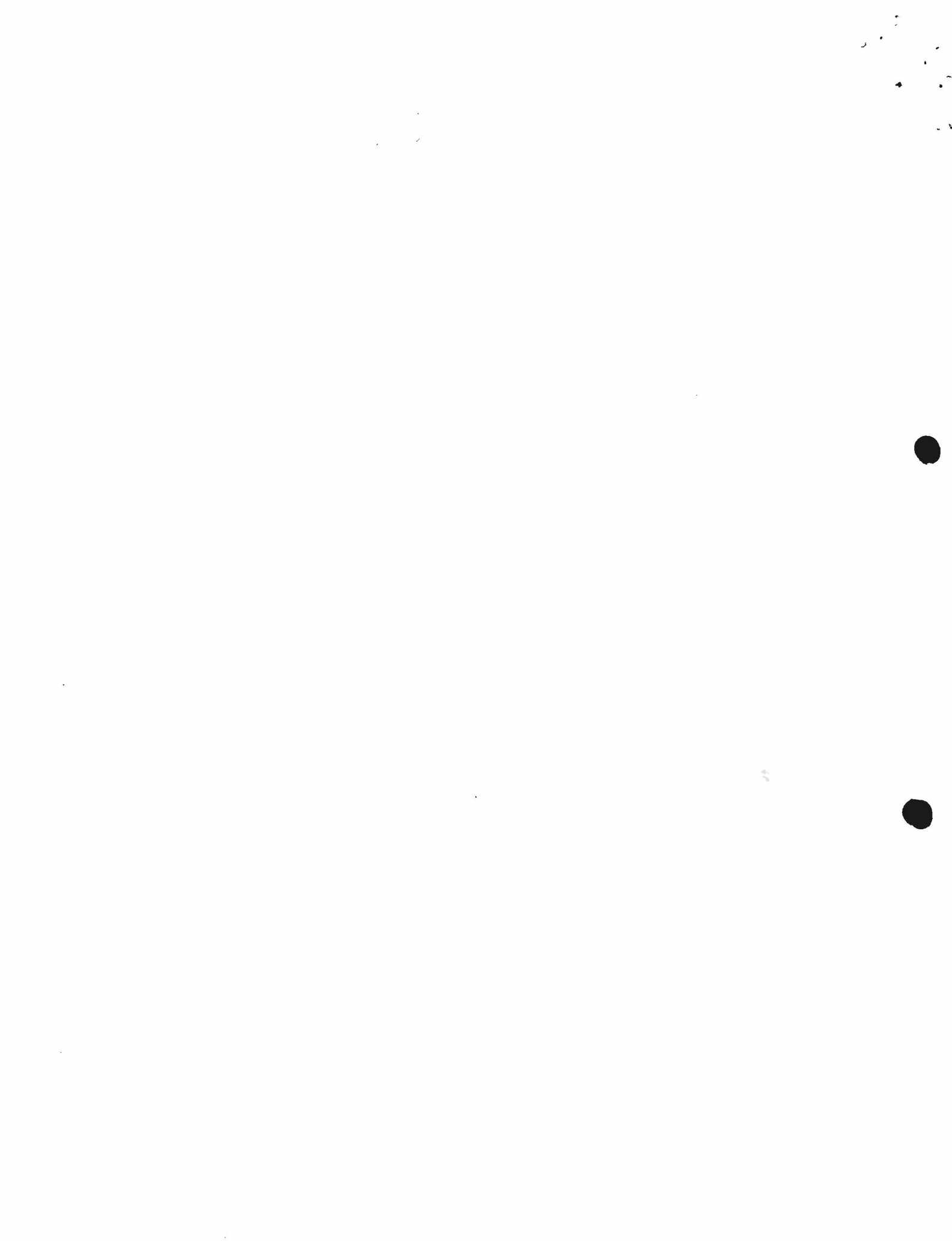
18

I. INTRODUCCION.

1974, designado por las Naciones Unidas como Año Mundial de la Población, vió el despliegue de una intensa actividad internacional cuyo principal propósito fue aumentar la conciencia de los problemas de población a nivel de los gobiernos nacionales, inducirlos a adoptar políticas de población y avanzar hacia la concertación de estas políticas a escala mundial o al menos regional.

Las actividades del Año Mundial de Población se estructuraron en torno a un complejo programa de reuniones internacionales, algunas de carácter técnico y otras de carácter político. Las de carácter técnico fueron principalmente los symposia sobre Población y Desarrollo (El Cairo, junio 1973); sobre la Población y la Familia (Honolulu, agosto 1973); sobre la Población, los Recursos y el Medio Ambiente (Estocolmo, septiembre 1973); y sobre la Población y los Derechos Humanos (Amsterdam, enero 1974) que dieron por resultado una rica y abundante serie de documentos de base para la Conferencia Mundial de Población. Paralelamente estuvo funcionando un comité de expertos ad hoc convocado por la División de Población de Naciones Unidas, cuya misión fue preparar el documento clave: El proyecto de Plan de Acción Mundial sobre Población (PAMP).

Las reuniones de carácter político se iniciaron con una serie de conferencias regionales gubernamentales preparatorias de la Conferencia Mundial. Para los países de América Latina esta reunión se efectuó en San José, Costa Rica, en abril de 1974. Vino luego en agosto de ese año el evento principal: la Conferencia Mundial de Población. Por último, a principios de 1975 se han comenzado a realizar reuniones regionales a fin de discutir las implicaciones de los acuerdos de Bucarest, principalmente del Plan de Acción Mundial allí adoptado, para los

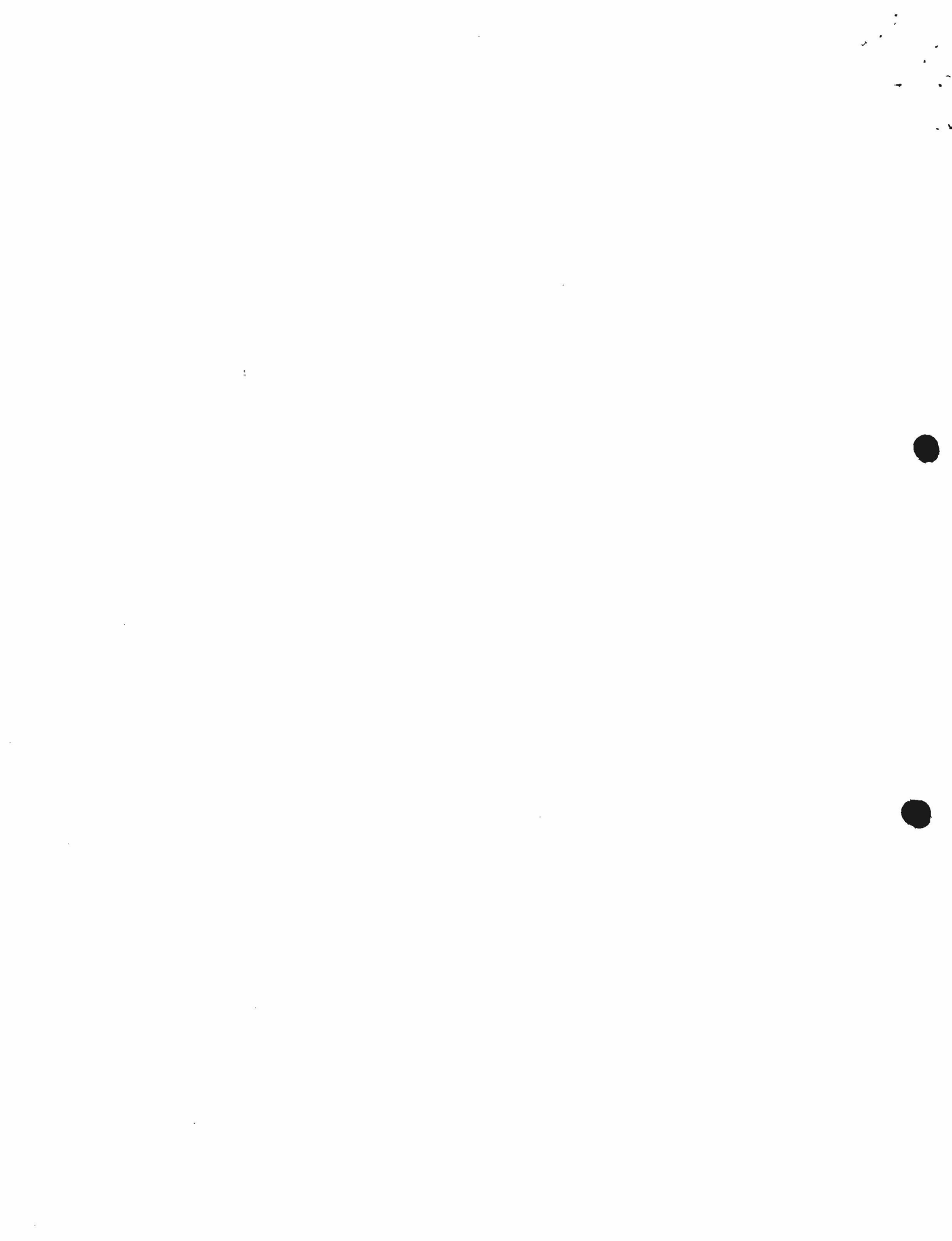


países y para cada región en su conjunto. Los gobiernos de América Latina se reunieron con este objetivo recientemente (marzo, 1975) en Ciudad de México.

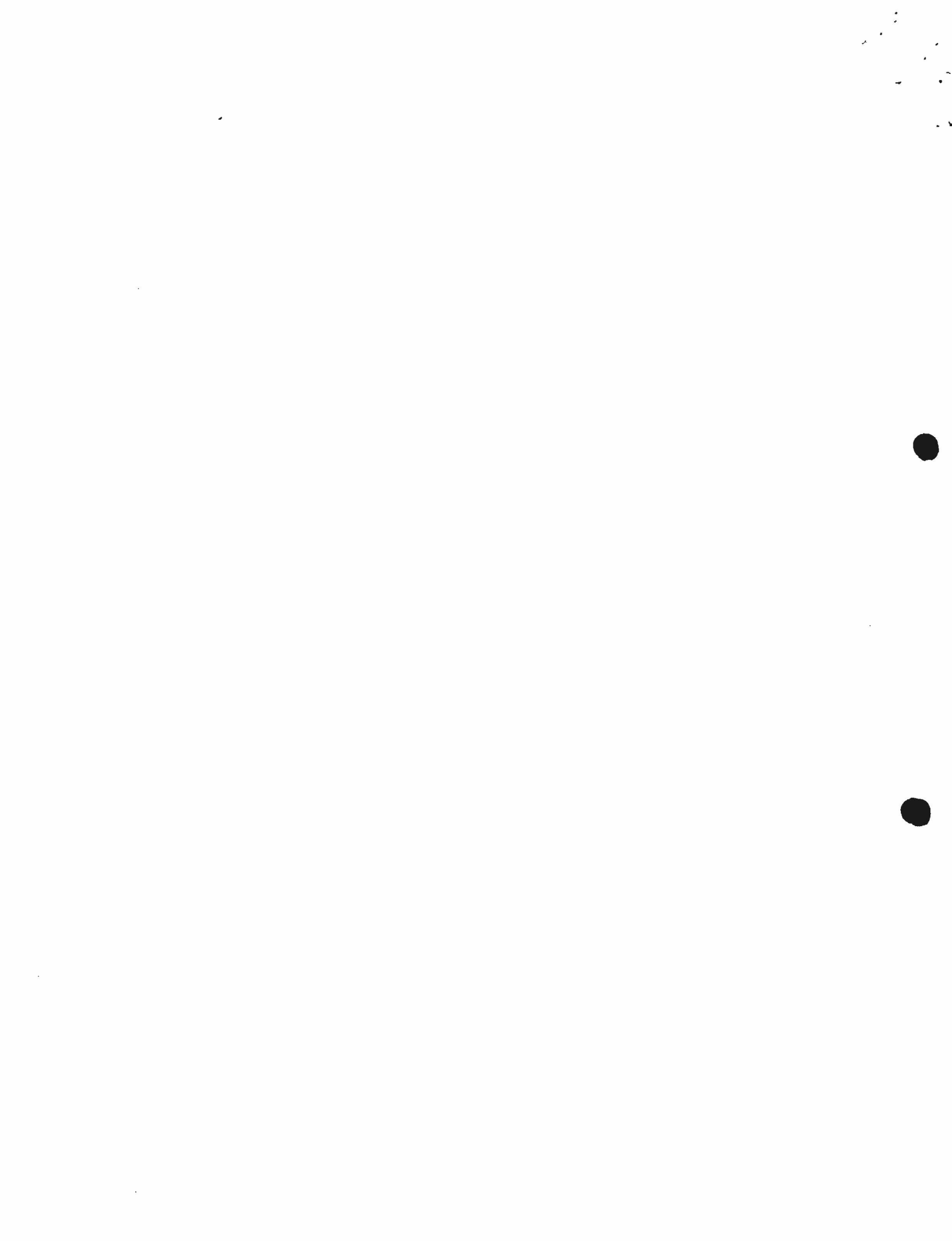
Los efectos de este conjunto de reuniones internacionales, todas ellas explícita y deliberadamente referidas al tema de las políticas de población, son numerosos. En primer lugar, la participación en estas reuniones de alto nivel obligó a los gobiernos -si no lo habían hecho antes- a analizar previamente su situación demográfica y a asumir una posición en cuanto a la significación de la dinámica poblacional para el logro de sus objetivos de desarrollo y en cuanto a la relevancia, urgencia y contenido de una eventual política de población, si es que ésta no había sido ya formulada. Así, en numerosos países se crearon comisiones con este objetivo o se activó el funcionamiento de los organismos existentes.

En segundo lugar, los representantes de los gobiernos produjeron en un trabajo colectivo diversos documentos que establecen principios, normas y recomendaciones para la acción tanto a nivel nacional como regional.

El propósito que se persigue en este documento es presentar y comentar estas reuniones internacionales, teniendo en cuenta tanto los documentos colectivos como las exposiciones individuales hechas por los gobiernos en esa ocasión. Es evidente que ésta es sólo una de las vertientes por las que es posible aproximarse a una descripción del "estado de la situación" en materia de políticas de población. Sería ingenuo asumir que lo que las delegaciones de los gobiernos declaran en las reuniones internacionales refleja fiel y plenamente lo que efectivamente ocurre y que los acuerdos suscritos en esas reuniones serán luego rigurosos y prontamente aplicados por cada uno de los signatarios. Creemos, sin embargo, que estas decla-



raciones y acuerdos constituyen un antecedente importante que permite introducirse en una discusión más amplia que considere problemas de viabilidad política, eficacia probable, etc. teniendo en cuenta la dinámica propia de las estructuras políticas, sociales y económicas de los países en cuestión.



II . LA REUNION DE SAN JOSE

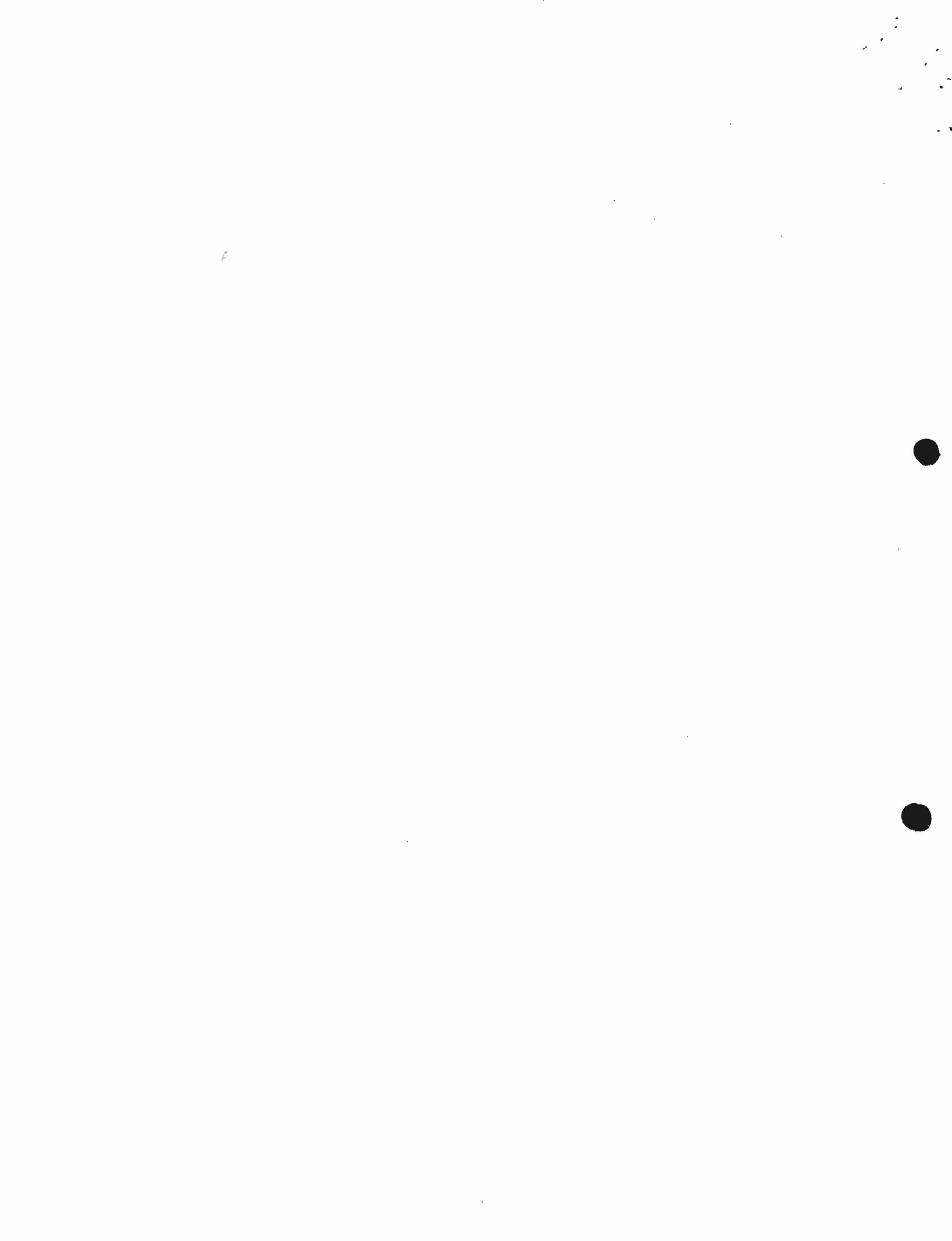
Entre el 15 y el 19 de abril de 1974 se efectuó en San José, Costa Rica, la Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población, convocada por la CEPAL y auspiciada conjuntamente con la Secretaría General de la Conferencia Mundial de Población, la División de Población de las Naciones Unidas y el CELADE.

Asistieron representantes de 27 Estados miembros de la CEPAL. De los países latinoamericanos asistieron 17, faltando sólo Haití, Paraguay y Uruguay.

La composición de las delegaciones fue en la mayoría de los casos de alto nivel político, lo que influyó decisivamente en la naturaleza de las exposiciones, de los debates y de las conclusiones. De las delegaciones de los 17 países latinoamericanos, 6 estaban presididos por Ministros de Estado, 4 por vice-ministros y 2 por los directores de las respectivas Oficinas de Planificación Nacional.

A. Los acuerdos colectivos.

La Secretaría presentó una nutrida batería de documentos de base y de referencia, de carácter técnico más que político, preparado principalmente por CELADE y CEPAL. Estos documentos fueron poco utilizados durante la reunión, centrándose la discusión en el Proyecto del Plan de Acción Mundial sobre Población. No se pretendía en esa ocasión ni corregir ni aprobar el proyecto de PAMP, lo que efectivamente correspondería hacer luego durante la Conferencia Mundial; sin embargo su discusión preliminar mostró claramente los elementos que serían el centro del debate en Bucarest y el sentido de los cambios que se introducirían finalmente al PAMP. Cabe destacar los siguientes, que desarrollaremos más adelante al referirnos a la Conferencia Mundial:



1.- Conflicto entre una estrategia de acción a nivel mundial y la soberanía nacional. En las conclusiones es finalmente esta última la que prima. Se sostiene así que:

"... al reconocer el interés público en los asuntos de población, los gobiernos coinciden en la necesidad de destacar que todas las decisiones relativas a las metas y los medios de llevar a cabo políticas de población son, por su naturaleza, materias que competen al principio de soberanía nacional. Hay amplio acuerdo en que los países deben fijar libremente sus políticas de población y en que éstas deben responder siempre a consideraciones de orden nacional " (San José, IV, 2.) *

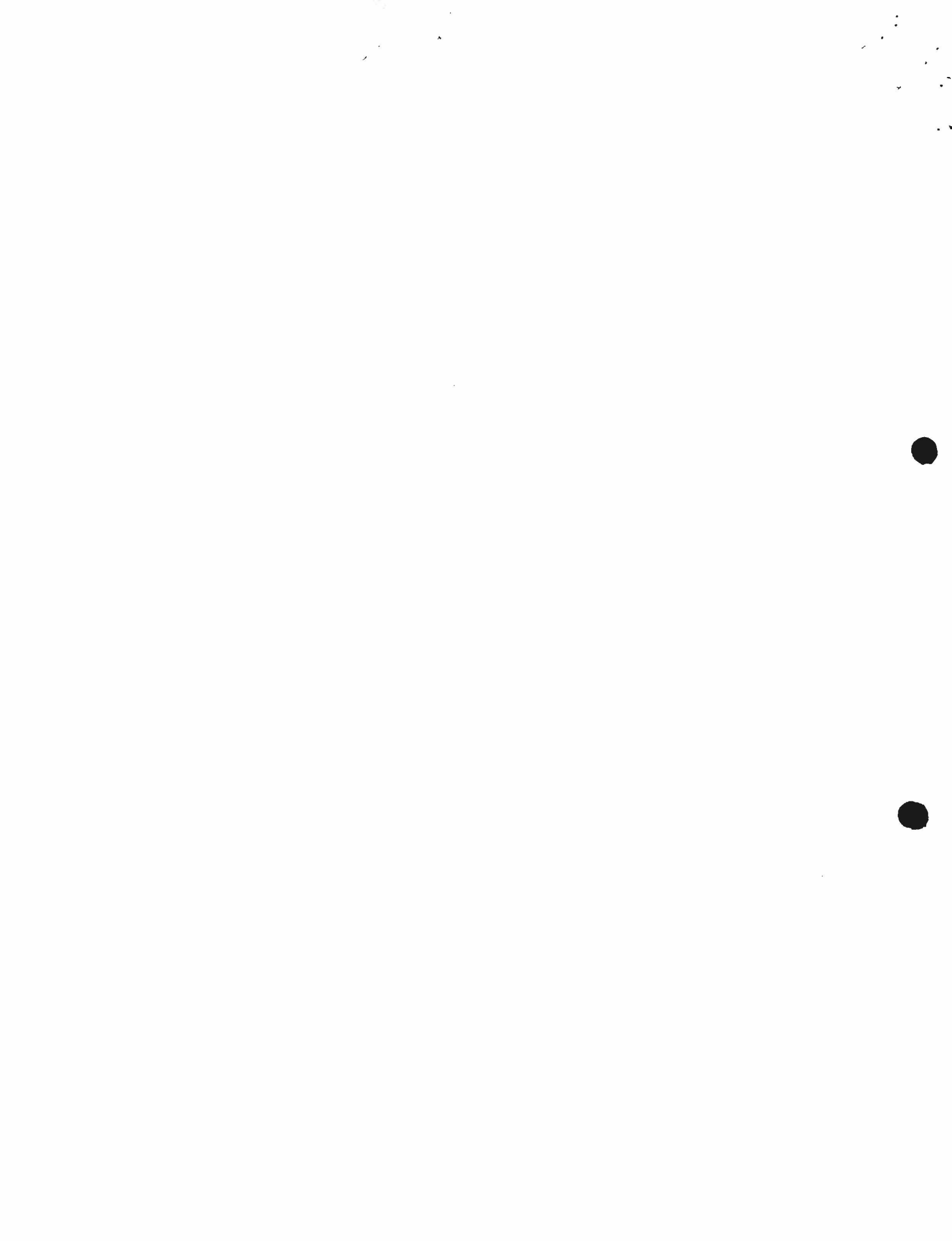
Esta última frase es una forma indirecta de decir entre líneas que los países rechazan que se les imponga una política de población que responda a intereses extra o supra nacionales.

Se sostiene luego en el mismo sentido que "una gran mayoría de los países de América Latina rechaza el establecimiento de metas cuantitativas en los programas de población" (San José, IV, 10). Esta no es evidentemente una autlimitación que se imponen los países a sus propios programas, sino el rechazo explícito a que en el Plan de Acción Mundial, o en algún otro plan equivalente que pueda surgir a nivel regional, se fijen metas de fecundidad que obliguen a los países. Pensamos que el texto se refiere a la fecundidad porque las metas regionales sobre mortalidad fueron ya aceptadas por los países al suscribir el Plan Decenal de Salud para las Américas, y porque no se proponían en el documento discutido, metas cuantitativas en relación con la distribución espacial de la población.

2.- Subordinación y dependencia de las políticas de población respecto a la política de desarrollo. Cabe citar sobre el particular algunas de las conclusiones de San José que hablan por sí solas:

"Las políticas de población no se consideran como alter-

* El subrayado es de los autores.



nativa a las de desarrollo económico y social, sino como uno de los instrumentos para lograrlo" (San José, IV, 5).

"Se establece la necesidad de promover políticas de educación integral, de salud, de empleo y otras de carácter social, como esencial elemento de una política de población" (San José, IV, 13).

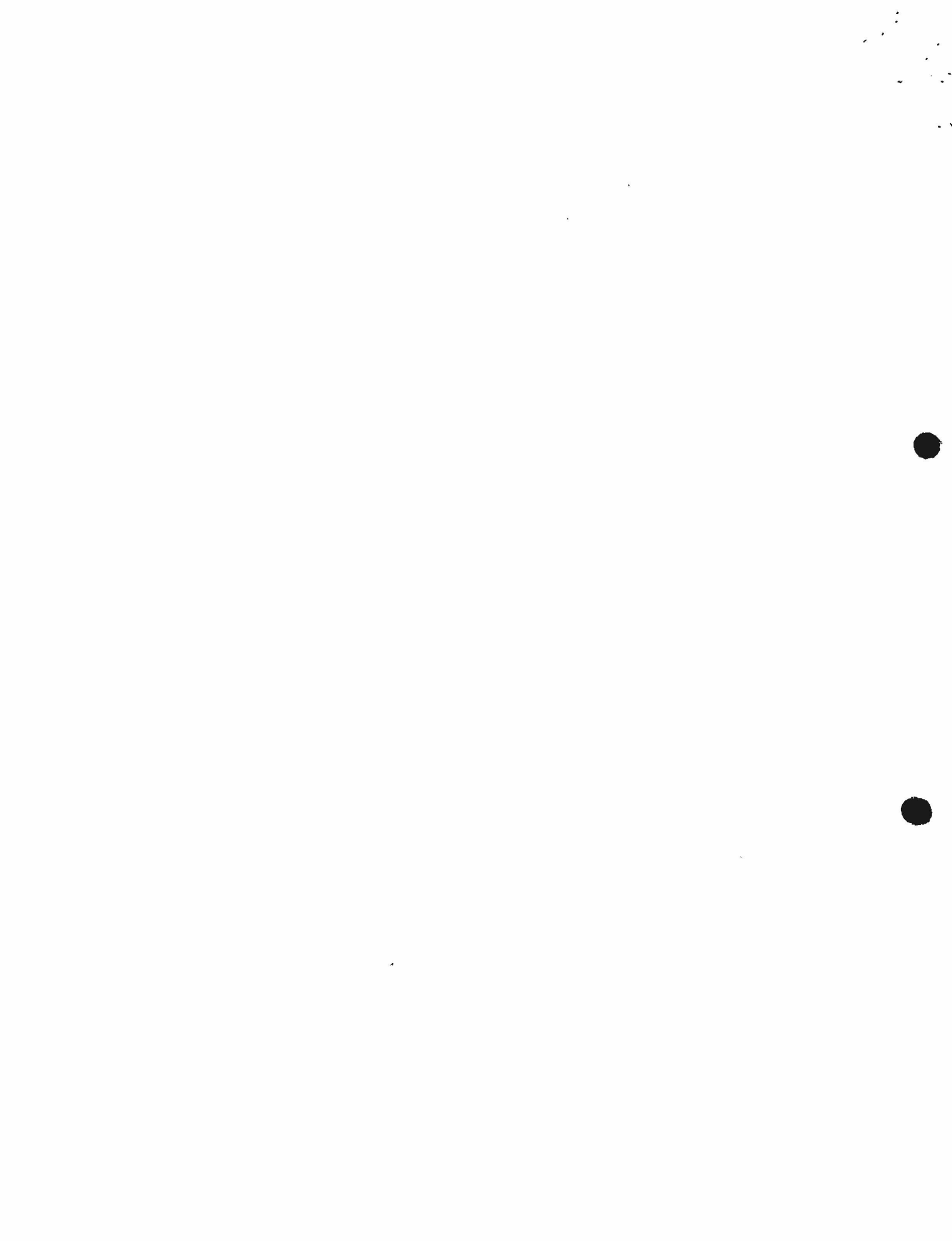
"De acuerdo con las manifestaciones de los Gobiernos miembros en la reunión, la aplicación del Plan de Acción Mundial dentro de América Latina sería inseparable de las medidas destinadas a intensificar el desarrollo" (San José, IV, 16).

"Hay amplio consenso en torno a la idea de que los planes y estrategias nacionales de desarrollo deben considerar la situación y las tendencias de la población como un aspecto fundamental de la acción pública desde una triple perspectiva: a) en lo que toca a sus interrelaciones con el resto de los factores que influyen en el proceso de desarrollo; b) en el contexto de la política social de los gobiernos, y c) en función de los proyectos nacionales de desarrollo y tomando en cuenta aquellas consideraciones políticas y culturales que son más significativas en cada país." (San José, IV, 20).

B. Las posiciones de los países.

Más allá de las posiciones de consenso que se expresaron en la reunión, los discursos de los delegados permiten conocer la significación que los gobiernos nacionales atribuyen a la dinámica demográfica de sus países para el logro de sus objetivos de desarrollo. El tema más discutido a este respecto fue si el crecimiento de la población es o no obstáculo para el desarrollo nacional. Las posiciones varían notablemente.

Los Gobiernos de Cuba y Panamá, a partir de sus respectivas experiencias, señalan que el crecimiento no es un obstáculo para



el desarrollo 1/.

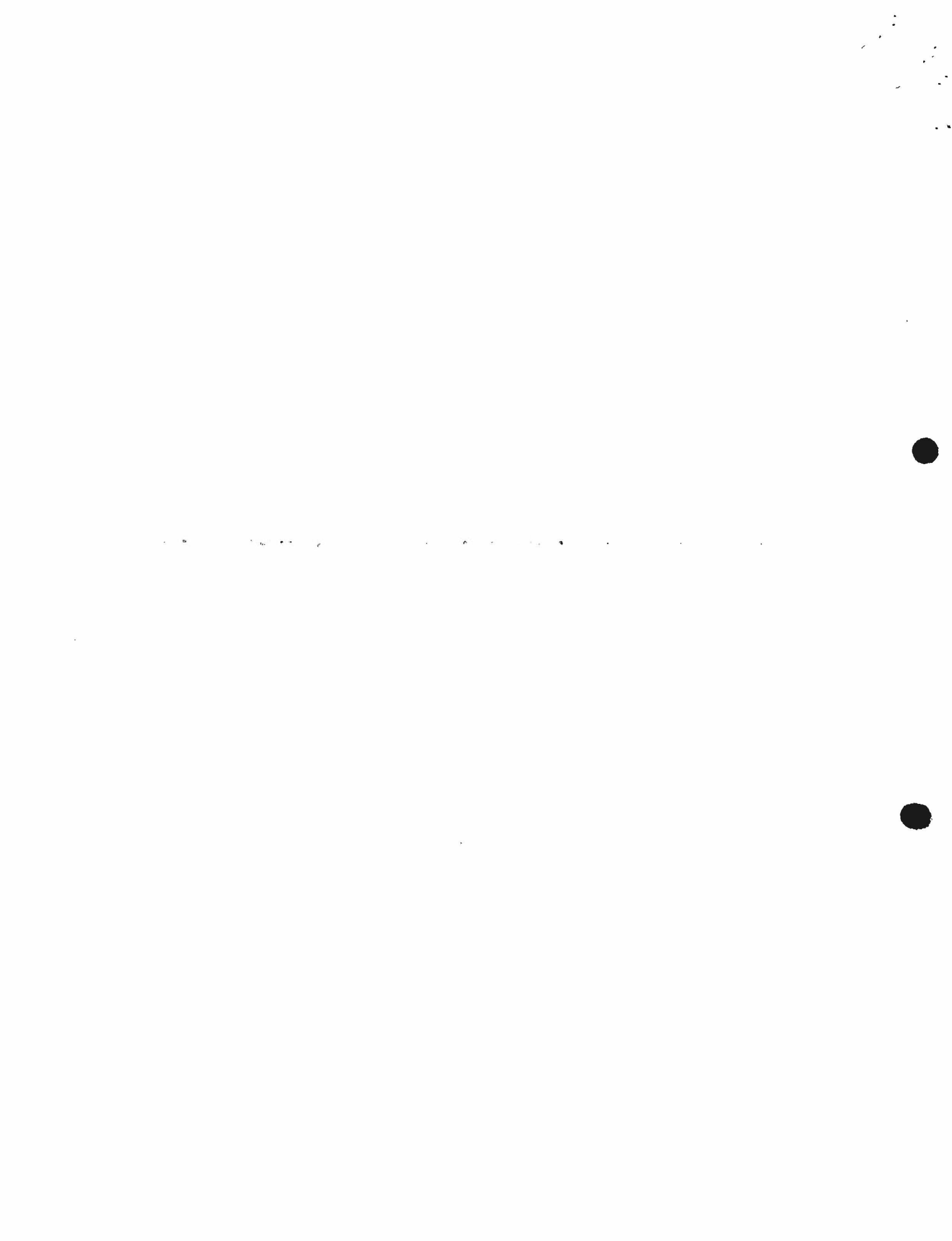
En la posición opuesta se encuentra Colombia y República Dominicana 2/; en tanto que Brasil, Argentina y Ecuador asignan

1/ Cuba afirma que su país es una prueba de que "no existe condicionante poblacional del desarrollo económico". Este puede y debe ser llevado a cabo bajo las condiciones demográficas actuales, debiendo dedicarse a este fin todas las energías de nuestros pueblos y tomando como premisa fundamental la independencia política y económica que permite establecer una línea de desarrollo integral acorde con las necesidades nacionales". Panamá a su vez, analiza el incremento del PIB de 1972 en relación al año anterior y concluye que "pareciera entonces que para el más intenso aumento demográfico conocido en el país en época alguna, la economía panameña registró también el más alto incremento de su historia". Luego el delegado de Panamá señaló que el atraso relativo en diversos órdenes "en muchos casos es consecuencia de injustas relaciones entre países menos desarrollados y los más evolucionados desde el punto de vista económico".

Estas frases y todas las siguientes que se citarán a citas de las exposiciones de los representantes de los gobiernos latinoamericanos en la Reunión de Costa Rica. Los discursos completos aparecen en el documento de CEPAL, ST/ECLA/Conf. 48/L.7/Rev. 2.

2/ En el caso de Colombia se hace una descripción de los componentes del problema de población que constituyen un obstáculo para el desarrollo. Estos son: alto ritmo de crecimiento vegetativo; gran proporción de población joven; baja participación laboral femenina; alta proporción del ahorro público destinado a cubrir los servicios básicos; carga a la capacidad administrativa y escasa capacidad de absorción de mano de obra. Se indica que la relación de estos componentes refuerzan el crecimiento demográfico adquiriendo esa relación el carácter de círculo vicioso.

El Gobierno de República Dominicana luego de hacer un diagnóstico de su situación demográfica y analizar algunas características socio-económicas como educación, participación en la actividad económica e ingreso per cápita, señala que por todo ello su Presidente "no ha titubeado en señalar públicamente dicho problema como un factor obstaculizante al desarrollo nacional" y que por lo tanto "el gobierno está actualmente ofreciendo su más decidido apoyo a las acciones tendientes a disminuir el ritmo de crecimiento demográfico".



un valor positivo al crecimiento de la población 1/. Finalmente hay países como México que consideran que el crecimiento de la población es un punto crucial para los países en vías de desarrollo y propone formular políticas de población de acuerdo a la situación de cada país 2/.

La diversidad de planteamientos se debe en parte a las diferentes situaciones demográficas de los países y en parte al énfasis que se atribuye a distintos aspectos del desarrollo.

1/Brasil en su análisis enfoca el rol de la población en el proceso de desarrollo. Señala que es común considerar que la población juega un mero rol de consumidor, no obstante que una parte importante de ella asume el doble rol de productor y consumidor. Acrega que "tan pronto como la productividad marginal del trabajo es más alta que el costo marginal de lograr un aumento de la fuerza laboral, una población creciente es un factor positivo en la ecuación del desarrollo. La producción por hombre, como una regla, ha tendido a crecer más rápidamente cuando la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo industrial es alta". (El subrayado no pertenece al texto citado).

Argentina asigna gran importancia a los graves problemas de recursos que deberá afrontar el mundo del mañana, momento en que "habrá llegado la hora del Tercer Mundo". Considera que tiene una baja densidad de la población y afirma que tiene que "afrontar el reto de inmensos espacios vacíos y vastos recursos naturales que requieren cabal explotación, aumentando los niveles ya considerables, de nuestra producción". Ecuador, refiriéndose principalmente a la equilibrada distribución de su población entre sus dos regiones más importantes, considera que "existen elementos sustantivos, en términos del crecimiento de la población que han reportado ventajas significativas para el país".

2/México atribuye el crecimiento poblacional la calidad de "centro dialéctico por excelencia de los problemas del Tercer Mundo". Señala que este crecimiento acelerado "es un fenómeno social, no solo una resultante biológica que baste controlar. Es, esencialmente, producto de condiciones materiales deprimidas, del subdesarrollo auspiciado y preservado por el sistema de las sociedades industriales y también por los elevados índices de consumo que existen en ellas". Más adelante, junto con expresar su fe en la capacidad creadora de nuevos recursos naturales y nuevas vías científicas y tecnológicas de la organización humana agrega: "pero también cometeríamos un grave error si dejáramos abandonada a la población a su propia y explosiva dinámica, y no incorporáramos a los planes de desarrollo económico y social una política demográfica realista que aporte a nuestras sociedades el conocimiento de sus propias leyes vitales, que racionalice el instinto de multiplicación y contribuya a producir cambios profundos en la conciencia política y social de nuestros pueblos". (El subrayado es de los autores).

11

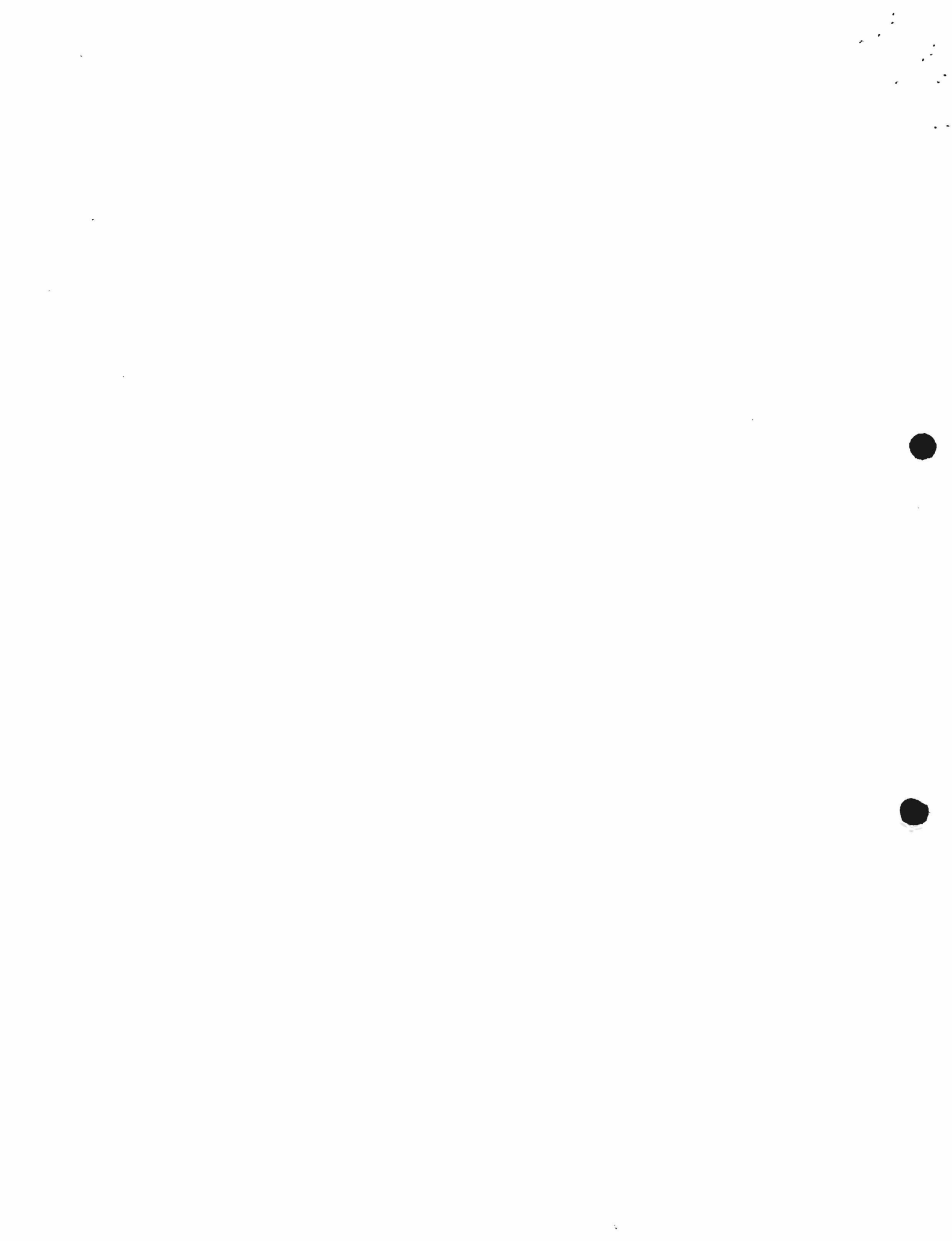


Cuba y Panamá destacan el efecto de las relaciones de dependencia en los problemas del desarrollo, preocupándose primordialmente de problemas de estructura.

Colombia y República Dominicana analizan la dinámica interna de sus procesos de desarrollo y los puntos críticos en los cuales el crecimiento de la población genera dificultades.

Brasil y Argentina se preocupan del incremento de su producto geográfico bruto como un indicador del proceso de desarrollo, y de la mejor utilización de sus recursos naturales y de su espacio geo-económico.

Desde esta perspectiva, el valor que se atribuye al crecimiento poblacional para el proceso de desarrollo varía de acuerdo a cómo los distintos países perciben su problemática del desarrollo.



III. LA CONFERENCIA DE BUCAREST.

A fines de agosto de 1974 se reunieron durante dos semanas representantes de prácticamente todos los gobiernos del mundo para participar en la Conferencia Mundial de Población, convocada por el Secretario General de las Naciones Unidas.

El trabajo de la Conferencia se organizó en una asamblea plenaria -foro para los discursos de los jefes de las delegaciones-, tres comisiones que discutieron los temas tratados en los symposia y produjeron algunas resoluciones, y un grupo de trabajo dedicado a discutir el proyecto de Plan de Acción Mundial sobre Población propuesto por el Secretario General y a hacer las modificaciones necesarias para su adopción por la Conferencia. Este grupo de trabajo fue el principal órgano de la reunión.

A. La dinámica del Grupo de Trabajo.

La Secretaría esperaba que la Conferencia -y en particular el Grupo de Trabajo- se desarrollara en forma muy diferente a lo que efectivamente ocurrió.

La Secretaría había gastado mucho tiempo y energía en construir un texto para el PAMP que fuera lo suficientemente amplio y equilibrado como para conseguir fácilmente un consenso. No había renunciado, sin embargo, a la idea de preparar un Plan de Acción Mundial, esto es, un documento que de alguna manera estableciera objetivos y metas de carácter global que el conjunto de los países se comprometía a perseguir mediante un conjunto concertado de acciones a nivel nacional e internacional. El documento finalmente mostró ser mucho más explosivo que lo que sus autores habían sospechado.

11

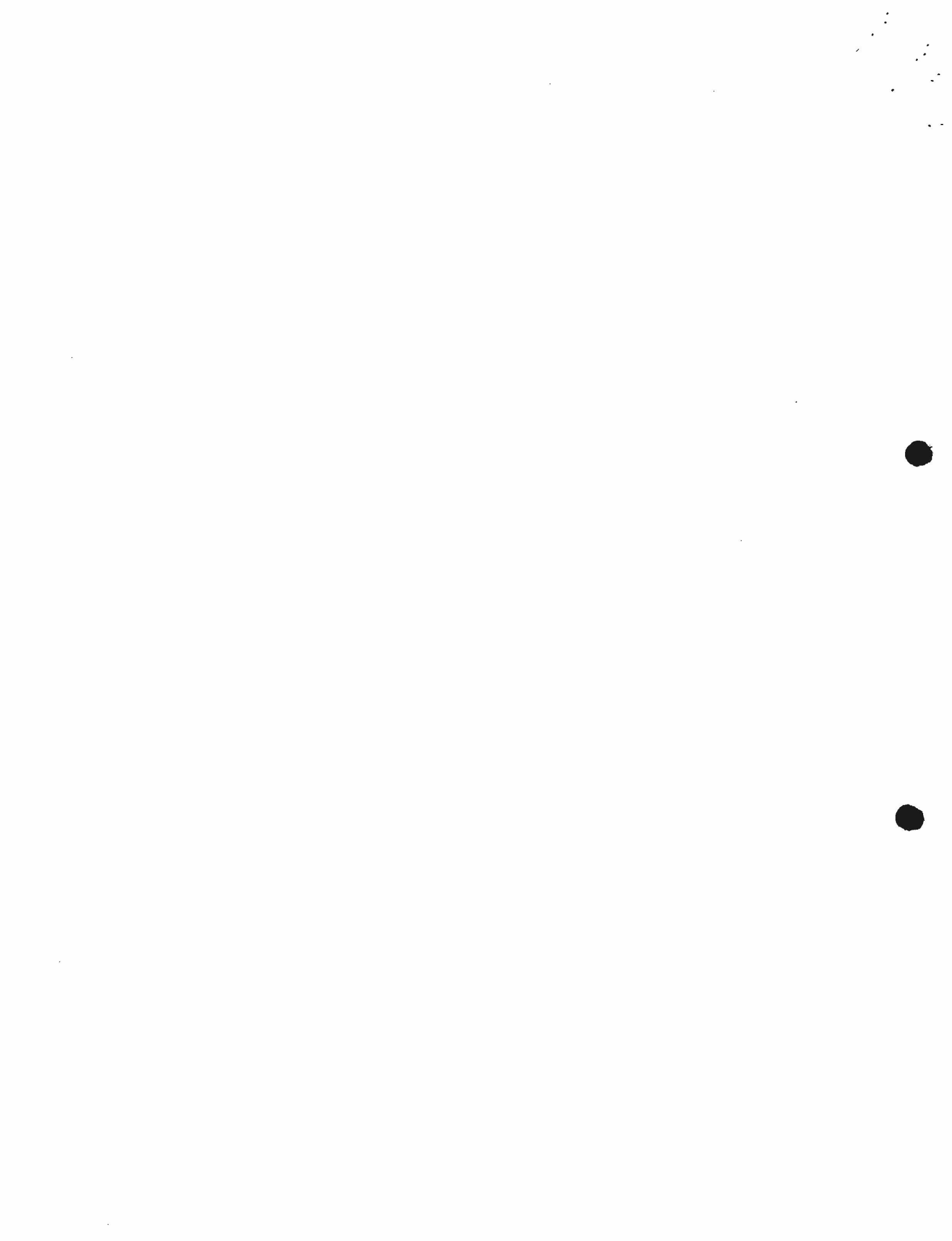


En el Grupo de Trabajo participaban en principio delegados de todos los países asistentes a la Conferencia.

Se intentó, inicialmente, trabajar en plenario pero resultó imposible avanzar dada la gran cantidad de enmiendas que se presentaron. Argentina abrió el fuego presentando 62 proposiciones de enmienda, una de las cuales consistía en agregar un nuevo capítulo. Para resolver el impasse que se produjo, se fueron creando a pedido del Presidente, y de manera casi espontánea, distintos subgrupos de trabajo, cuya misión fue elaborar, a partir de las enmiendas presentadas por los países, proposiciones colectivas de enmienda que simplificaron el trabajo del plenario. Fue en este contexto, muy poco estructurado y al mismo tiempo muy dinámico, que se fue gestando la versión del Plan de Acción Mundial finalmente aprobada.

Estos subgrupos funcionaron en base a dos tipos de liderazgo, que se manifestaron también en las reuniones plenarias del Grupo de Trabajo: liderazgo de posición y liderazgo de conciliación.

Los liderazgos de posición fueron ejercidos principalmente por algunos delegados de países que presentaron proposiciones de enmienda sustantivas y de fondo al proyecto de Plan de Acción Mundial, y por algunas delegaciones que asumieron, en cierta medida, la defensa de dicho proyecto. Cabe destacar entre los primeros a los delegados de Argentina, de Argelia, de Rusia, de la Santa Sede y de China. La defensa del texto original o, más bien, la oposición a modificaciones de fondo fue liderada principalmente por los delegados de Estados Unidos y Filipinas.



El liderazgo de conciliación fue ejercido con mucha habilidad en ciertos casos por los delegados de Yugoslavia, Egipto, Suecia y Reino Unido. Estos líderes de conciliación fueron tomando desde los primeros momentos la presidencia (prácticamente espontánea) de los subgrupos de trabajo y organizando su funcionamiento. Cabe destacar, de esta manera, que ni la presidencia del Grupo de Trabajo ni la Secretaría jugaron un papel activo en la organización de la actividad principal y más dinámica del Grupo.

Entre los países latinoamericanos, se destacaron, jugando un rol secundario de apoyo a los líderes de posición, los delegados de México, Cuba, Brasil, Perú y Guatemala. La participación de estos países se centró en las sesiones plenarios del Grupo de Trabajo, con excepción de Brasil y México que jugaron también un rol activo en las reuniones de los subgrupos de trabajo. La participación de los demás países latinoamericanos fue, en general, reducida (se limitaban a votar cuando era el caso) o nula (ausentes de la Sala).

Aunque inicialmente se propuso la creación de subgrupos de trabajo para reunir en proposiciones colectivas de enmienda las proposiciones de países más o menos coincidentes, la labor desarrollada por los líderes de conciliación reorientó el trabajo de estos subgrupos hacia la formulación de un solo texto que resultaba de la negociación de proposiciones divergentes. Esta negociación fue, en general, exitosa y facilitó en gran medida el trabajo de la Plenaria, que se redujo en muchos casos a la adopción del nuevo texto propuesto por los subgrupos. No obstante en algunos casos, como por ejemplo el párrafo 14 (b) del Proyecto, se llegó a la Plenaria con dos proposiciones alternativas que debieron ser sometidas a votación.

11

12

13

El trabajo de la Plenaria se complicó también por la posibilidad de introducir sub-enmiendas, lo que permitía entrar a discutir nuevamente textos que se habían redactado después de varias horas de negociación. En estas ocasiones volvieron a operar los líderes de conciliación.

La expectativa original de la Secretaría era que se discutiera rápidamente el texto del Proyecto y que se aprobara por consenso. Esto no ocurrió y lo que se produjo, por el contrario, fue una revisión cuidadosa de la gran mayoría de los párrafos del Proyecto y la introducción de modificaciones substanciales. El debate que se generó fue mucho más político que técnico, lo que obligó en varias ocasiones a recurrir a la votación.

Nos hemos extendido en presentar con cierto detalle la dinámica del Grupo de Trabajo porque estimamos que es un antecedente importante para comprender el valor que los gobiernos le confieren al PAMP y al significado político de la versión finalmente aprobada por la Conferencia.

B. Los principales cambios al PAMP.

Interesa destacar algunos de los cambios introducidos al proyecto de PAMP que estimamos tienen gran trascendencia para las políticas de población:

- 1.- Se destaca el rol de los factores estructurales no demográficos en la génesis de los grandes problemas mundiales, relativizando así explícitamente la

11



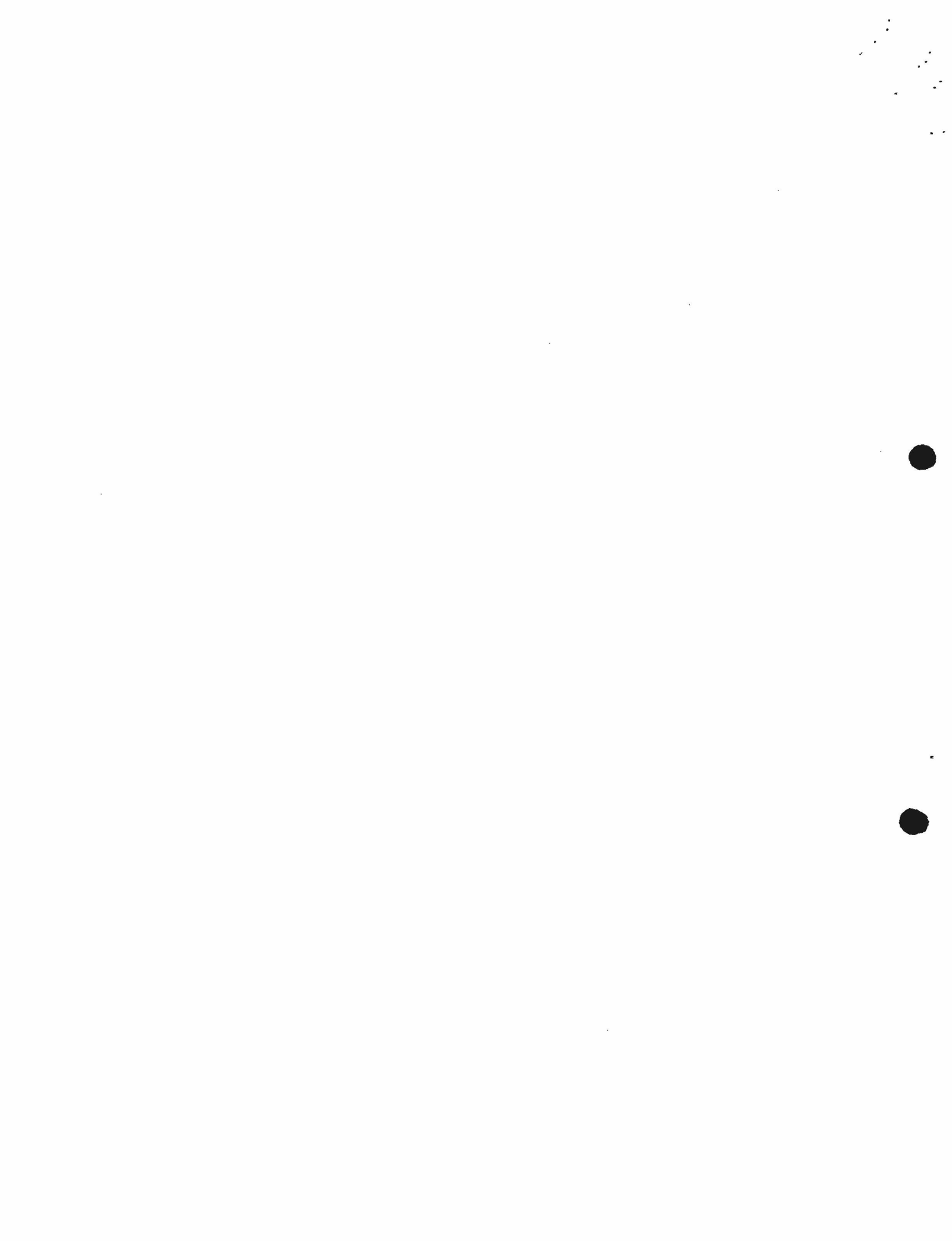
importancia de los factores demográficos. 1/

- 2.- Para resolver los problemas generales del desarrollo y los problemas específicos de población se insta al establecimiento de un nuevo orden económico internacional. 2/

- 1/ "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". En el proyecto decía "serios obstáculos". (El cambio fue propuesto por Rusia y otros países socialistas). (El subrayado no es del texto). (PAMP, 2).
"Sin embargo, el examen de los problemas de la población no puede reducirse únicamente al análisis de las tendencias demográficas. También hay que tener presente que la actual situación de los países en desarrollo tiene su origen en los desiguales procesos de desarrollo socioeconómico que han dividido a los pueblos desde el comienzo de la era moderna. Esta desigualdad existe todavía y se intensifica por la falta de equidad en las relaciones económicas internacionales, con la consiguiente disparidad de los niveles de vida". (PAMP, 4).
- 2/ "La declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional y el Programa de Acción para alcanzarlo, aprobado por la Asamblea General... representa el más reciente marco global para la cooperación internacional". (PAMP, 1).

En este párrafo se critica nuevamente el orden internacional

(continúa en la página siguiente)



3.- Se pone mayor énfasis en los factores económicos y sociales de la dinámica demográfica y en la importancia y necesidad de los cambios estructurales (o de las medidas indirectas) para el control de las variables demográficas. ^{1/}

2/ (continuación) vigente, incluyendo además de lo económico, lo político, y planteando por esa vía la necesidad de un nuevo orden:

"El verdadero desarrollo no puede producirse sin independencia nacional y liberación. La dominación extranjera y colonial, la ocupación extranjera, las guerras de agresión, la discriminación racial, el apartheid y el neocolonialismo en todas sus formas siguen figurando entre los principales obstáculos que se oponen a la emancipación completa y al progreso de los países en desarrollo y de todos los seres humanos afectados". (PAMP, 14b).

En las recomendaciones para la acción se agregó:

"Reconociendo que la utilización per cápita de los recursos mundiales es mucho más elevada en los países más desarrollados que en los países en desarrollo, se insta a los países desarrollados a que adopten políticas apropiadas de población, consumo e inversión, teniendo en cuenta la necesidad de conseguir un mejoramiento fundamental en cuanto a la igualdad internacional". (PAMP, 19).

1/ "La base para una solución efectiva de los problemas demográficos es ante todo la transformación económica y social. Las políticas demográficas podrán tener un cierto éxito si forman parte integrante del desarrollo económico y social". (PAMP, 1).

"La inercia de las estructuras sociales y el insuficiente progreso económico, sobre todo cuando éstos no implican profundos cambios socioculturales, explican en parte que en la mayoría de los países en desarrollo el descenso de la mortalidad no haya sido acompañado de un descenso paralelo de la fecundidad". (Idea argentina, suavizada después de largo debate. Los que la impugnaron emplearon argumentos de "rigor científico": no existían evidencias de que eso hubiera sido lamente así. Los defensores argumentaron que en el Plan habían aceptado otras proposiciones que tenían menos fundamentación empírica que ésta). (PAMP, 3).

(continúa en la página siguiente)

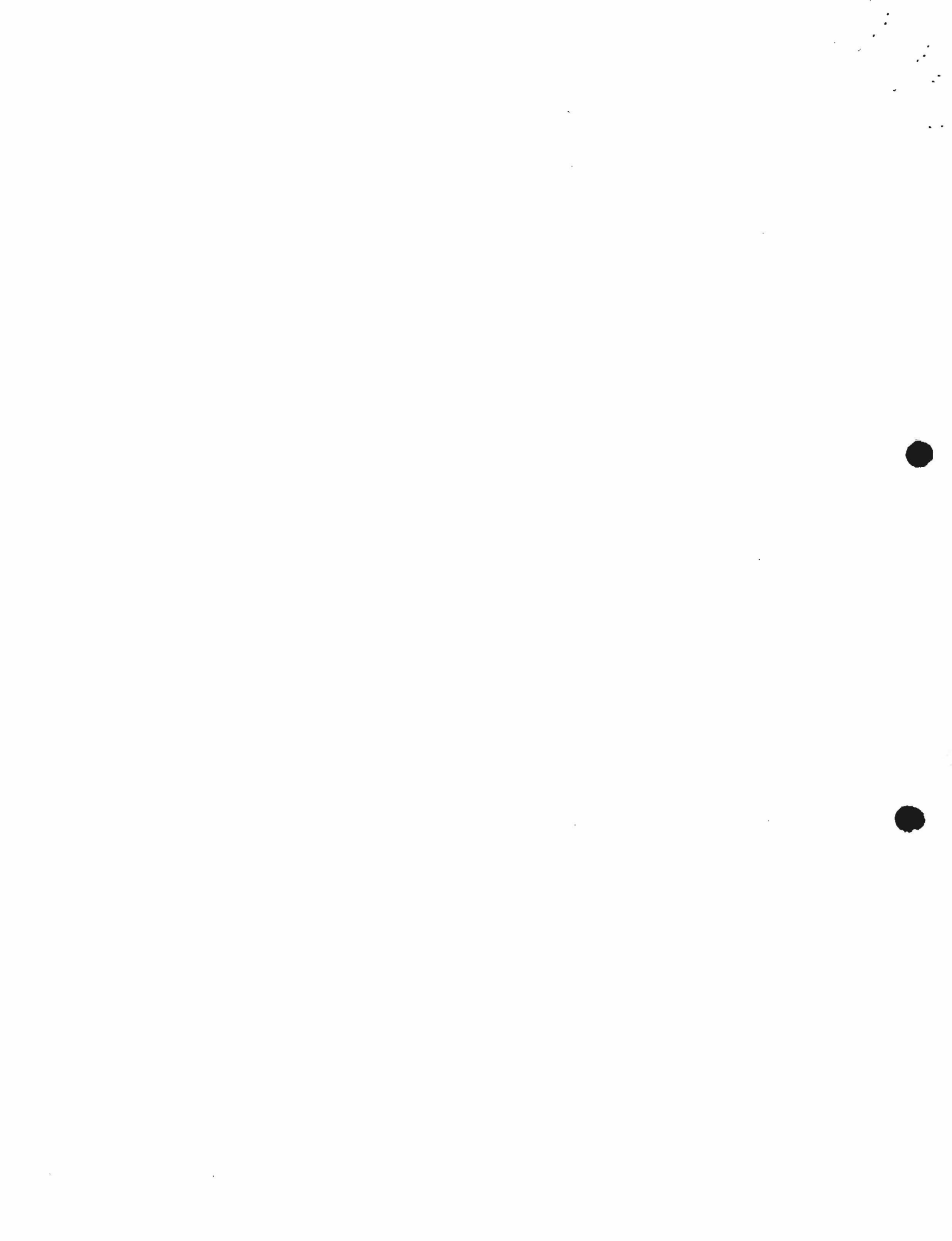
11



4.- El mayor énfasis puesto en los factores económicos y sociales de la dinámica demográfica conduce finalmente a destacar la necesidad de una plena inserción de las políticas de población en las políticas de desarrollo. Es así como en el párrafo 94 del PAMP se conserva el párrafo 80 del proyecto, haciéndolo más categórico al suprimir las primeras palabras, que ponemos entre paréntesis:

"(En la medida de lo posible), las medidas y programas de carácter demográfico deben integrarse en los planes y programas sociales y económicos más generales".

1/ (continuación) "Se 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, tienen una influencia decisiva en las tendencias demográficas, incluida la fecundidad. Para dar prioridad a la asistencia a ese tipo de actividades nacionales de modo que puedan ponerse en práctica tales programas y estrategias se requiere la cooperación internacional" (PAMP, 31). Estas ideas estaban ya incluidas en el párrafo 30 del proyecto (32 en la versión aprobada), pero se presentaban como una constatación y no como una recomendación.



5.- El principio de soberanía nacional se convierte en el criterio determinante de las políticas de población.

Como preámbulo a los principios del Plan se establece:

"La formulación y aplicación de políticas demográficas es derecho soberano de cada nación. Ese derecho ha de ejercerse de conformidad con los objetivos y necesidades nacionales y sin interferencia externa, teniendo en cuenta la solidaridad universal a fin de mejorar la calidad de la vida de los pueblos del mundo. A las autoridades nacionales corresponde la responsabilidad principal de las políticas y programas demográficos nacionales. No obstante, la cooperación internacional debería desempeñar un papel importante, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas". (PAMP, 14).

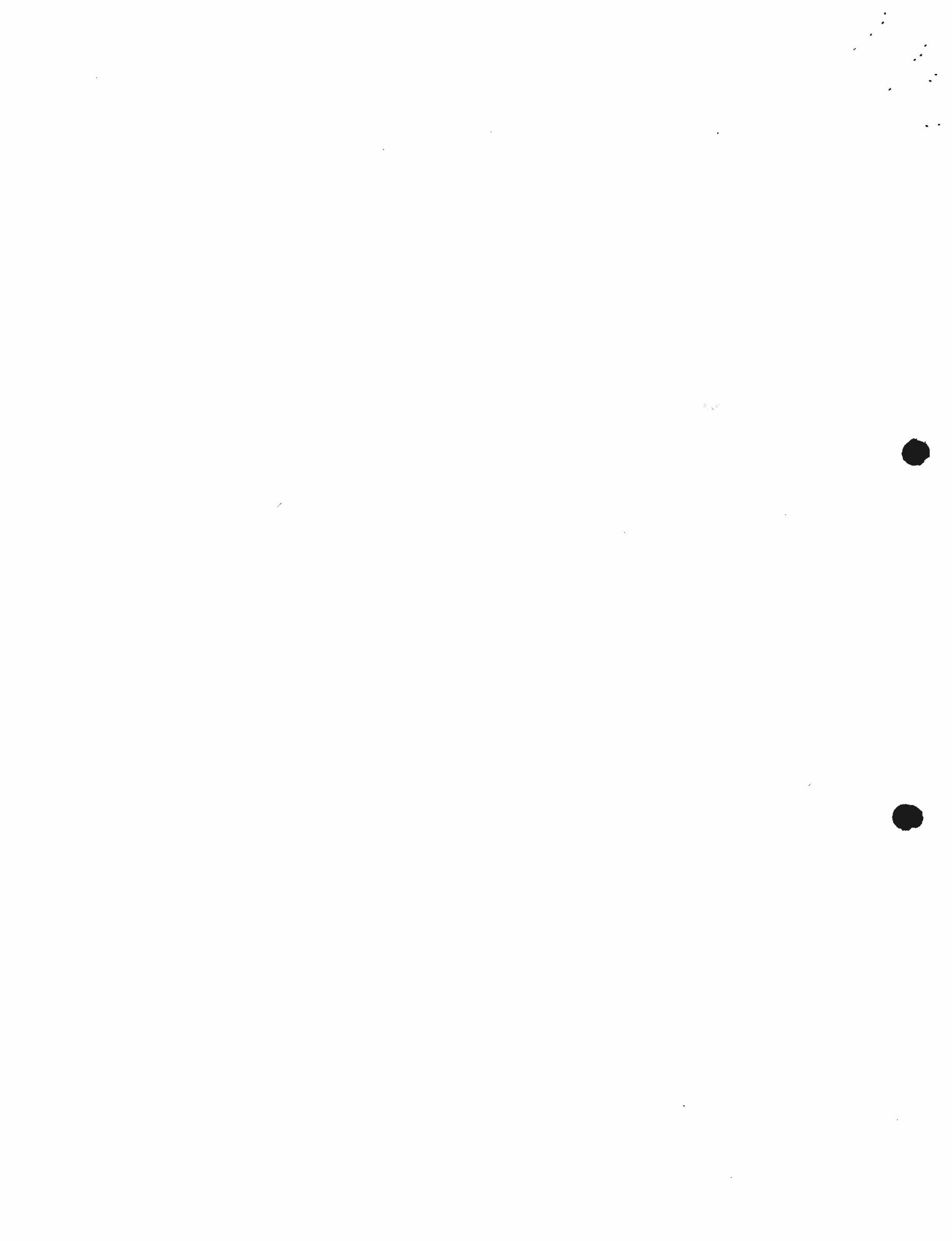
Este texto es, no obstante, considerablemente más matizado que el aprobado por los países latinoamericanos en San José.

La preocupación por la soberanía nacional condujo igualmente a un intenso debate en torno a las metas de fecundidad, que terminó con su exclusión formal del PAMP. Los delegados de México y Argentina insistieron en que las proyecciones de política que aparecían en el párrafo que realiza un diagnóstico de la situación ^{1/} constituyeran una imposición de metas que vulneraba la soberanía de los Estados.

Esta actitud se expresó finalmente en una modificación del párrafo 25 del Proyecto de PAMP, advirtiendo que "Este Plan Mundial ... no recomienda ninguna norma mundial respecto al tamaño de la población". (PAMP, 27).

^{1/} "Según las proyecciones intermedias de las Naciones Unidas, se prevé que para 1985 no se habrán registrado mayores cambios en las tasas medias de crecimiento de la población de los países más desarrollados y los países menos desarrollados. Sin embargo, se estima que si los Gobiernos que tienen objetivos en materia de crecimiento de la población -ya sean tendientes al aumento, la disminución o el mantenimiento de las tasas actuales- logran alcanzar tales objetivos, el

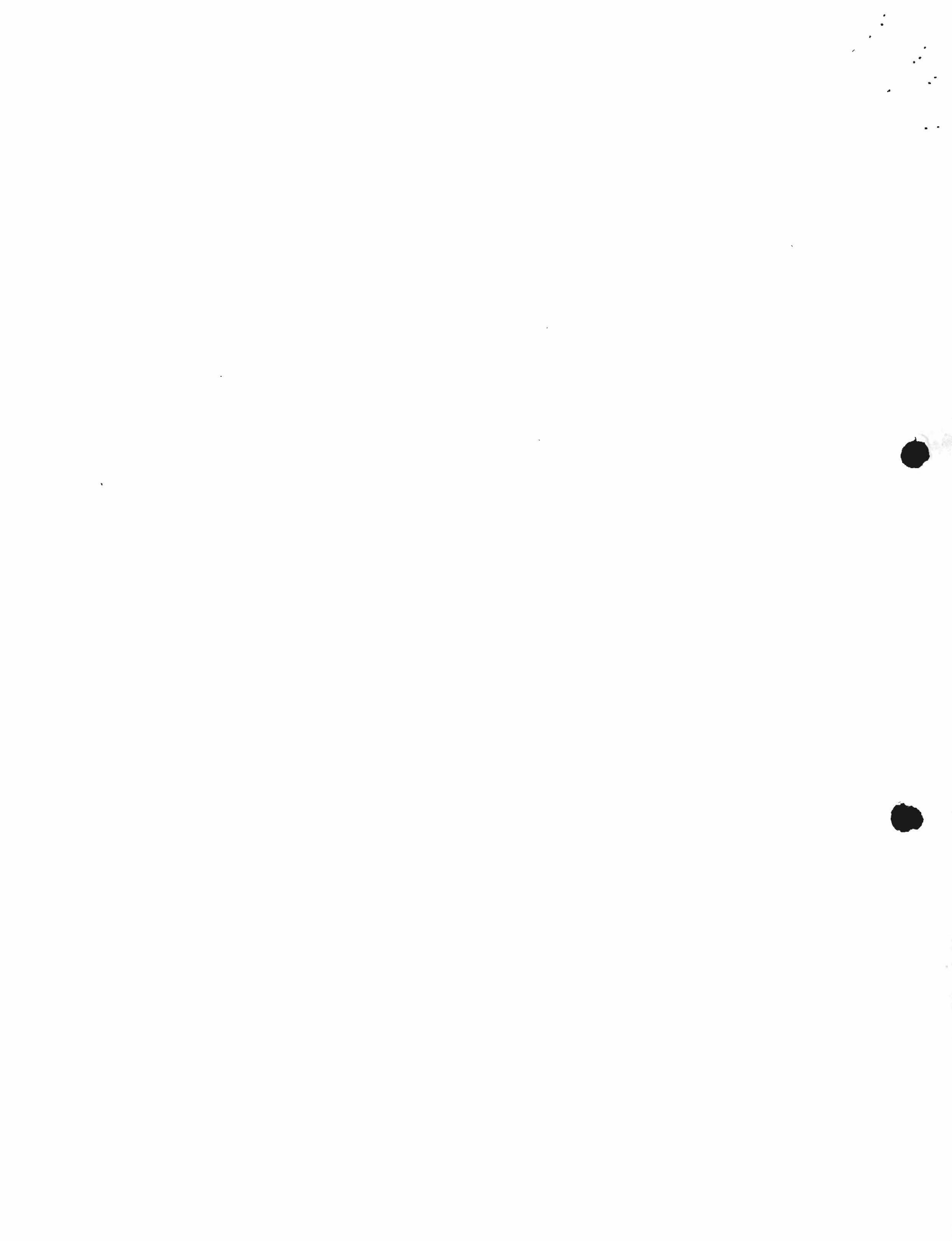
(continúa en la página siguiente)



Se suprimió también la idea de proponer plazos, sin embargo, a pesar de esta oposición siempre quedó en el PAMP, aunque de manera indirecta y ambigua, ciertas metas cuantitativas de fecundidad. 1/

1/(continuación)...crecimiento de la población en los países menos desarrollados disminuirá de la actual tasa anual de un 2.4% a aproximadamente un 2.0% en 1985 seguirá siendo prácticamente el mismo -es decir, de un 0,9% en los países más desarrollados y disminuirá por consiguiente, en el mundo en su totalidad de un 2,0% a aproximadamente un 1,7%. Estas tasas, que deben ser revisadas cada vez que se fijan nuevos objetivos nacionales, deben utilizarse en el examen y la evaluación de este Plan". (Proyecto PAMP, 15).

1/"Las proyecciones que se hacen en el párrafo 16 sobre las futuras disminuciones de las tasas de crecimiento demográfico y las que se hacen en el párrafo 22 acerca del aumento de la esperanza de vida al nacer están en armonía con la disminución de la tasa de natalidad del conjunto de los países en desarrollo desde su nivel actual del 38 por mil al 30 por mil en 1985, mientras que, con arreglo a las mismas proyecciones, la tasa de natalidad de los países desarrollados seguirá oscilando en torno al 15 por mil. Para lograr estos niveles de fecundidad en 1985 será preciso que los países interesados realicen grandes esfuerzos nacionales en la esfera del desarrollo socioeconómico y de las políticas de población, apoyados, cuando lo soliciten, por una asistencia internacional adecuada. Harán falta análogos esfuerzos para lograr el aumento de la esperanza de vida al nacer". (PAMP, 36).

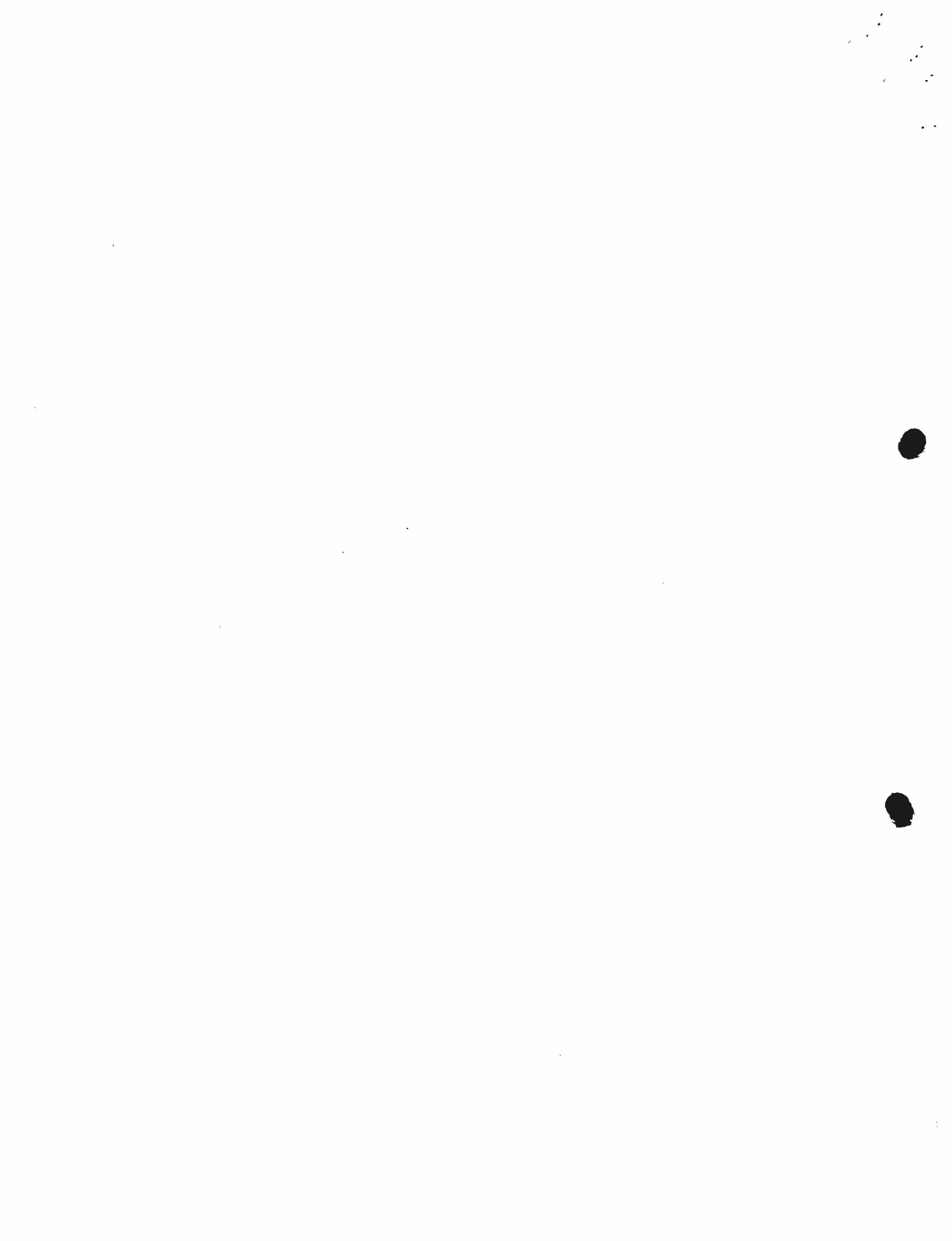


El párrafo 34 del proyecto era muy claro: si se habían establecido metas de crecimiento (no por el Plan, sino previamente por algunos países) y metas de mortalidad (por el Plan), por simple aritmética se llegaba a las metas de natalidad que deberían ser alcanzadas para cumplir las de crecimiento.

La versión revisada que aparece en el párrafo 36 hace una concesión de palabra más que de concepto a los que se oponían a la adopción de metas: reemplaza la palabra "objetivos" por "proyecciones", y dice más adelante "para lograr estos niveles de fecundidad en 1985 será preciso que los países interesados realicen grandes esfuerzos...". Esta última frase quiere decir, en su contexto: "...para ajustar el comportamiento reproductivo a las proyecciones será preciso...etc.". Las proyecciones adquieren así el carácter de metas. Debe tenerse en cuenta que las proyecciones de crecimiento del párrafo 16 que se utilizan aquí son proyecciones de políticas, esto es, construídas sobre la hipótesis de que las metas de crecimiento demográfico ya adoptadas por muchos gobiernos van a ser alcanzadas.

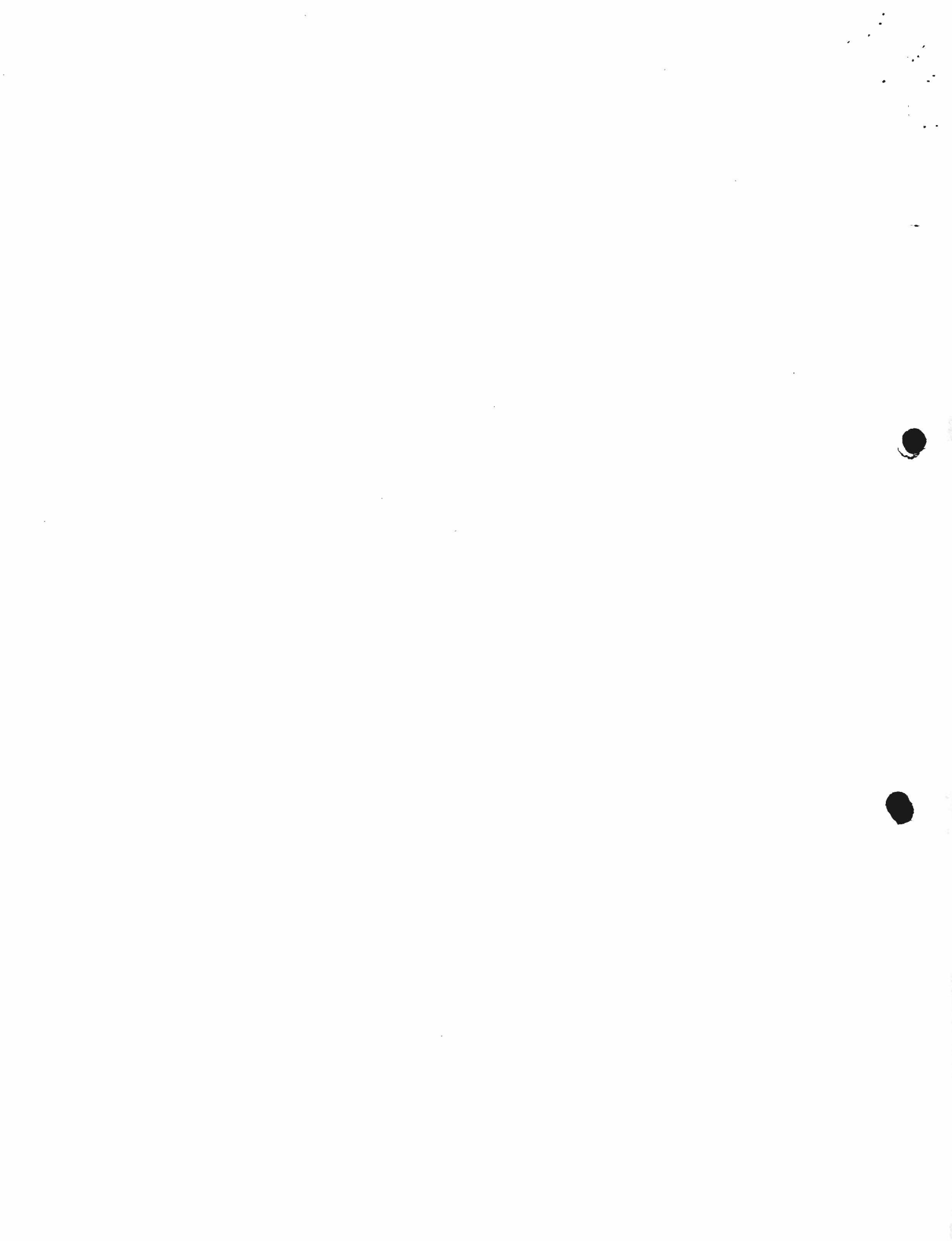
La habilidad de este párrafo en combinación con el 16 y 22 consiste en que partiendo de las metas fijadas por algunos países las transforma en proyecciones para el conjunto de los países en desarrollo y las convierte luego, en un segundo paso, en algo así como metas para el conjunto de los países en desarrollo.

La mantención de este párrafo en su nueva versión eufemística se debió a la reacción de los países asiáticos que forman parte de la ECAFE en conjunto con los países desarrollados.



C. Los resultados de la Conferencia Mundial.

En síntesis puede sostenerse que lo poco que el Plan de Acción Mundial tenía de tal lo perdió en Bucarest, conservando sólo el nombre. No obstante puede afirmarse que la Conferencia fue exitosa en la medida en que consiguió crear un consenso básico negociado en cuanto a los términos en que se debe plantear el problema y logró también estructurar un conjunto de principios que constituyen un marco ético y jurídico para la acción en el campo de población. Se crearon así condiciones más favorables para la formulación de políticas de población a nivel nacional y para cierto grado de concertación de la acción, si no a nivel mundial, al menos a nivel regional, como lo mostró posteriormente la Reunión de México.



IV LA REUNION DE MEXICO

Uno de los acuerdos de la reunión de San José fue celebrar a principios de 1975 una nueva reunión regional para evaluar los resultados de la Conferencia Mundial sobre Población y discutir sus implicaciones para América Latina. Esta se realizó efectivamente en México durante la primera semana de marzo.

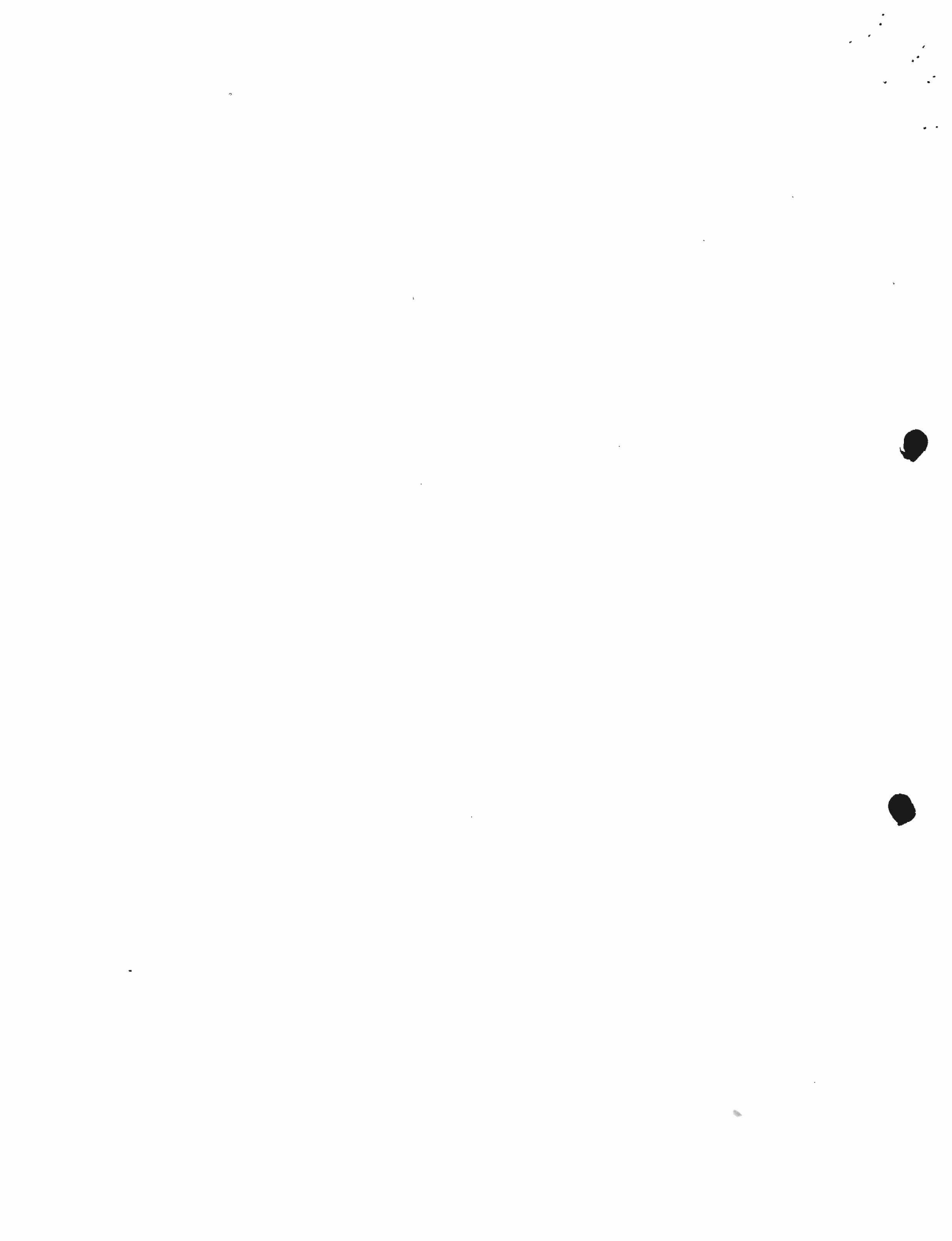
Participaron en esta ocasión entre los miembros de la CEPAL la totalidad de los países latinoamericanos (20). Al igual que en la reunión de San José, un número importante de países encabezó sus delegaciones con funcionarios de alto nivel político, contándose entre ellos 8 ministros, 2 vice-ministros y 2 directores de Oficinas de Planificación Nacional.

La Secretaría presentó cuatro documentos de base preparados por CELADE: Dos de diagnóstico (L-2 y L-3), uno sobre las Implicaciones para América Latina del PAMP (L-4) y, por último, uno sobre Perspectivas para la Acción en población en América Latina. (L-5). Estos dos últimos fueron utilizados por la reunión para preparar sus conclusiones y recomendaciones. (1)

El consenso básico alcanzado en Bucarest hizo posible que en la Reunión de México "los participantes estimaron de la mayor importancia que la Segunda Reunión Latinoamericana de Población avance un paso más y concentre sus esfuerzos en delinear y concertar la acción en el campo específico de población, dentro del marco general de las proposiciones hechas a este respecto por el PAMP" (Méx. III 1.) (2)

(1) Ver Informe de la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población. III Conclusiones y Recomendaciones. Doc. ST/CEPAL/ Conf. 54/ L.9.

(2) El subrayado es de los autores.



se dejó constancia además que este avanzar un paso más "no implica desconocer que la base para una solución efectiva de los problemas demográficos es ante todo la transformación económica y social ; que las políticas de población sólo podrán tener éxito si forman parte integrante del desarrollo económico y social; y que, a su vez, este desarrollo está directamente ligado a la transformación de las relaciones económicas internacionales y el establecimiento de un nuevo orden económico" (Méx. III/2)

A. El marco ético-jurídico de las políticas de población

Los países de América Latina reafirmaron en México los principios enunciados en el Plan Mundial de Acción y los estructuraron a fin de conformar un marco ético-jurídico para las políticas de Población. De manera explícita en esta oportunidad, se destacó la existencia de dos tipos de relaciones donde los principios básicos que los orientan, se complementan y limitan recíprocamente. Se trata de:

- a. Los deberes y los derechos de los Estados.
- b. Los derechos de las personas y los deberes de los Estados.

Los principios básicos que deben orientar los deberes y derechos de los Estados son la soberanía nacional (1) y la solidaridad internacional (2). En el caso de los derechos de las personas y los deberes de los Estados, éstos tienen

(1) A este respecto se puso énfasis en que "la formulación y aplicación de políticas demográficas es derecho soberano de cada nación" (Informe Final, México, 5)

(2) El derecho soberano de cada nación debe ejercerse "teniendo en cuenta la solidaridad universal a fin de mejorar la calidad de la vida de los pueblos del mundo " (Informe Final, Méx. 5). Sobre la solidaridad internacional se dijo también que " se aplica como principio en un contexto mundial, regional y entre países caracterizado por una creciente interde-

11

12

13

e.
el deber de crear las condiciones materiales, legales e institucionales que permitan el pleno ejercicio de los derechos de los primeros. (3).

Respecto a la soberanía nacional y la solidaridad internacional se manifestó en México que son los fundamentos de la cooperación internacional, la que es considerada en el PAMP como "esencial para el desarrollo".

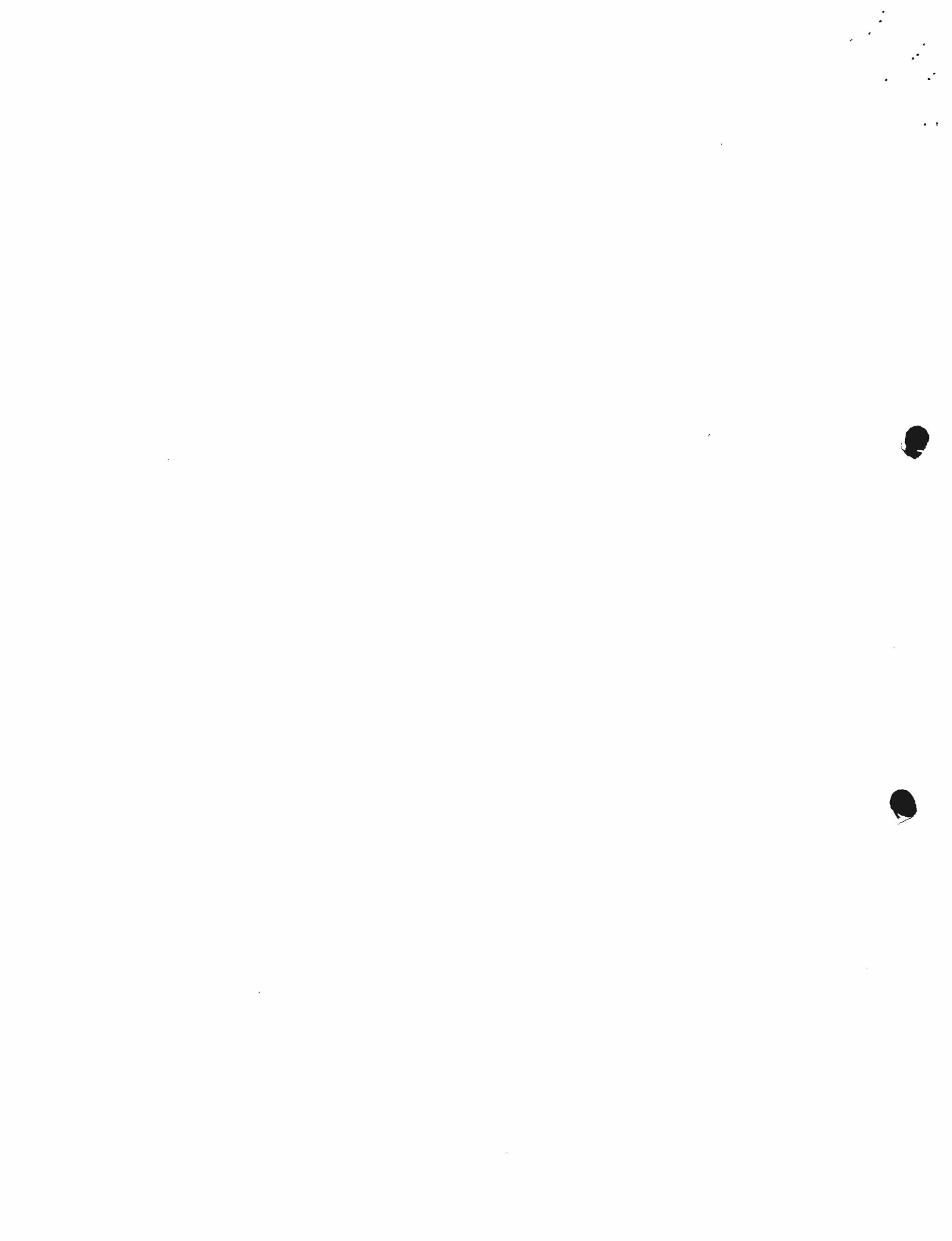
El Informe Final de la Reunión señala además que, junto a estos principios, los países estimaron conveniente insistir en "el derecho de los países al desarrollo". (México, 5).

El orden económico y el ordenamiento jurídico internacional que estructura las relaciones de interdependencia, fueron también analizados durante la reunión "insistiéndose en la necesidad de aplicar, con referencia a los principios de cooperación en las esferas de población y otros campos relacionados, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, la Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional y la Resolución V de la Conferencia Mundial de Población "Por un Mundo más Justo" (México, 7).

En cuanto a los derechos de las personas se destacó el derecho a la supervivencia (4), y el derecho a protección

(continuación) obs.2: pendencia entre las naciones". Las relaciones de dominación, que surgen en ciertos casos como producto de la interdependencia fueron rechazadas enérgicamente, reiterándose que "el verdadero desarrollo no puede producirse sin independencia y liberación nacional" (México, 6)

- (3) En esta reunión se insistió en la necesidad de que las políticas de población deben dictarse en conformidad con los Propósitos y Principios de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.
- (4) "Independientemente de la consecución de los objetivos económicos y sociales, el respeto por la vida humana es la base de todas las sociedades humanas". (México, 10)



de las familias incluyendo la libertad de decisión de las personas en cuanto a la formación de la familia (1) y la procreación (2). El derecho de las parejas e individuos a decidir libre y responsablemente el número y espaciamiento de los hijos, es un principio al que los países ya habían dado gran importancia en la Conferencia de Bucarest. En este sentido, en dicha oportunidad, a pedido de los países se agregó al PAMP un párrafo que se opone a medidas tales como la prohibición de que las mujeres tengan más de un determinado número de hijos y el aborto obligatorio para todo embarazo adicional. (3). Este tipo de medidas coercitivas, aunque no ha sido puesto en práctica aún en ninguna parte, ha sido sugerido con frecuencia por una corriente de la literatura sobre población.

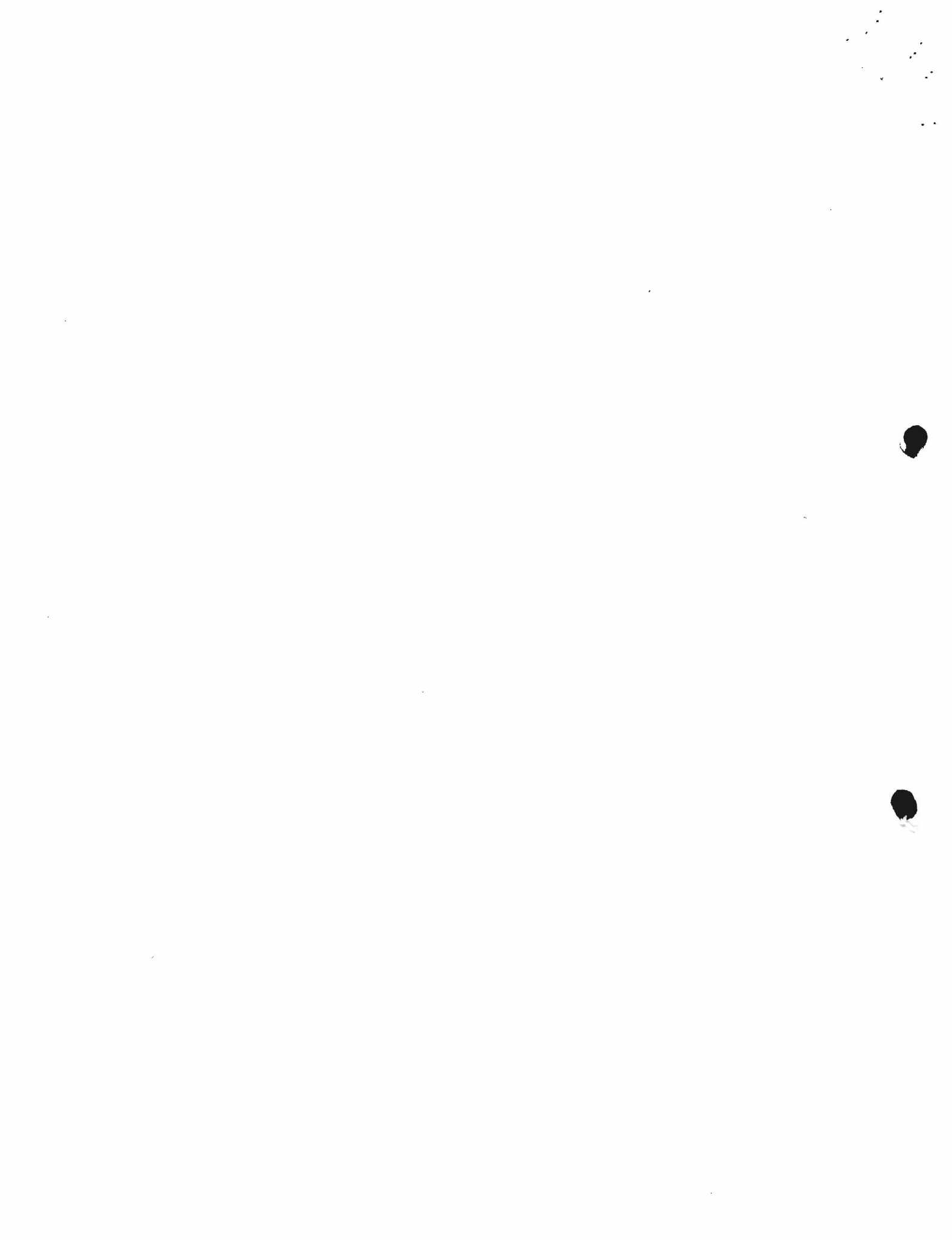
Sobre este mismo tema se agregó además un nuevo párrafo al PAMP, cuya idea central fue introducida por la delegación argentina el cual si se cumple rigurosamente, excluye el recurso a medidas semi directas para inducir un descenso de la fecundidad, como por ejemplo, el tamaño de la

(1) Se insistió en el derecho de los cónyuges a contraer matrimonio "únicamente" con pleno y libre consentimiento, aún cuando se reconoce el derecho de los Estados a "fijar una edad mínima para el matrimonio". (México, lii).

(2) Sobre la procreación los países latinoamericanos reiteraron que "todas las parejas e individuos tienen el derecho humano fundamental a decidir libre y responsablemente el número y espaciamiento de sus hijos y de disponer de la información, la educación y los medios necesarios para ello; la responsabilidad de las parejas e individuos en el ejercicio de ese derecho exige que tengan en cuenta las necesidades de sus hijos vivos y futuros, y sus Obligaciones hacia la comunidad" (México li iii). Este derecho implica para los Estados el deber de respetar y asegurar "independientemente de sus objetivos demográficos generales, el derecho de las personas a decidir, de una manera libre, informada y responsable, el número y espaciamiento de sus hijos". (México, li iii).

(3)

Se recomendó a los Gobiernos que: (continúa página siguiente)



vivienda (1)

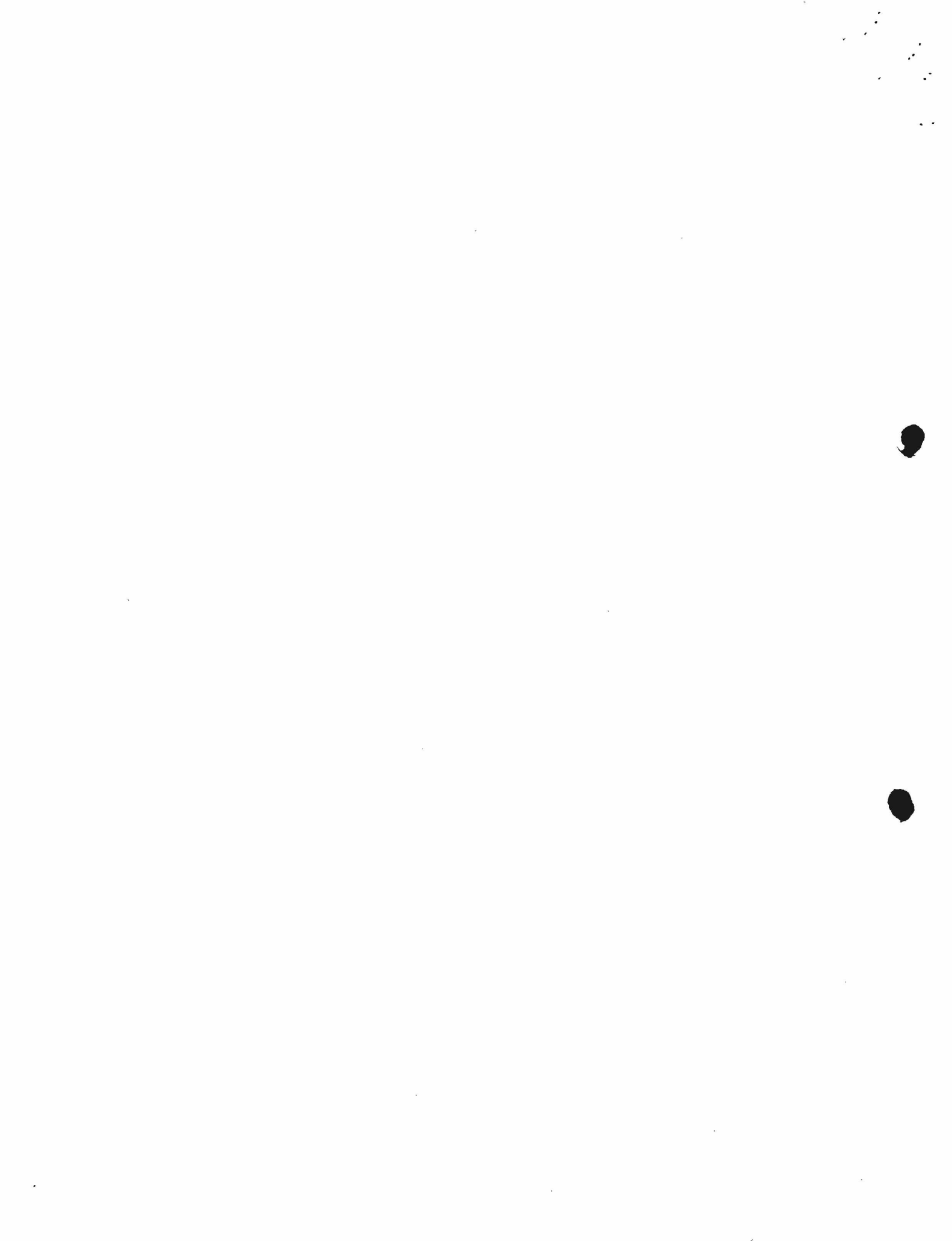
A propósito de estos principios los gobiernos de la región declararon en México tener conciencia que aquellos países que se propusieron modificar el comportamiento reproductivo de la población deberán tener en cuenta los derechos enunciados. De modo que "aquellos que deseen estimular la fecundidad no deben limitar los servicios de planificación familiar o el acceso a los medios para regular los nacimientos, como instrumento para lograr sus objetivos demográficos. Por otra parte, los gobiernos que persigan un descenso de la fecundidad no deben recurrir a medidas que vayan en desmedro de los derechos humanos". (México, 13)

Finalmente, en esta Reunión se insistió nuevamente en el derecho de la mujer a la plena integración en el proceso de desarrollo (2), en el derecho de la libertad de circulación y residencia en el territorio de un Estado y

(continuación: (3): Traten de asegurar que siga existiendo la posibilidad de que varíe la dimensión de la familia cuando se ha establecido un bajo nivel de fecundidad o es éste uno de los objetivos que se persiguen". (PAMP, 29 d)

(1) "Este Plan de Acción reconoce la necesidad de asegurar que todas las parejas puedan tener el número de hijos que deseen, espaciándolos asimismo como lo deseen, y la necesidad de preparar las condiciones sociales y económicas para realizar ese deseo". (PAMP, 28)

(2) A este derecho ya se le había prestado especial atención en la Conferencia de Bucarest. En esa oportunidad se desarrolló y explicitó ampliamente su contenido. Como resultado de esta preocupación se agregaron al PAMP nuevos párrafos, los cuales se refieren principalmente a la igualdad de la mujer en relación al hombre y a la necesidad de informar a las mujeres y de convertir en realidad principios ya enunciados en la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la mujer y en otras declaraciones y convenciones de Naciones Unidas y otros instrumentos internacionales.



en los derechos de los migrantes entre países (1)

B. Instrumentos e insumos para las políticas de población.

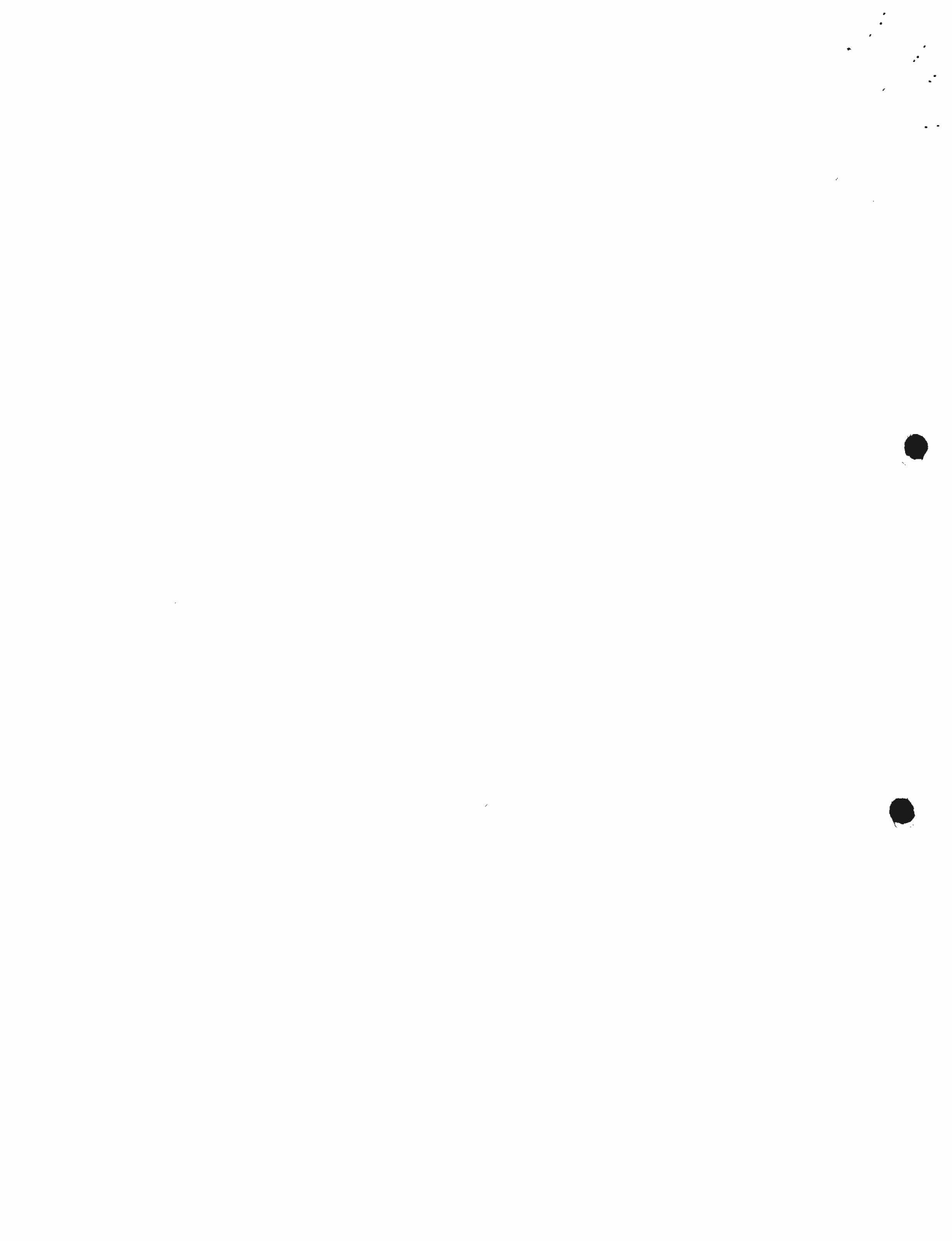
Una vez definido el marco de valores, la reunión de México dió efectivamente un paso más al centrarse en los distintos aspectos que implica la formulación, implementación, ejecución y evaluación de políticas de población y plantearse este tema desde la perspectiva de la acción.

1. Instrumentos institucionales.

En este sentido se hicieron proposiciones de carácter normativo sobre los instrumentos institucionales en el campo de población y se dieron los lineamientos generales que debían orientar la creación de organismos responsables de las políticas de población. Sus fundamentos, objetivos y funciones se definieron en el párrafo 19 del Informe de México.

(1) Sobre este tema los países aprobaron los siguientes derechos:

- a. "El derecho de las personas a emigrar y la responsabilidad que tienen los gobiernos y las organizaciones internacionales de facilitar las migraciones internacionales voluntarias. Estos movimientos no deben basarse en consideraciones de orden racial". (México, 15)
- b. "Derecho a trato justo, que implica que "los países que reciben trabajadores migrantes deben dar a esos trabajadores y a sus familias el trato apropiado y prestarles los servicios necesarios de bienestar social, y deben garantizar su seguridad física, de conformidad con las disposiciones y recomendaciones pertinentes de la OIT y otros instrumentos internacionales". "Concretamente, en el trato de los trabajadores migrantes los gobiernos deben esforzarse por impedir la discriminación en el mercado de trabajo y en la sociedad en forma de salarios más bajos u otras condiciones desiguales, por preservar sus derechos humanos, por combatir los prejuicios en su contra y por eliminar los obstáculos que se oponen a la reunión de sus familias" (México 15 ii).
- c. " En la medida que los migrantes se constituyan en grupos minoritarios al interior del país receptor, se aplica el derecho a preservar su patrimonio cultural". (México 15 iii).

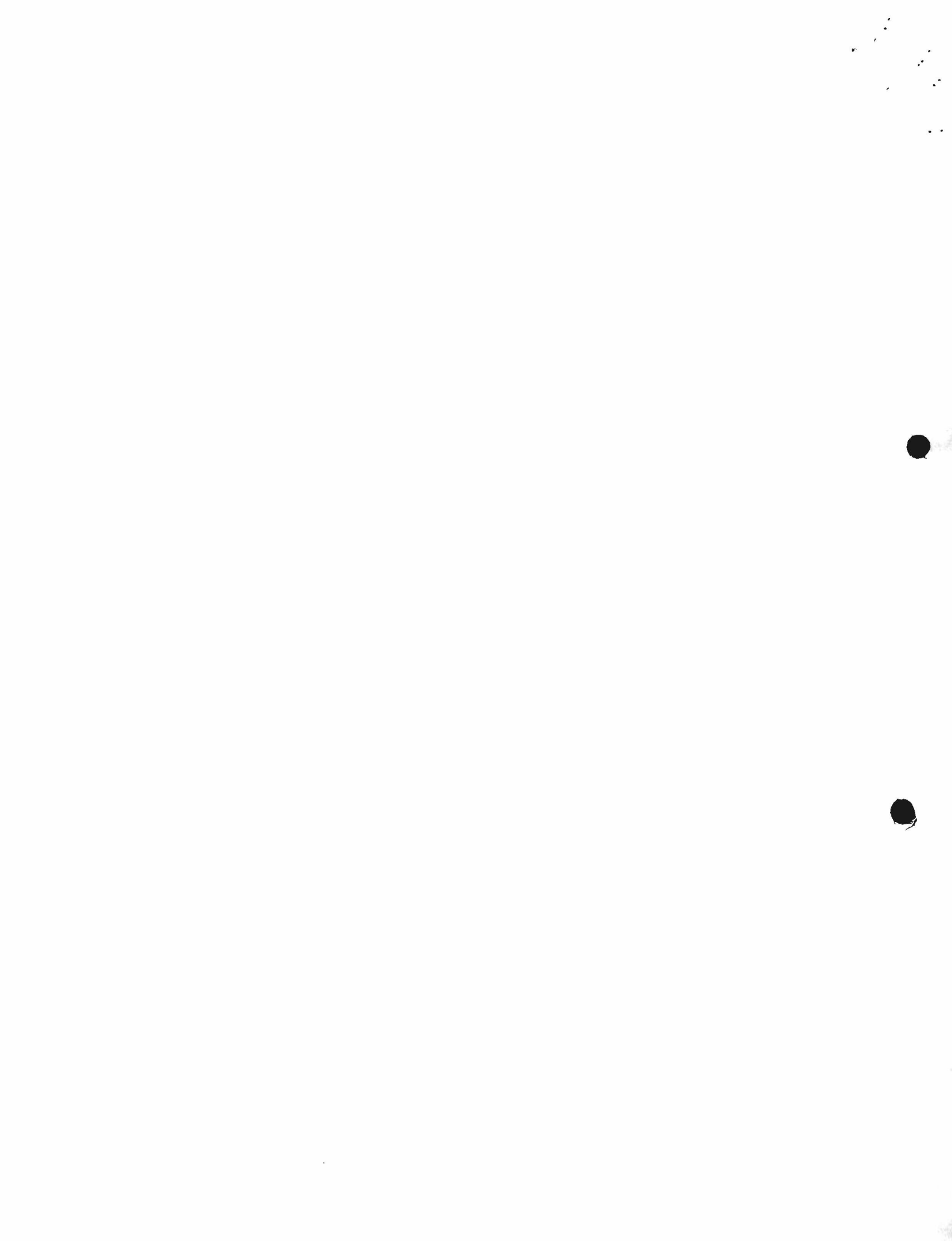


" Considerando que en la Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población, los gobiernos sostuvieron que las políticas de población deben estar vinculadas con las estrategias del desarrollo; que el PAMP recomienda que las medidas y los programas que se adopten con miras a producir efectos demográficos, se integren en los planes y programas sociales y económicos generales; que esta integración deberá reflejarse en los objetivos, instrumentos y organismos de planificación de los distintos países; que para alcanzar el fin antes señalado, el PAMP sugiere que se establezca a alto nivel en la estructura administrativa nacional, una dependencia que se ocupe de los aspectos demográficos del desarrollo; que tal organismo, además de formular la política de población, debería tener la capacidad de asegurar su efectiva ejecución por parte de las entidades competentes y de evaluarla regularmente". (México, 19). (1)

(1) Con el objeto de especificar con mayor precisión esta recomendación, a continuación de ella se destacaron los siguientes puntos:

"1. Se recomienda que, teniendo presente sus particulares estructuras administrativas, los países de la región que no lo hubieren hecho todavía, estudien la posibilidad de crear consejos, comisiones u otros organismos equivalentes que tengan la facultad de concertar la acción en el campo de población a un nivel jerárquico superior, y que podrían cumplir las siguientes funciones:

- a. Formular políticas globales de población integradas a las estrategias y los planes de desarrollo económico y social que consideren en forma integral los distintos componentes de la dinámica demográfica;
- b. Asegurar que la política adoptada sea oportunamente ejecutada por los organismos competentes.
- c. Evaluar en forma periódica su aplicación y resultados;
- d. Promover la producción de datos estadísticos y de investigaciones que aporten la base factual y científica para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas de población, y crear mecanismos de comunicación con los organismos productores de estadísticas y con los centros nacionales de investigación;
- e. Promover y programar la capacitación de personal necesario, con formación inter-disciplinaria, tanto para la producción de los datos y estudios mencionados, como para la eficaz ejecución de los programas que se adopten; (Continúa pág. siguiente)

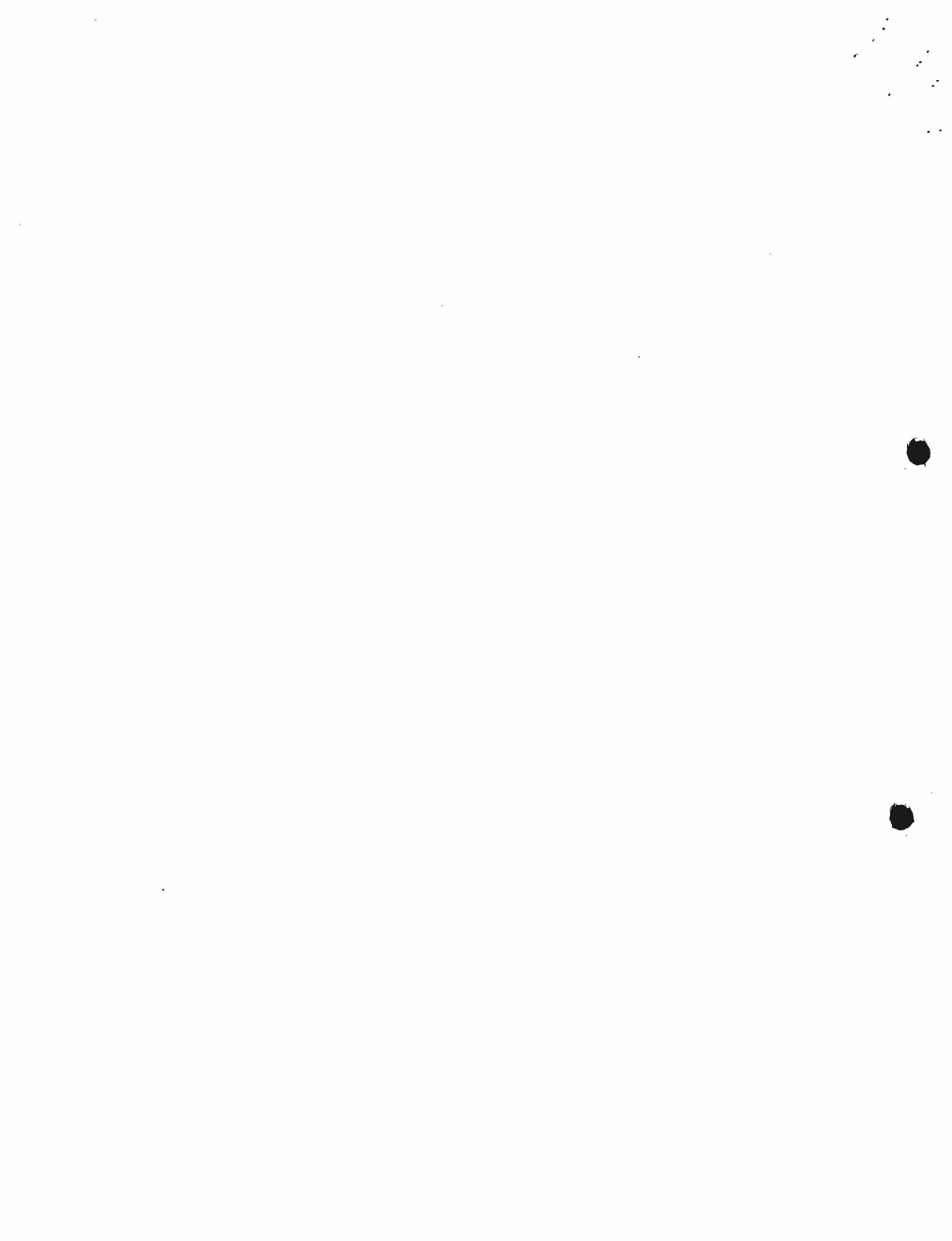


Sobre este particular, cabe destacar que durante estos últimos años países como Colombia, México y Argentina han creado organismos que se aproximan a las recomendaciones señaladas. (1)

(Continuación nota 1)

- f. Establecer mecanismos de comunicación con los organismos internacionales competentes a fin de asegurar la mejor utilización de sus capacidades de asistencia técnica y financiera.
2. Que para el cumplimiento de estas funciones, los organismos propuestos tengan las siguientes características:
 - a. Estar integrados por representantes de los diversos organismos nacionales involucrados en la formulación, ejecución y evaluación de la política de población;
 - b. Estar funcionalmente vinculados con los cuerpos de decisión política, con el objeto de asegurar la integración de las políticas de población en la estrategia y los planes de desarrollo económico y social;
 - c. Estar ubicados a un nivel jerárquico tal, que asegure la ejecución concertada por parte de los organismos competentes de las decisiones adoptadas.
 3. Que los países que ya han creado Consejos, Comisiones de Población, otros organismos equivalentes, examinen su estructura y funcionamiento, teniendo en cuenta las consideraciones precedentes y, si fuera el caso, adopten las medidas necesarias para dotarlos de una estructura institucional y de recursos que les permitan cumplir efectivamente con los objetivos indicados".
- (1) El Gobierno colombiano creó a fines de 1970 el Consejo Nacional de Población, adscrito al Departamento Nacional de Planeación, institución que debía prestar a dicho Consejo los servicios de secretaría técnica. El fin primordial de ese Consejo "fue el de formular una política de población adecuada para el país, a la vez que el de precisar los mecanismos para su cabal aplicación" (a) Este Consejo estaba formado por representantes de la Presidencia de la República, de varios ministerios, de la Iglesia Católica y de algunas entidades privadas que habían estado

(continúa pág. siguiente)



Otros dos países, a raíz de los acuerdos tomados durante el Año Mundial de Población, han creado en este último tiempo instituciones encargadas de implementar acciones en materia de políticas de población.

(continuación nota 1)

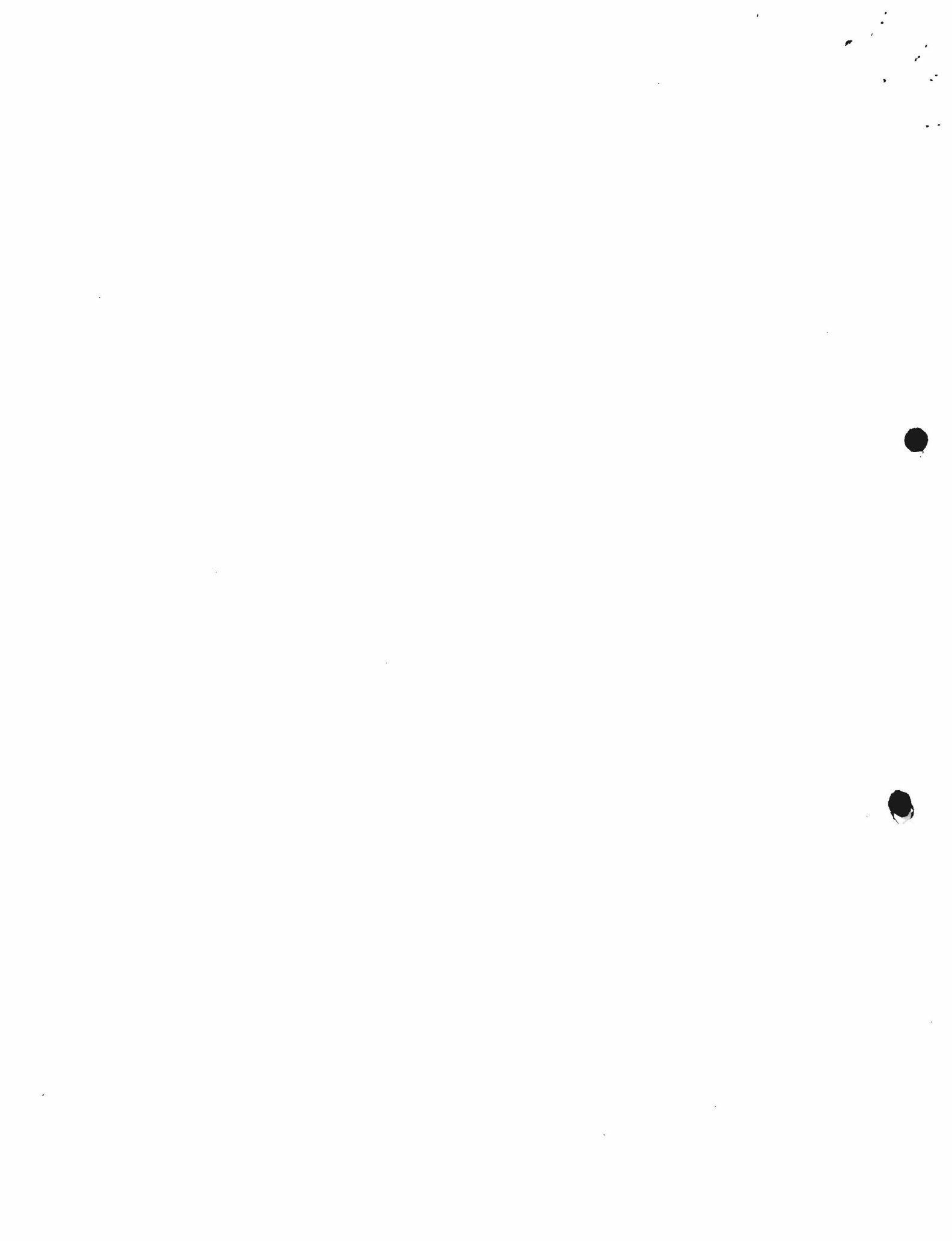
históricamente vinculadas a la investigación y acción en el campo de población. A pesar de estar ubicado en una posición central dentro de la administración del Estado, jugaba un rol eminentemente asesor, sin mayor capacidad de decisión sobre las políticas sectoriales que cubriría su campo.

En 1973, este organismo fue reemplazado al crearse el Consejo Nacional de Población y Medio Ambiente. Junto con ampliar su campo de acción al incluir la problemática ecológica, el nuevo Consejo aumentó su capacidad de decisión al ubicarse bajo la dirección personal del Presidente de la República y estar integrado por los Ministros de Defensa Nacional, Desarrollo Económico, Agricultura, Trabajo y Seguridad Social, Salud Pública, Minas y Petróleos y Educación Nacional. (b). El nivel al que se sitúa este Consejo le permite un efectivo accionar intersectorial. Se asegura además que la política de población que se adopte se integre a los objetivos generales de desarrollo económico y social. A este respecto, se establece que "El Consejo Nacional de Población y Medio Ambiente orientará sus decisiones en estrecha coordinación con el Consejo Nacional de Política Económica y Social y le recomendará las políticas que sobre su campo de competencia debe ser objeto de decisión de éste, para los efectos de su incorporación en los planes y programas de desarrollo del país" (c)

(c) Por su parte, los delegados colombianos a la reunión de México indicaron que la política de población es contemplada en los planes anuales de desarrollo desde hace 15 años. Señalaron también que las acciones concretas para definir una política demográfica se remontan al año 1968. En el transcurso de ese año se le encomendó al Departamento Nacional de Planeamiento estudiar el fenómeno de la población (d). En esa misma fecha también se creó el Instituto de Bienestar Familiar, cuyas funciones se relacionan con la protección a la familia, a los hijos y a la mujer casada y con el mejoramiento de la nutrición.

a. Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia. "Estrategias y Prioridades para la implemen-

(Continúa pág. siguiente)



Ecuador, por intermedio de su delegado a la Segunda Reunión Latinoamericana de Población, realizada en México, anunció que "para seguir de cerca los objetivos y mandatos de Bucarest, se ha creado un Consejo Nacional de Población

(Continuación nota pág. anterior)

tación de la Política de Población y Medio Ambiente".
Documento DNP-1.115-URH-DSD, diciembre, 1973.

b. Presidencia de la República de Colombia, Decreto N° 1040 de junio 4 de 1973, artículo 5°

c. Ibid. artículo 4°

d. Discurso pronunciado por el Delegado del Gobierno de Colombia en la Segunda Reunión Latinoamericana de Población, México.

El Gobierno argentino creó en marzo de 1974, esto es, pocos días antes de la celebración de la Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población (San José, Costa Rica, abril 1974), la Comisión Nacional de Política Demográfica. Esta Comisión, creada en el ámbito del Ministerio del Interior, tiene por misión "proyectar una política nacional de población, e intensificar el crecimiento cuantitativo y cualitativo de la población argentina y su más adecuada distribución regional". (a) La Comisión está presidida por el Ministro del Interior e integrada por los representantes de los siguientes Ministerios, Secretarías de Estado y Organismos:

1. Ministerio del Interior.

- a. Oficina sectorial de Desarrollo de Recursos Humanos.
- b. Dirección Nacional de Migraciones.
- c. Dirección General de Provincias

2. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

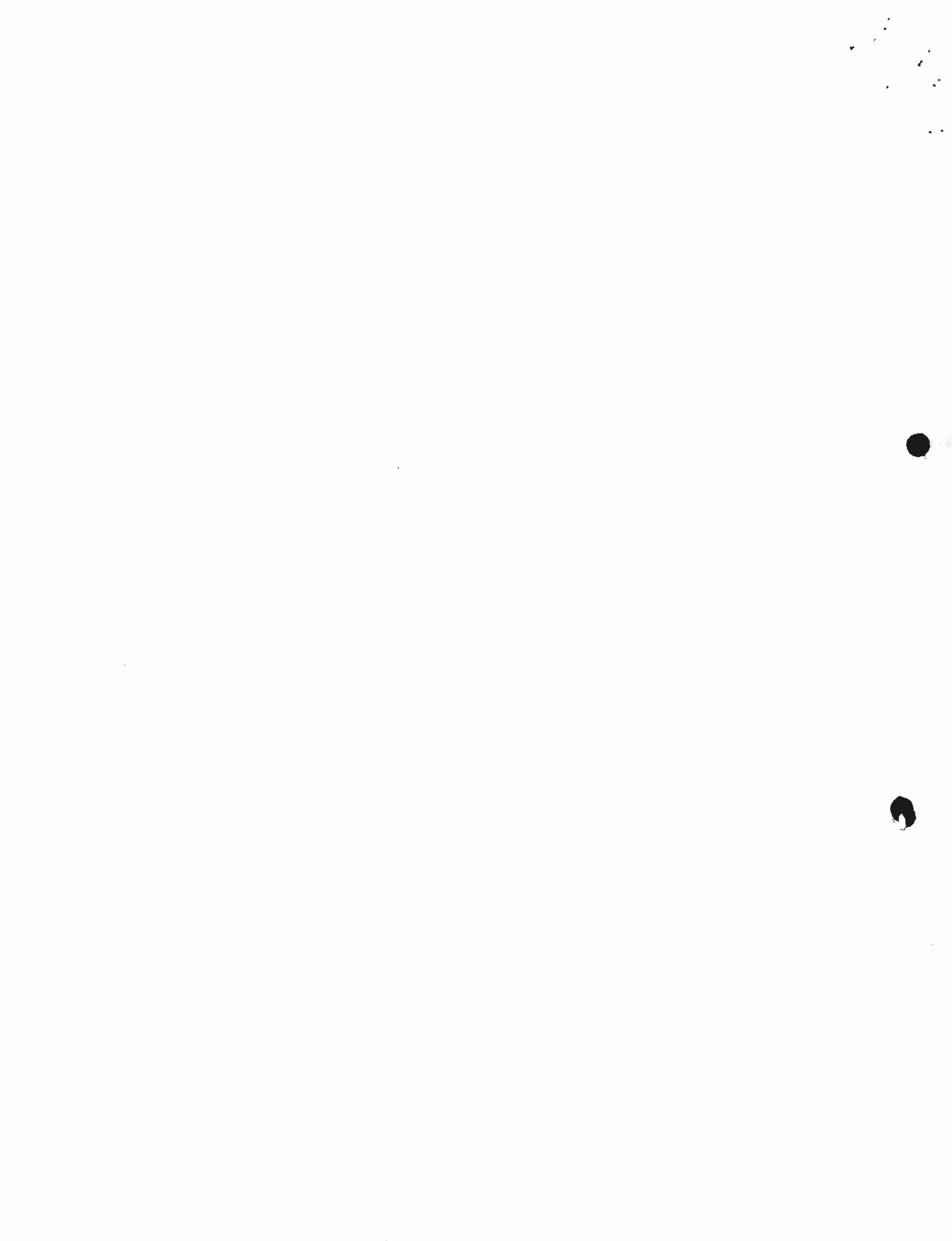
3. Ministerio de Defensa.

4. Ministerio de Economía

- a. Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano.
- b. Instituto Nacional de Estadística y Censos
- c. Instituto Nacional de Planificación Económica.
- d. Instituto Nacional para la Integración Latinoamericana.

5. Ministerio de Cultura y Educación

(Continúa pág. siguiente)



a nivel ministerial y se están desarrollando actividades de salud materno-infantil, bienestar familiar, asistencia alimentaria, planeación regional... para seguir luchando por alcanzar el más completo desarrollo humano integral". (1)

(1) Discurso pronunciado por la Delegación de Ecuador a la Segunda Reunión Latinoamericana de Población, México 1975.

(continuación del pie de pág. anterior)

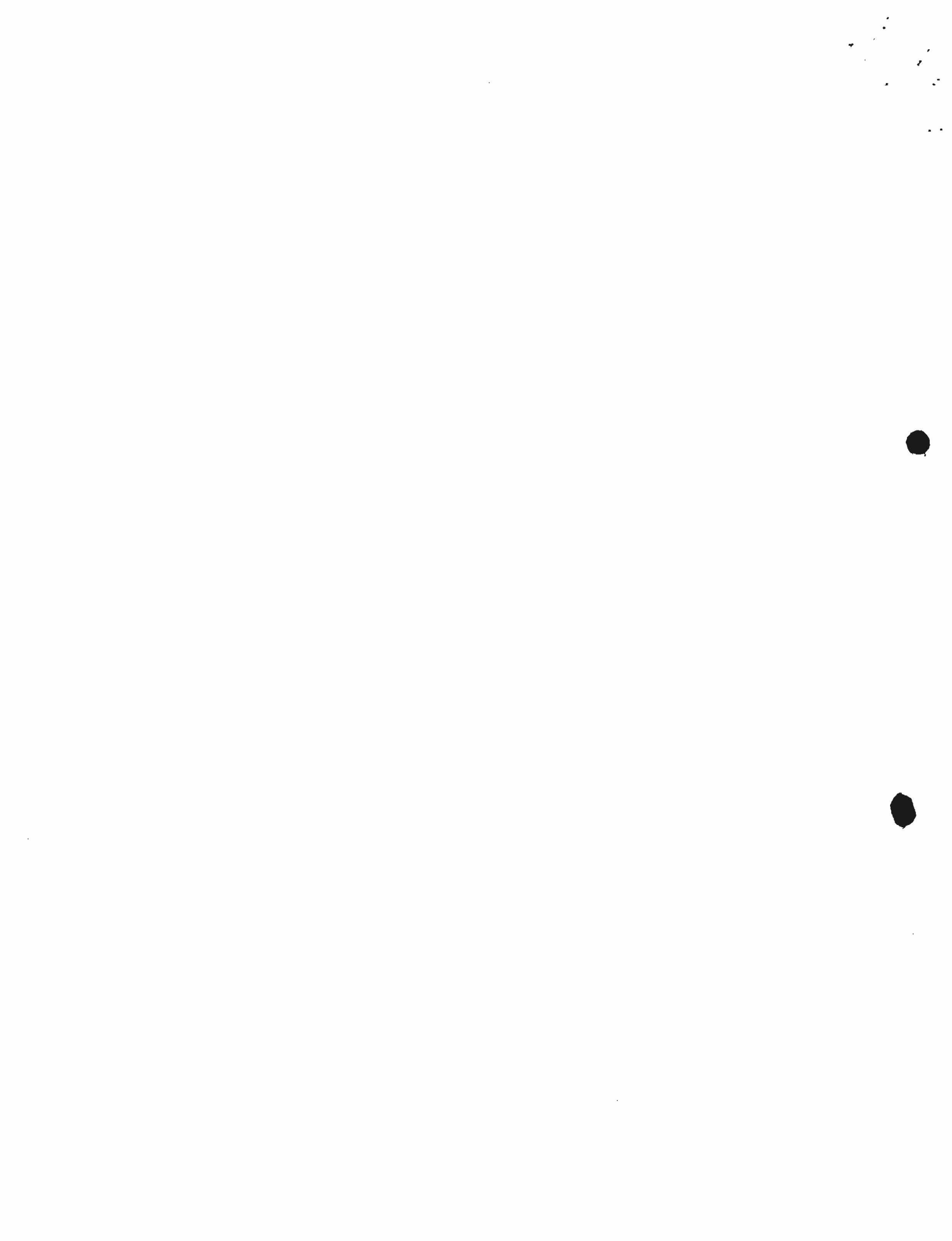
- 6. Ministerio de Trabajo.
- 7. Ministerio de Bienestar Social.
 - a. Secretaría de Coordinación y Promoción Social.
 - b. Secretaría de Salud Pública
 - c. Secretaría de Seguridad Social.
 - d. Secretaría del Menor y la Familia.

(a) Presidencia de la Nación Argentina, decreto N° 980, del 28 de marzo de 1974.

El papel preponderante que juega el Ministerio del Interior y la inclusión del Ministerio de Relaciones Exteriores en la Comisión, obedecen a la importancia que ha dado históricamente el Gobierno argentino a la migración internacional como herramienta de política demográfica. La Comisión no obstante se ha abocado a la elaboración de una política de población que tiene en cuenta también de manera importante otros aspectos de la dinámica demográfica, como son la distribución espacial de la población y la fecundidad. Es así como se crearon en su seno la Subcomisión de Población y Desarrollo, que se aboca principalmente a aspectos de inmigración, colonización y distribución espacial, y la Subcomisión de Crecimiento vegetativo, que estudia medidas tendientes a reducir la mortalidad y estimular la fecundidad.

En Diciembre de 1973 el Congreso mexicano promulgó la Ley General de Población. Su objeto es "regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social". (a). Esta ley confiere a la Secretaría de Gobernación la capacidad de definir la política demográfica nacional y adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento, en el marco de los objetivos establecidos por la misma ley. A las dependencias del Poder

(continúa pág. siguiente)



A su vez, el delegado de Panamá a esta misma reunión indicó que de acuerdo al PAMP es necesario una verdadera planificación que integre las variables demográficas. Es así que "hemos establecido una comisión Nacional de Política Demográfica de nivel ministerial y un grupo de trabajo con responsabilidades de documentar a la Comisión." (1)

Todos estos países han creado Consejos o comisiones que tienen por objeto proponer políticas demográficas integradas a los planes nacionales de desarrollo socio-económico.

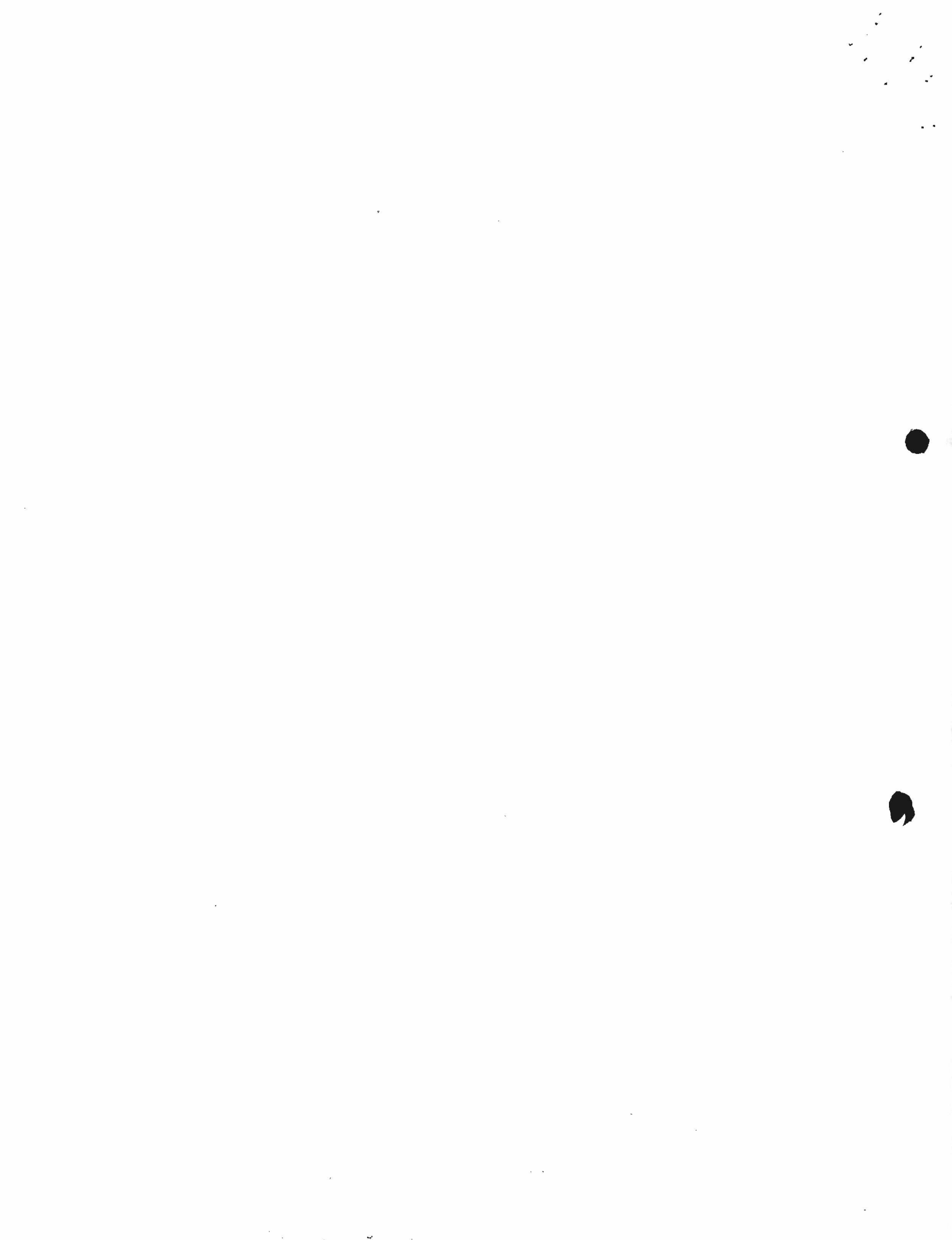
En otros países se han creado organismos cuyas funciones son más restringidas y se vinculan con algunos aspectos sectoriales de la problemática del desarrollo económico y social en relación a población.

(continuación del pie de página anterior)

Ejecutivo y demás entidades del Sector Público les compete básicamente la aplicación y ejecución de dicha política, bajo la coordinación de la Secretaría de Gobernación. (b). Para facilitar el cumplimiento de estas funciones la ley crea en el seno de esa Secretaría el Consejo Nacional de Población, presidido por su titular e integrado por los titulares (o sus representantes) de las Secretarías de Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Trabajo y Previsión Social y del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Se trata así de un Consejo que por su composición y por el rango de sus miembros tiene la capacidad de decisión necesaria para formular y llevar a cabo una política intersectorial.

- (a) Ley General de Población de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1º.
(b) Ibid., artículos 4º y 3º.

(1) Discurso pronunciado por la Delegación de Panamá a la Segunda Reunión Latinoamericana de Población, México 1975.



Por ejemplo, el Gobierno de República Dominicana creó ya en 1968 el Consejo Nacional de Población y Familia, organismo que está a cargo de los asuntos relacionados con la problemática demográfica. Este Consejo está adscrito al Ministerio de Salud Pública y es presidido por el Ministro de esa cartera. Lo integran representantes de la Presidencia y de los Ministerios de Agricultura, Educación y Trabajo.

Uruguay destacó, por intermedio de su delegación a la Reunión de México que su Gobierno, creó hace pocos meses el Ministerio de la Vivienda y la Dirección de Promoción Social para atender aspectos sociales sobre el bienestar y desarrollo de la familia.

Por su parte, el gobierno de Venezuela destacó que uno de los campos en el cual se ha propuesto objetivos demográficos en relación al desarrollo económico es el de Espacio y Población. Con tal objeto creó la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad (FUNDACOMUN), la cual coordina e integra diversas actividades de los Ministerios de Interior, Obras Públicas, Sanidad y Asistencia Social, Gobernaciones, Municipalidades e Institutos Autónomos y Empresas Autónomas del Estado.

A partir de estos ejemplos puede observarse que en la región, con grado variable de aproximación a las recomendaciones adoptadas por los propios países en la Reunión de México se tiende a crear los instrumentos institucionales destinados a promover acciones en función de metas demográficas, aún cuando, muchos de ellos no consideren en forma integral los distintos componentes de la dinámica demográfica.

2. Los insumos para las Políticas de Población.

Un segundo aspecto considerado por los países en la Reunión de México, al referirse a la formulación de

11

1

2

3

políticas de población, es el de los insumos necesarios para el adecuado cumplimiento de esta tarea.

En este aspecto se dió especial importancia a la información estadística, a la investigación y capacitación en aspectos demográficos, económicos y sociales, necesarios para integrar efectivamente esas políticas en el marco global de las políticas de desarrollo.

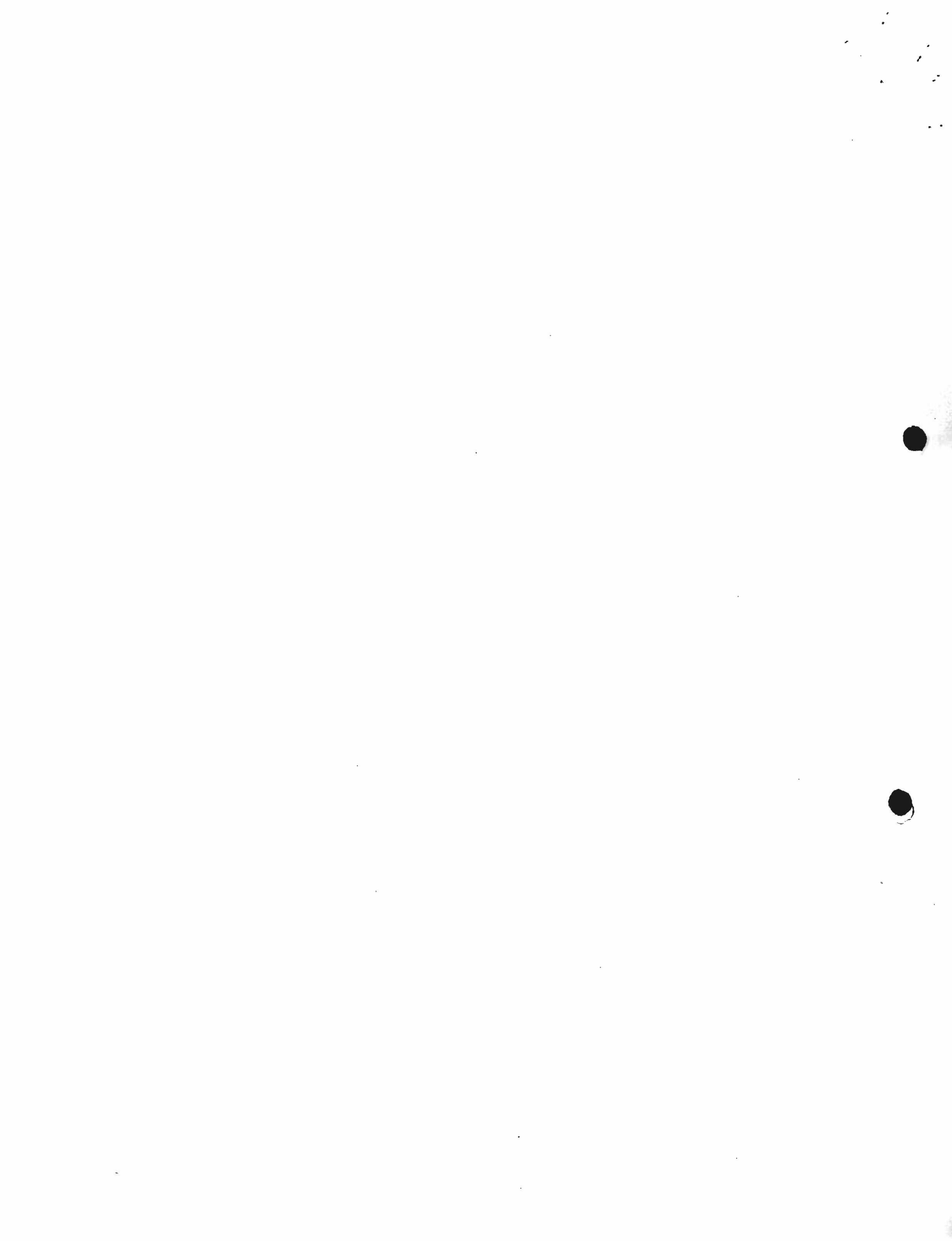
2.1. En cuanto a la información estadística se consideró "necesario mejorar la cantidad, calidad, cobertura, periodicidad y oportunidad de los datos requeridos". (México 21).

Se estimó conveniente que las recomendaciones internacionales en relación al levantamiento de censos, tomaran en consideración las diferentes realidades nacionales, permitiendo a la vez análisis comparativos entre países. La Reunión subrayó también " la necesidad de mejorar y ampliar la información periódica intercensal, como base para formular políticas de población". (México 22 e.)

2.2. Respecto a la investigación se formularon recomendaciones pertinentes al campo de investigación biomédica y social.

En relación a la investigación social se dijo" que se dé prioridad en este campo a investigaciones destinadas a establecer interrelaciones entre población y desarrollo en contextos históricos específicos y, en particular, a aquéllas que permitan detectar los efectos producidos y preveer los probables efectos futuros de diferentes modalidades o estilos de desarrollo sobre la dinámica demográfica". (México 24 b)

2.3. A propósito de la capacitación se consideró la conveniencia de aprovechar al máximo los recursos institucionales



nacionales disponibles en la región.

Se dió especial importancia a la necesidad de "profundizar en el conocimiento de las relaciones entre población y desarrollo, para lo cual se estima indispensable formar investigadores con una formación interdisciplinaria". (México 27).

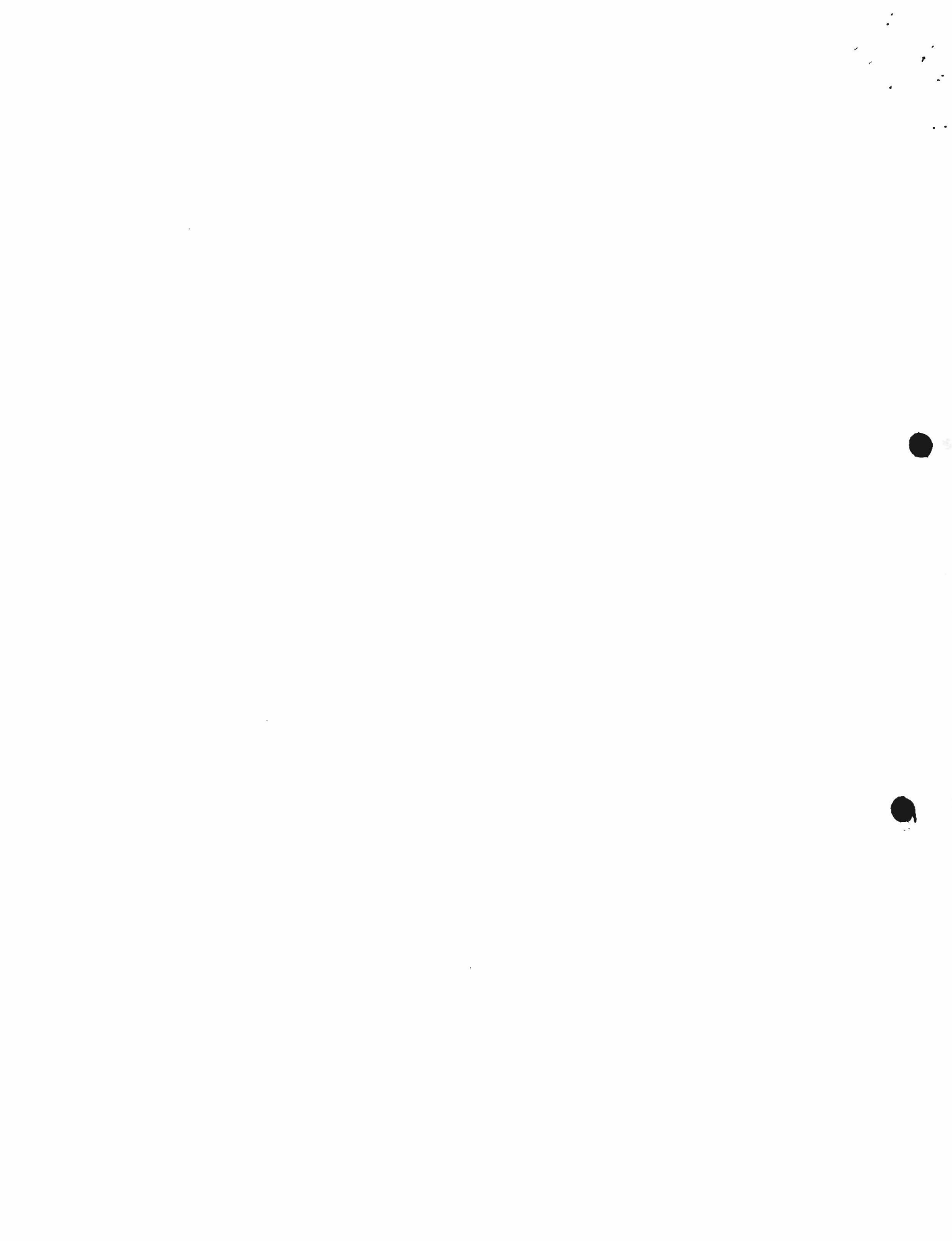
Se recomendó a los organismos regionales competentes, que refuercen su acción en el campo de la planificación a alto nivel en materias relacionadas con la interacción de los fenómenos demográficos y los del desarrollo socio-económico y en la formación de profesionales de nivel superior en estudios de población. Se estimó que en ambos campos se registra una carencia de personal debidamente calificado.

3. Finalmente los países analizaron el rol de la Cooperación internacional en materias relacionadas con la formulación, ejecución, y evaluación de políticas de población.

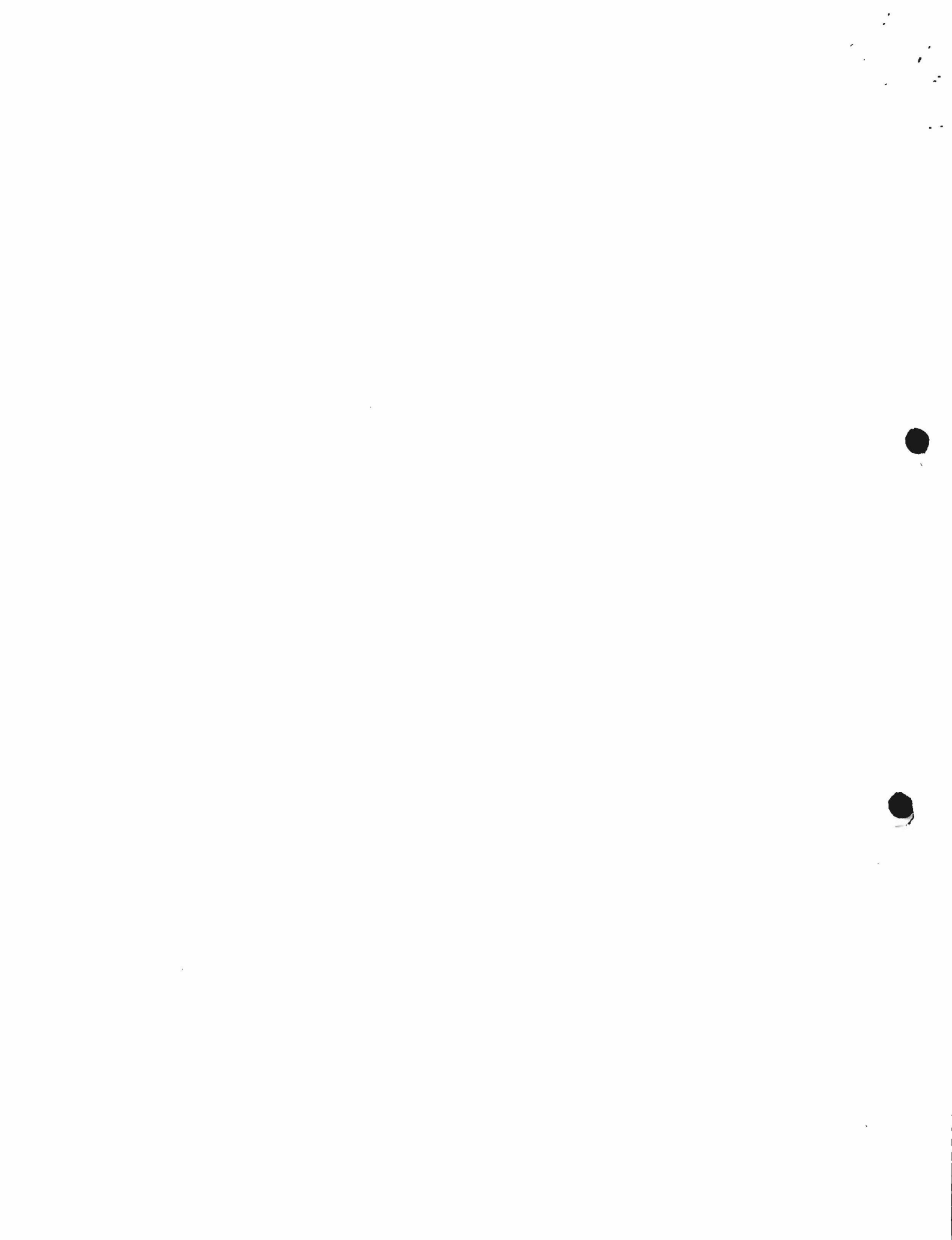
Al formular sus recomendaciones los países recordaron que la cooperación internacional juega un rol clave para el logro de los objetivos del PAIP y que ella debe ser entendida en el marco de sus principios y recomendaciones.

Luego de estos considerandos la Reunión recomendó muy especialmente:

- " Que la cooperación financiera en el ámbito de población se canalice crecientemente por las vías multilaterales y sin ataduras y sin restringir la cooperación bilateral" (México 21.2)
- Se recomendó a la vez a la Secretaría de CEPAL que estudie un mecanismo que permita a los gobiernos latinoamericanos tener una intervención más regular y directa en el campo de las actividades regionales sobre población.



En cuanto a la necesidad de contar con mayor ayuda financiera para programas de población en la región, la Reunión "recomendó que los países de mayor desarrollo económico relativo dentro y fuera de la región estudien la posibilidad de dar apoyo financiero a los organismos internacionales, gubernamentales, tales como UNFPA, para la realización de programas nacionales o regionales en el campo de población, beneficiando por esta vía al conjunto de países de América Latina y en particular a aquéllos de menor desarrollo relativo". (México 32).



C. Objetivos y medios de acción.

1.º Objetivos.

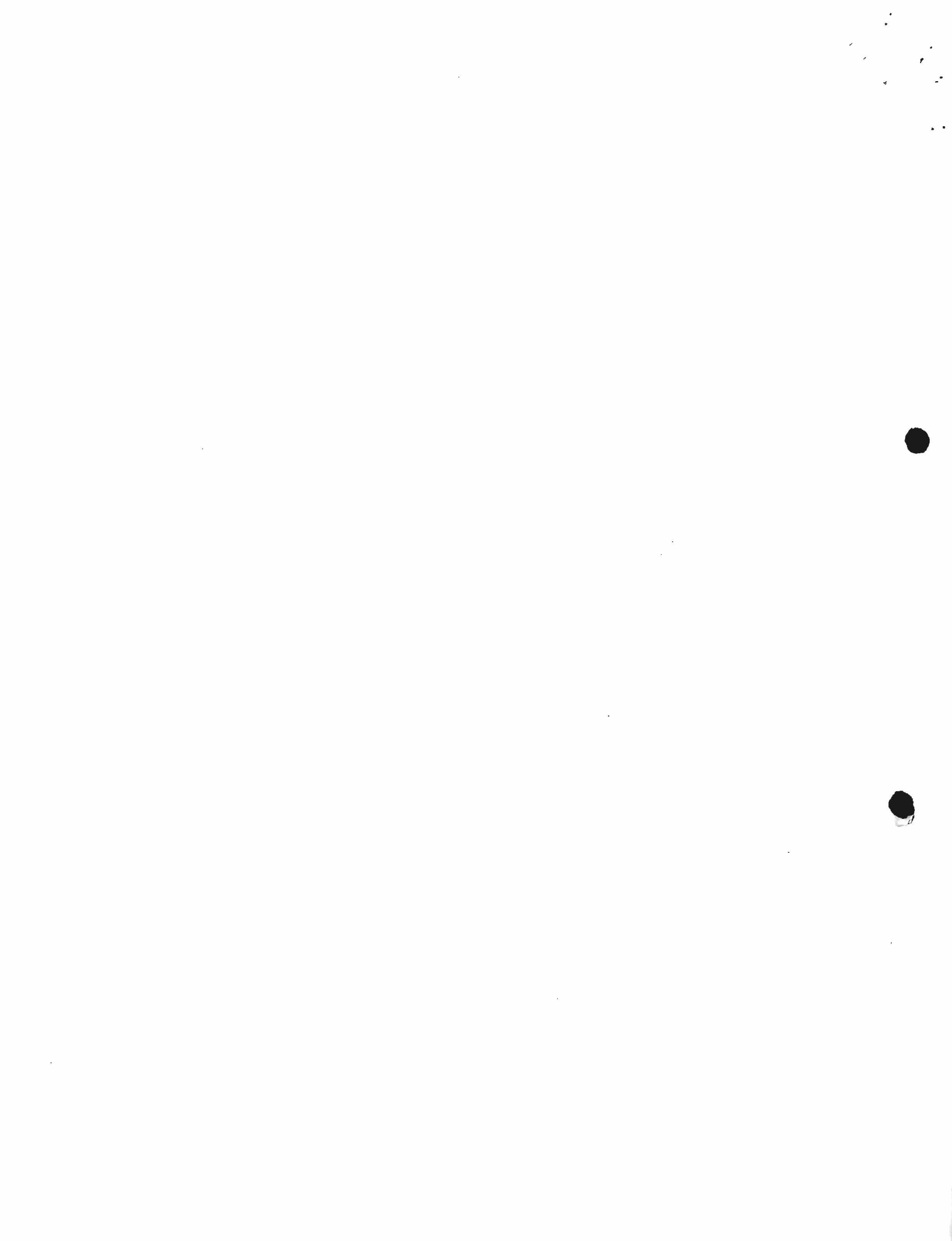
Las recomendaciones de la reunión de México en cuanto a objetivos para las políticas de población se refieren muy brevemente a la fecundidad 1/ y consideran por el contrario, en detalle la distribución espacial de la población y las migraciones tanto internas como internacionales. Dan también considerable importancia a objetivos de carácter socio-económico que inciden en la dinámica demográfica de la población. Entre estos últimos se cita a la incorporación de la mujer a la vida social, económica y política en condiciones de igualdad con el hombre; suprimir o reducir la desnutrición; incrementar programas educativos para lograr un mayor aprovechamiento de los recursos; diseñar y ejecutar programas de difusión para dar apoyo a los objetivos enumerados y dar atención a los problemas del desarrollo que inciden en la población.

El menor peso relativo concedido a las tendencias de la fecundidad en el Informe Final de la Reunión de México no debe interpretarse como una menor preocupación por el crecimiento de la población en los países de la región.

La casi totalidad de las exposiciones realizadas por los delegados de los Gobiernos en esa oportunidad se refirieron al tema del crecimiento de la población.

La brevedad y, al mismo tiempo amplitud, de las recomendaciones acordadas por la Reunión de México en cuanto a fecundidad, se puede explicar por la diversidad de planteamientos de los Gobiernos en materia de crecimiento de la población. Estos planteamientos pueden ser clasificados en tres categorías según sea

1/ "Que los países tomen en cuenta las características de las estructuras por edades de la población y los niveles y tendencias de la fecundidad para decidir medidas que influyan sobre esta última en el sentido que más convenga a sus políticas nacionales y planes y estrategias de desarrollo económico y social". (México, 36.3).

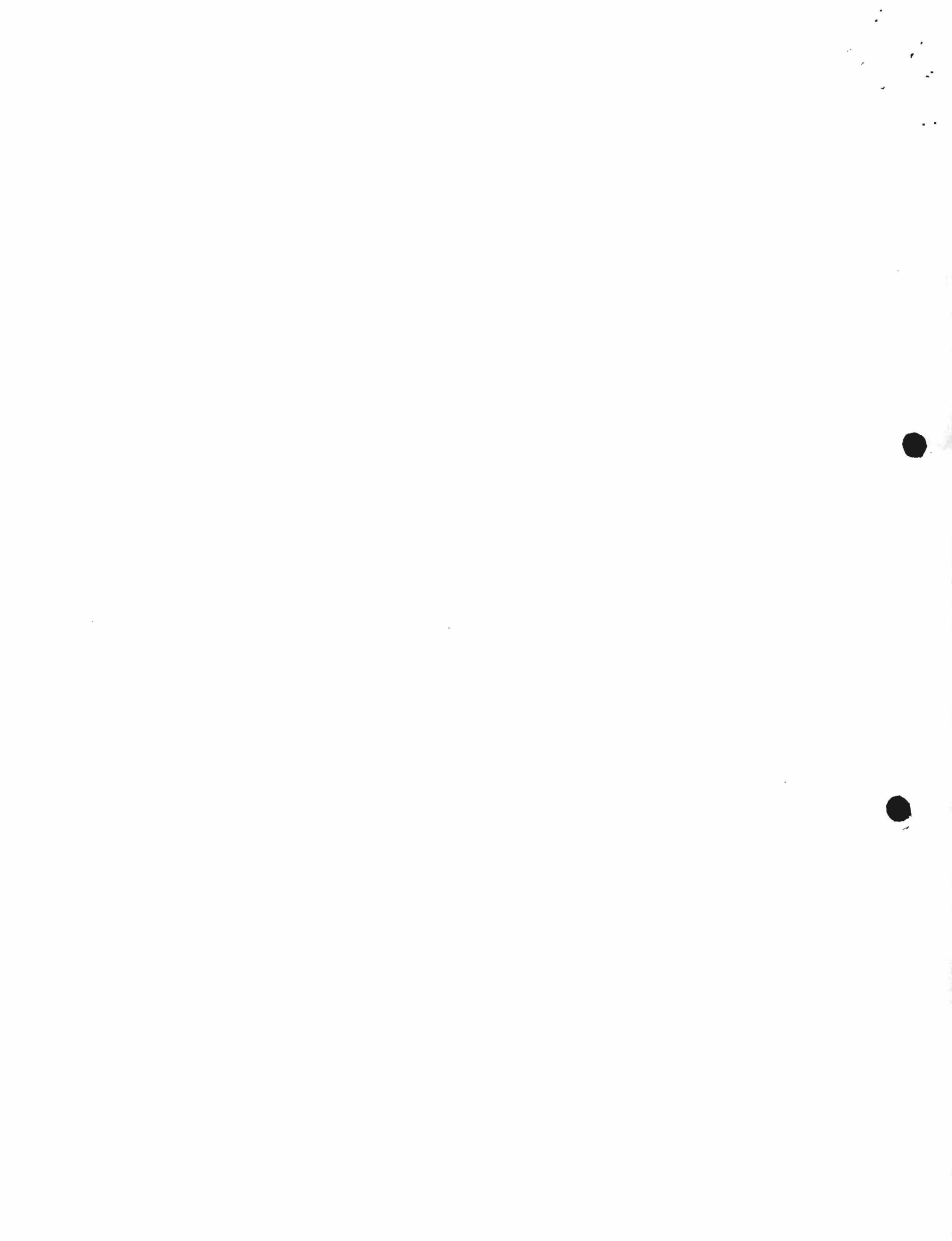


la actitud de los gobiernos frente a acciones destinadas a reducir los niveles de fecundidad -rechazo, actitud favorable o aceptación condicionada a situaciones críticas.

Es así, por ejemplo, que los delegados de Argentina y Haití manifestaron que sus respectivos países están preocupados por el posible envejecimiento de la población que resultaría de una restricción en la natalidad, el que tendría serias consecuencias para la vitalidad del país y sus perspectivas para el futuro. Pero en tanto Haití señala que este es un problema de control en la ejecución de una política demográfica, el delegado de Argentina señala que la política de su país "ha sido tradicionalmente de incremento de la población".

El delegado de Ecuador sobre este mismo tema descalificó la excesiva preocupación por la natalidad. "Nos preocupa, dijo, el énfasis con que se trata (en el PAMP) la natalidad, frente al reto que todavía tenemos los países subdesarrollados de disminuir la mortalidad y sobre todo la alarmante mortalidad infantil". Agregó además que su delegación "está firmemente convencida de que los componentes Natalidad, Mortalidad, Migraciones y Urbanización no han recibido un tratamiento equilibrado lo cual niega un principio fundamental del desarrollo".

Por su parte los delegados de países como Colombia, México y República Dominicana se mostraron partidarios de una reducción del acelerado ritmo de crecimiento de la población. El delegado de Colombia expresó que "al igual que México están empeñados en impedir que se diluya su política de desarrollo económico y social por un crecimiento desmesurado de la población". Por su parte el delegado de República Dominicana fue aún más explícito al hacer alusión a posibles medios. En esta oportunidad dijo: "Creemos que se puede contribuir al desarrollo bajando la velocidad de crecimiento de la población y modificando favorablemente la distribución por edad de la población a través de



un descenso de la fecundidad, sin esperar que ello ocurra como un resultado "natural" del desarrollo; de la misma manera que se puede influir sobre la mortalidad general e infantil, con medidas "artificiales" ajenas al desarrollo general de un país o de una región".

A su vez el delegado del Gobierno de Cuba indicó que en relación al crecimiento de la población la preocupación de su país se centraba en reducir la mortalidad infantil y en prolongar la expectativa de vida. No obstante, en su exposición aclaró que su país no rechaza "una política de reducción de la natalidad como un instrumento para aliviar los graves problemas que existen en algunos de nuestros países".

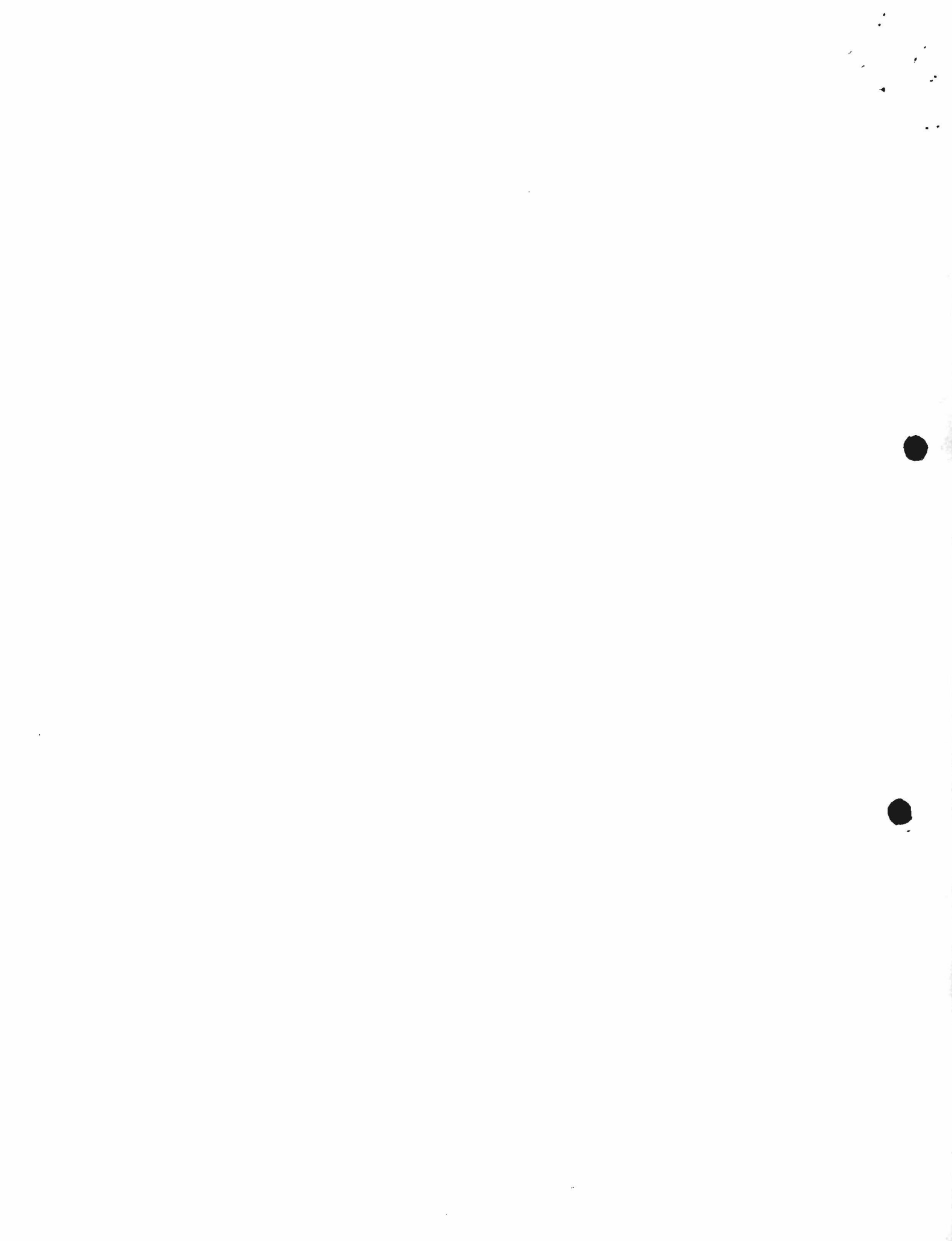
En lo que respecta a la distribución espacial y migración, el Informe de la Reunión de México dedica varios párrafos a recomendaciones generales, precisando luego objetivos específicos que se estima necesarios para alcanzar los de carácter general 1/

1/En Informe de la Reunión de México, se recomienda incidir en la dispersión de la población, las corrientes migratorias, la distribución espacial y la excesiva concentración urbana mediante programas de desarrollo agrario, regional y urbano.

Se recomienda para alcanzar estos objetivos:

- a) Promover la agrupación de la población que vive geográficamente dispersa, mediante la creación de comunidades dotadas de los servicios básicos necesarios para su desarrollo integral.
- b) Adecuar la distribución espacial de la población a las posibilidades y requerimientos del desarrollo regional, con base en programas especiales de asentamientos humanos.
- c) Realizar esfuerzos tendientes a establecer y fortalecer conjuntos de ciudades pequeñas y medianas para equilibrar tendencias urbanas, así como mejorar la planificación de los centros de población urbanos y rurales para asegurar una eficaz prestación de servicios públicos.
- d) Reorientar los movimientos migratorios del campo a la ciudad eliminando sus causas y respetando siempre la libertad de circulación y de residencia dentro del territorio de cada país.
- e) Arraigar a la población en su lugar de origen mediante estímulos de carácter económico y social que le permitan lograr un desarrollo integral, tales como el aumento de las oportunidades de empleo, la organización social, la creación de los servicios de salud, educación, vivienda, seguridad social y recreación.

(continúa en la página siguiente)



En ellos no se fijan metas cuantitativas.

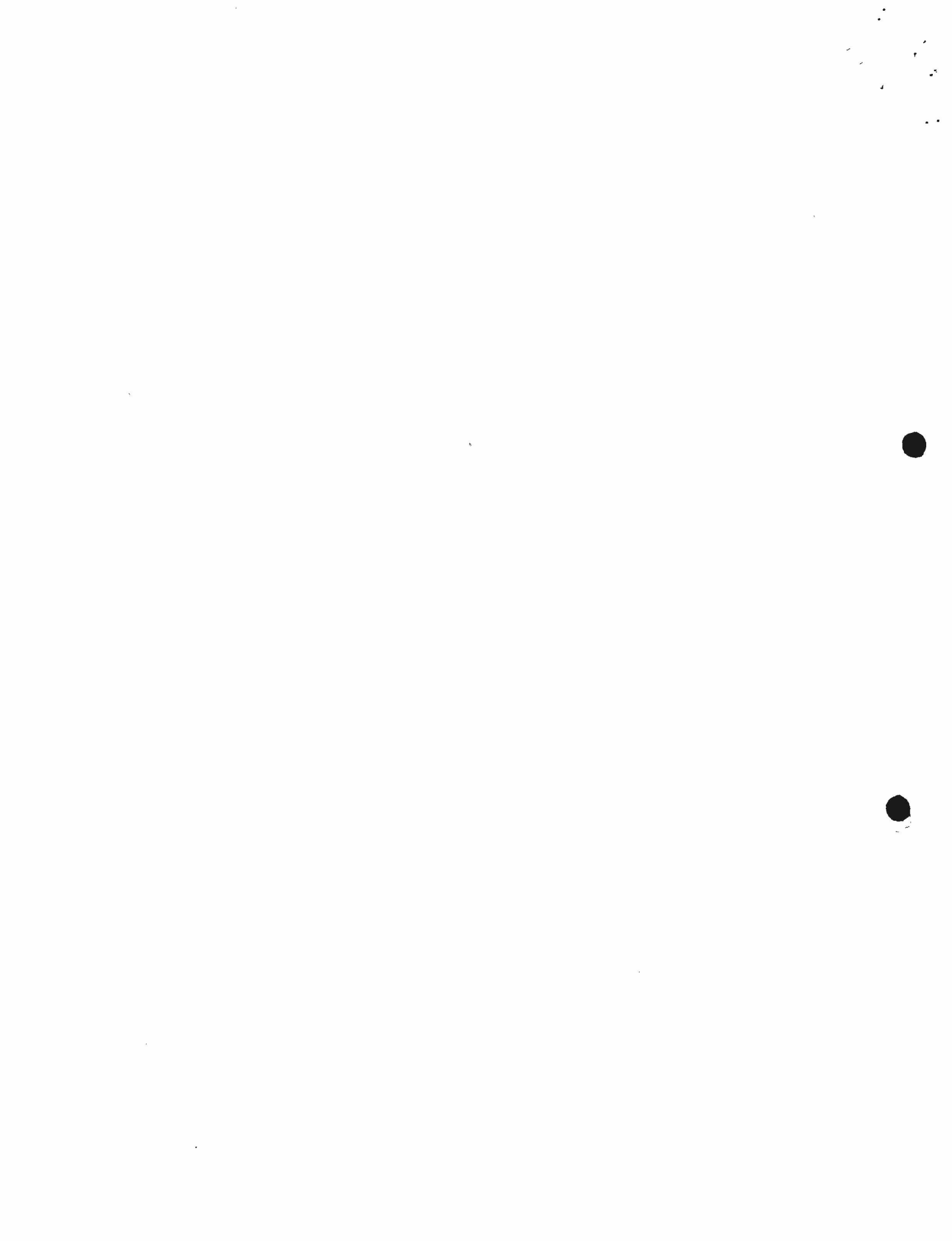
Los países representados en la reunión hicieron también mención de los objetivos ya establecidos a este respecto en sus planes de desarrollo. En la mayoría de ellos, los programas de desarrollo rural y regional tienen alta prioridad ^{1/} como medio para regular la distribución urbano-rural de la población.

^{1/} (continuación)...

f) Orientar las corrientes migratorias internas de acuerdo con las necesidades planteadas por el propio desarrollo regional de cada país.

También recomienda a los Gobiernos reducir la migración de profesionales y técnicos calificados, establecer acuerdos tendientes a regular la migración de trabajadores no calificados y de los extranjeros que permanecen ilegalmente en el país. (Ver México, 4, 5, 6, 7).

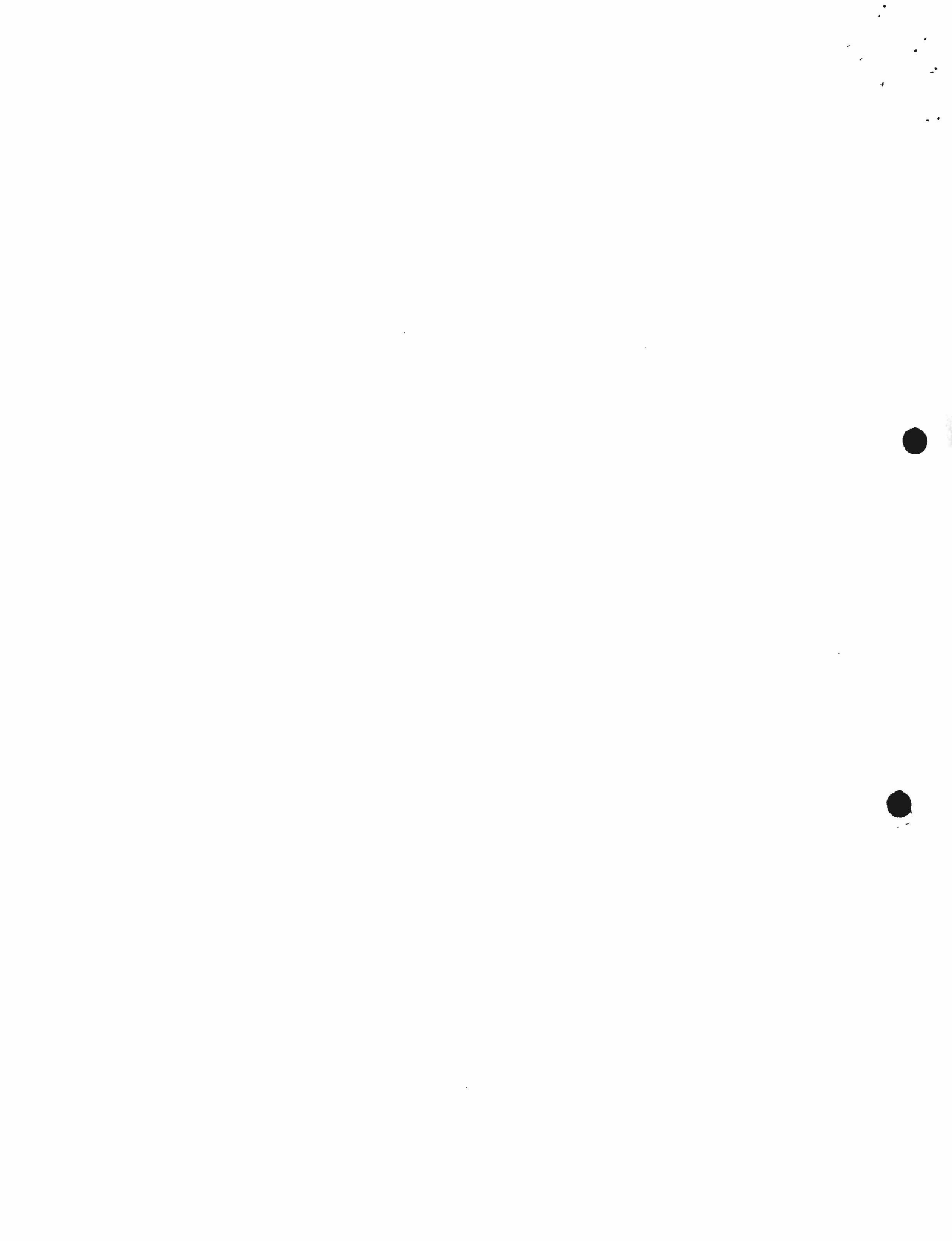
^{1/} A este respecto, países como Ecuador, Haití, México, República Dominicana y Venezuela, dijeron haber ya incluido metas tendientes a reducir la migración y lograr una distribución más equilibrada de la misma en sus planes de desarrollo. Por ejemplo, el delegado de Venezuela indicó que "la política de desarrollo regional tiene como uno de sus objetivos, desacelerar la migración interna hacia los centros poblados de mayor importancia, orientándolos a zonas menos pobladas y desarrolladas".



La preocupación por la migración internacional fue un tema al cual los delegados de los países prestaron gran atención. Se destacó en las exposiciones el problema que representa para los países la emigración de personal calificado.^{1/} y la situación humana de los trabajadores no calificados y sin documentación.^{2/}

Como puede observarse, tanto de las recomendaciones del Informe de México como de las intervenciones de los delegados de los Gobiernos, se puede deducir que en cuanto a la migración y distribución espacial existe mayor uniformidad de criterios en los países de la región que en cuanto a inducir un descenso de la fecundidad.

-
- ^{1/} Merece especial atención el éxodo intelectual en muchos de nuestros países, la transmisión inversa de tecnología representó sólo para EE.UU. en 1970, la enorme suma de 3.700 millones de dólares, cifra superior a la asistencia oficial para el desarrollo concedida por dicho país en el año de referencia. Al dar estas cifras la delegación cubana citó un estudio de la Secretaría de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
 - ^{2/} Las delegaciones de Argentina, Colombia, Haití, México y República Dominicana dieron importancia a este tema durante sus exposiciones.



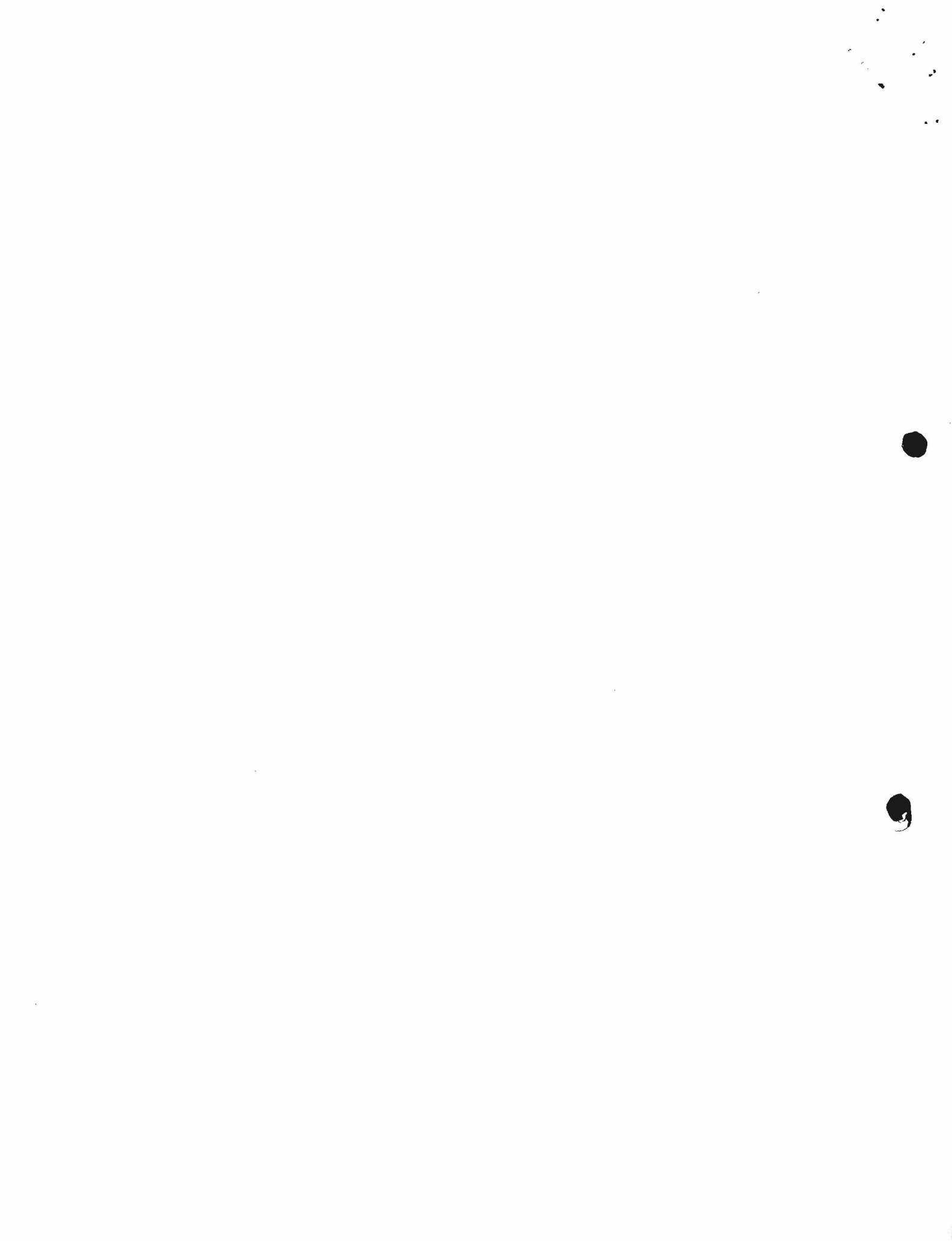
El análisis de los discursos de las delegaciones en las reuniones de San José y de México permite establecer la posición de los Gobiernos en relación con los niveles de fecundidad, al grado de concentración urbana y la migración internacional. Los resultados de este análisis aparecen resumidos en el Cuadro N^o 1.

2. Sobre los medios de acción, el Informe de México abarca cuatro temas:

- a. Reducción y orientación de la distribución espacial de la población, urbanización, metropolización y dispersión demográfica, señalando que a este propósito los Gobiernos han adoptado políticas y medidas sobre desarrollo regional, rural y programas de colonización (1)
- b. Disminución de las diferencias de los niveles de morbilidad y mortalidad entre sectores sociales. A este efecto los Gobiernos señalaron haber implementado medidas o tener el propósito de hacerlo en el área de salud, educación y programas de organización de la comunidad (2).

-
- (1) En relación al desarrollo regional, países como Colombia y Nicaragua señalaron haber puesto ya en marcha programas de desarrollo de ciudades intermedias. Venezuela manifestó también su deseo de apoyarse en programas de desarrollo regional para lograr una distribución más racional de la población. Costa Rica, Nicaragua y Uruguay destacaron medidas de desarrollo urbano, no obstante, Costa Rica expresó su deseo de trasladar los recursos destinados al desarrollo urbano, a inversiones en áreas rurales. Honduras señaló haber emitido una Ley de Reforma Agraria para estimular el desarrollo rural. Igualmente preocupados por la migración rural-urbana, México, Haití y Cuba, indicaron estar llevando a la práctica programas de desarrollo rural.
 - (2) La mayoría de los países destacaron medidas en el área de salud. Especial preocupación por los problemas de las tasas diferenciales de mortalidad y morbilidad entre sectores sociales, expresaron los delegados de los Gobiernos de Cuba, Nicaragua, República Dominicana, Colombia. Este último país men-

(Continúa pág. siguiente)



CUADRO N° 1

Posición de los ~~gobiernos~~ ^{GUBIERNOS} Latino Americanos frente a sus niveles de fecundidad, al grado de concentración urbana y a la ~~unificación~~ ^{MIGRACION} internacional a partir de las declaraciones oficiales durante las reuniones de San José y México.

| | <u>FECUNDIDAD</u> | | | <u>CONCENTRACION URBANA</u> | | <u>MIGRACION INTERNACIONAL</u> | | | | |
|-----------------|-------------------|--------------|----------|-----------------------------|----------|--------------------------------|----------|---------|-------------|-----------|
| | aceptable | insuficiente | excesiva | aceptable | excesiva | Emigración | | | Inmigración | |
| | | | | | | desalentar | permitir | alentar | restringir | estimular |
| Argentina | | X | | | X | X | | | | X |
| Bolivia | - | - | - | | X | - | - | - | - | - |
| Brasil | X | | | | X | - | - | - | - | - |
| Colombia | | | X | - | - | - | - | - | - | - |
| Costa Rica | | | (X) | - | - | - | - | - | | (X) |
| Chile | | | X | | X | - | - | - | - | - |
| Cuba | X | | | X | | X | | | - | - |
| Ecuador | (X) | | | | (X) | - | - | - | - | - |
| El Salvador | | | X | | X | - | - | - | - | - |
| Guatemala | | | X | X | | - | - | - | - | - |
| Haití | - | - | - | | X | X | | | - | - |
| Honduras | | | X | - | - | - | - | - | - | - |
| México | | | (X) | | X | | X | | - | - |
| Nicaragua | X | | | | (X) | - | - | - | - | - |
| Panamá | | | X | | X | - | - | - | - | - |
| Perú | | | (X) | | X | | (X) | | - | - |
| Rep. Dominicana | | | X | | X | X | | | - | - |
| Uruguay | | X | | - | - | - | - | - | - | - |
| Venezuela | - | - | - | | X | - | - | - | - | - |
| Total | 4 | 2 | 10 | 2 | 13 | 4 | 2 | - | - | 2 |

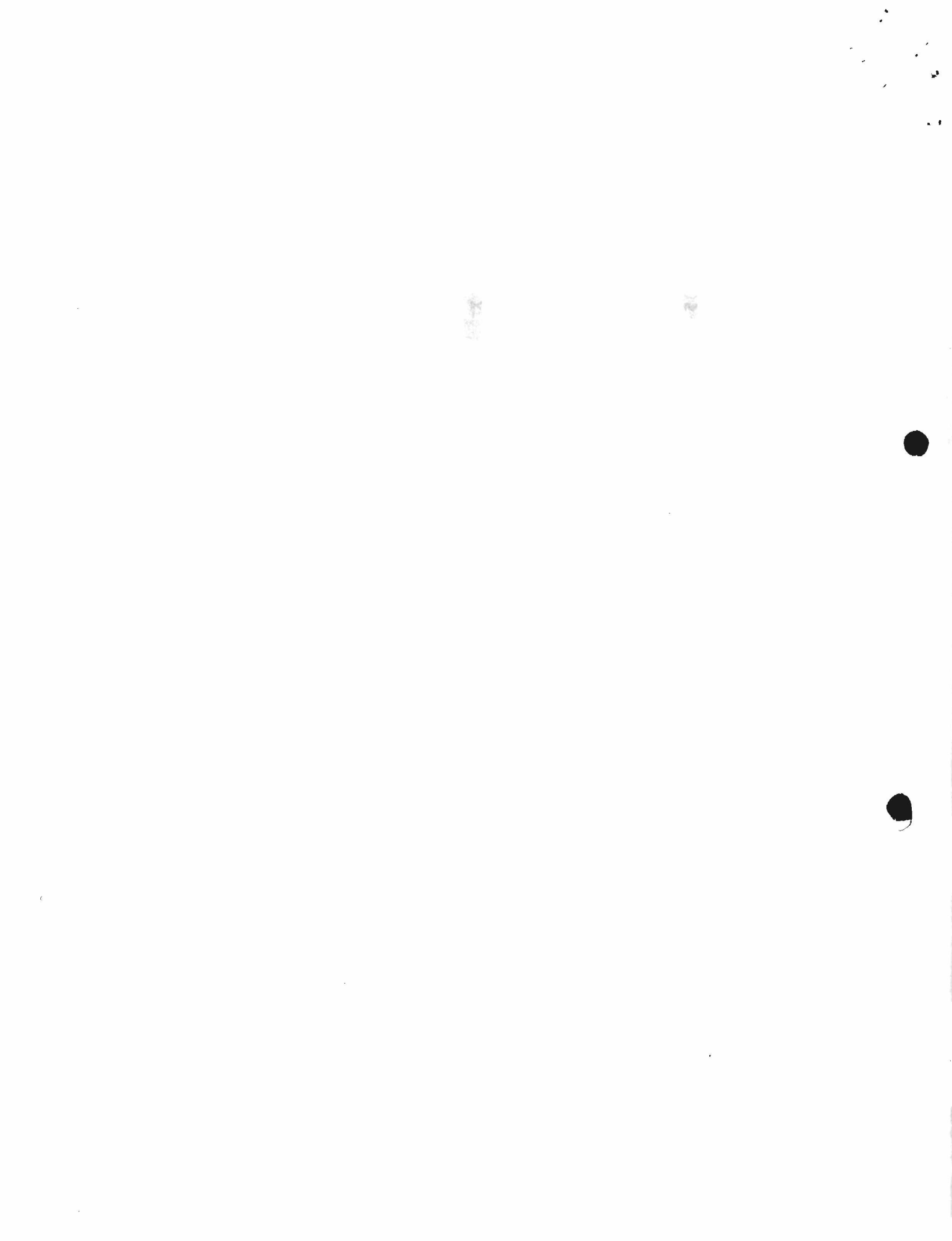
- No se hace referencia al fenómeno.

(X) Dato inferido del texto.

REUNION

Aún cuando Paraguay asistió a la Conferencia de México, no tenemos información sobre sus declaraciones.

PRESENTO DOCUMENTO NI PRESENTO DISCURSO



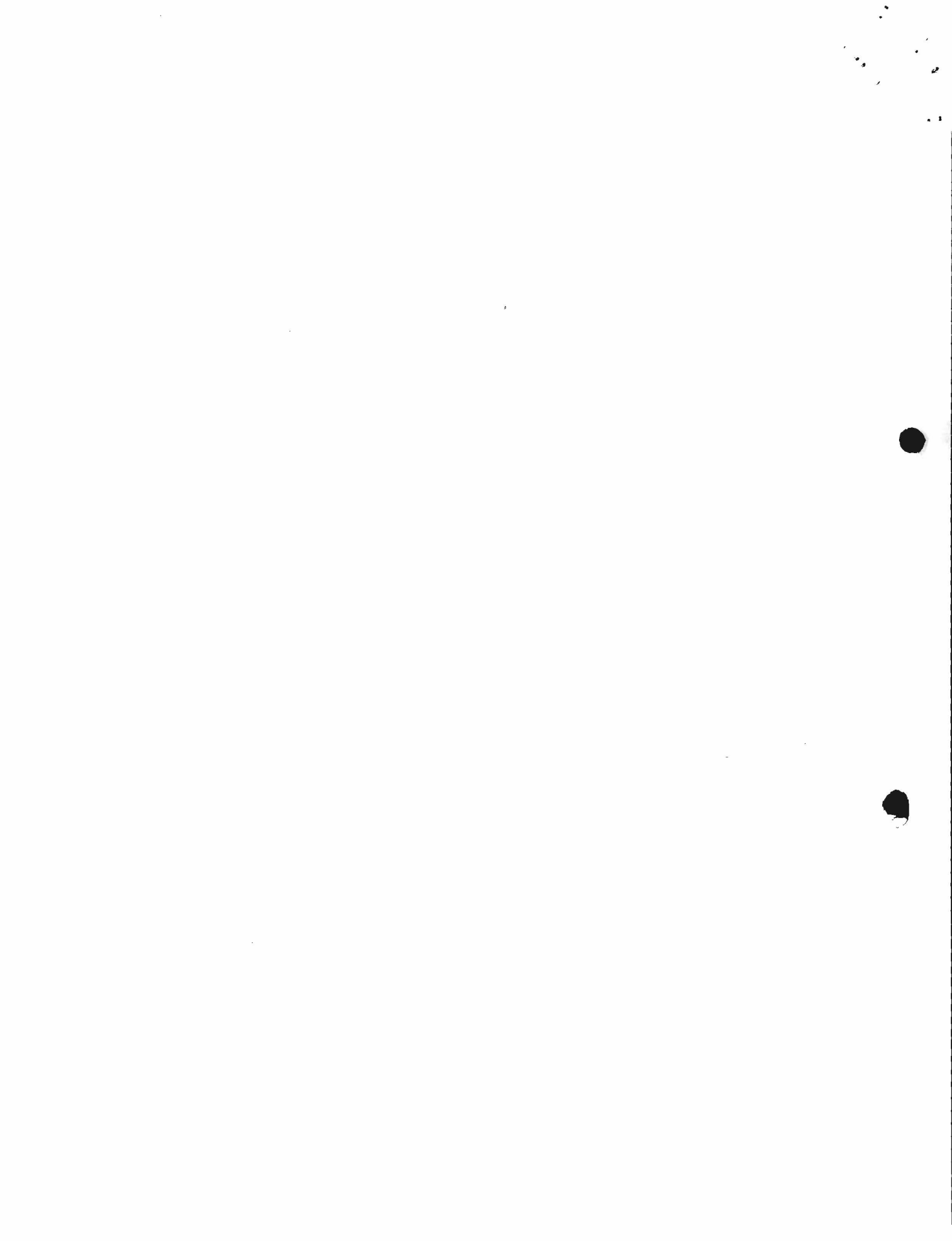
c.- Fecundidad.- Los Gobiernos señalaron q las consecuencias que tiene sobre la fecundidad la plena incorporación de la mujer a la actividad económica, la elevación de los niveles de vida y la educación. Indicaron los siguientes medios de acción:posibilitar la información y adopción de la planificación familiar especialmente en los sectores de bajos recursos; desarrollar servicios de salud materno-infantil; impartir, por intermedio de la enseñanza formal, conocimiento sobre población y desarrollo y sobre educación sexual y de la vida familiar. 1)

d.- Regulación de la migración entre países limítrofes y frenar o contrarrestar la fuga de cerebros. Con este fin los Gobiernos dijeron haber tomado medidas y propusieron acciones administrativas tendientes a regularizar la situación legal y el acceso a los sistemas de seguridad social, en el caso de los inmigrantes, y a dar facili-

(2) Continuación).- cionó un Programa de Promotores Rurales que junto con orientarse de acuerdo a los criterios de regionalización, atiende problemas de salud rural.

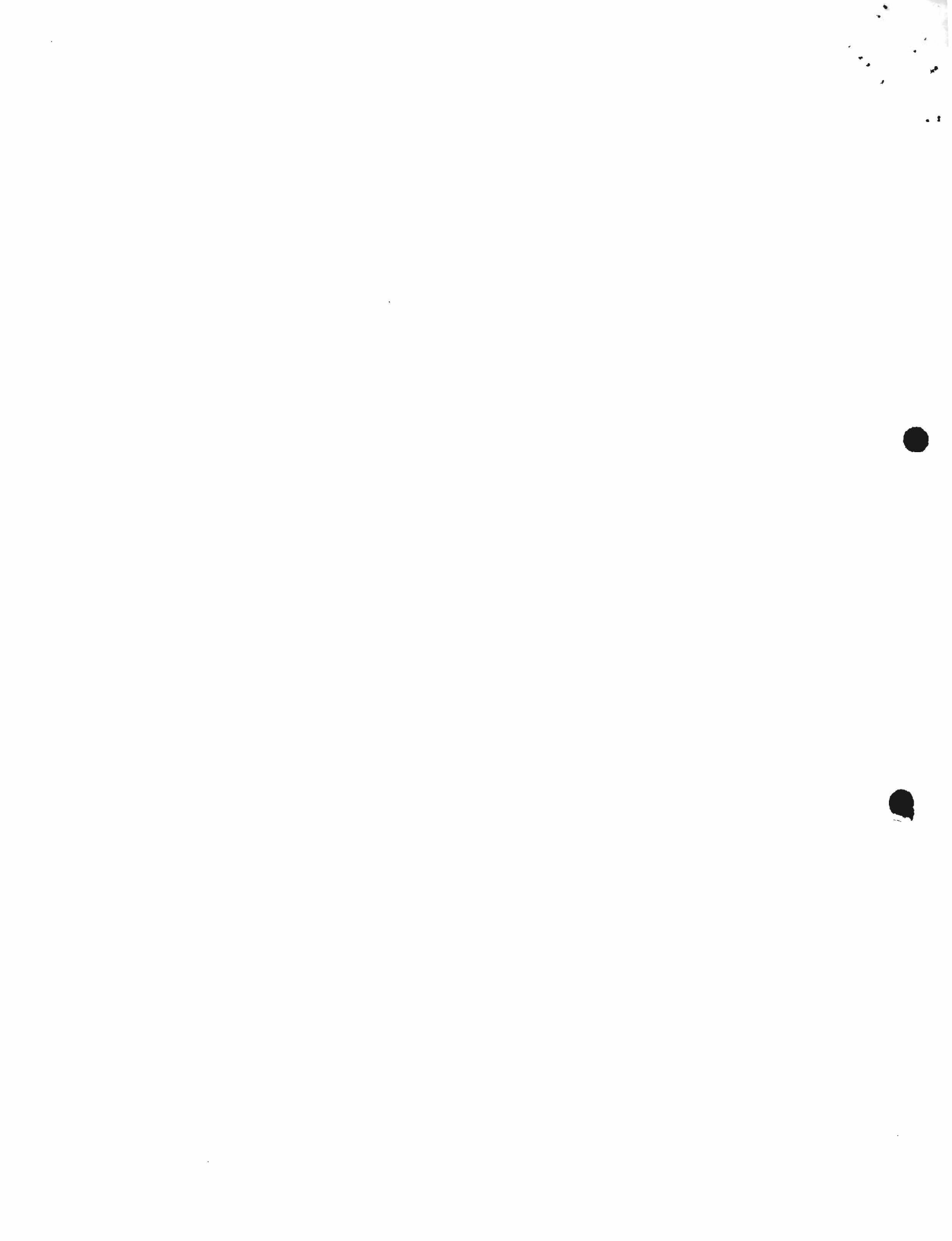
Sobre nutrición merece destacarse los esfuerzos realizados por Costa Rica, país que ha enunciado en Marzo de este año un programa de nutrición infantil, cuyo objetivo es costear la alimentación a todos los niños del país.

(1) Sobre el particular cabe destacar la importancia que los países han dado a las medidas en el área de educación, las cuales se refieren especialmente al aumento de servicios educativos. Algunos países señalaron a su vez medidas de educación sexual y educación para la paternidad responsable. México, República Dominicana, Cuba y Jamaica, hicieron especial mención a la incorporación de la mujer al trabajo.



dades para ingresar al país a los nativos y extranjeros calificados que así lo desearan; para estos últimos también se indicó la conveniencia de crear oportunidades de empleo estable con niveles de remuneración adecuados y programas de perfeccionamiento y capacitación dentro del país. (1)

(1) Merecen especial atención las medidas adoptadas por el Gobierno de Argentina, las cuales incluyen reformas legales que involucran tanto a nativos como extranjeros que ingresan al país, creación de comisiones de estudio destinadas a informar sobre condiciones de vida del trabajador migrante, medios de admisión de la migración, su mejor asentamiento y distribución.

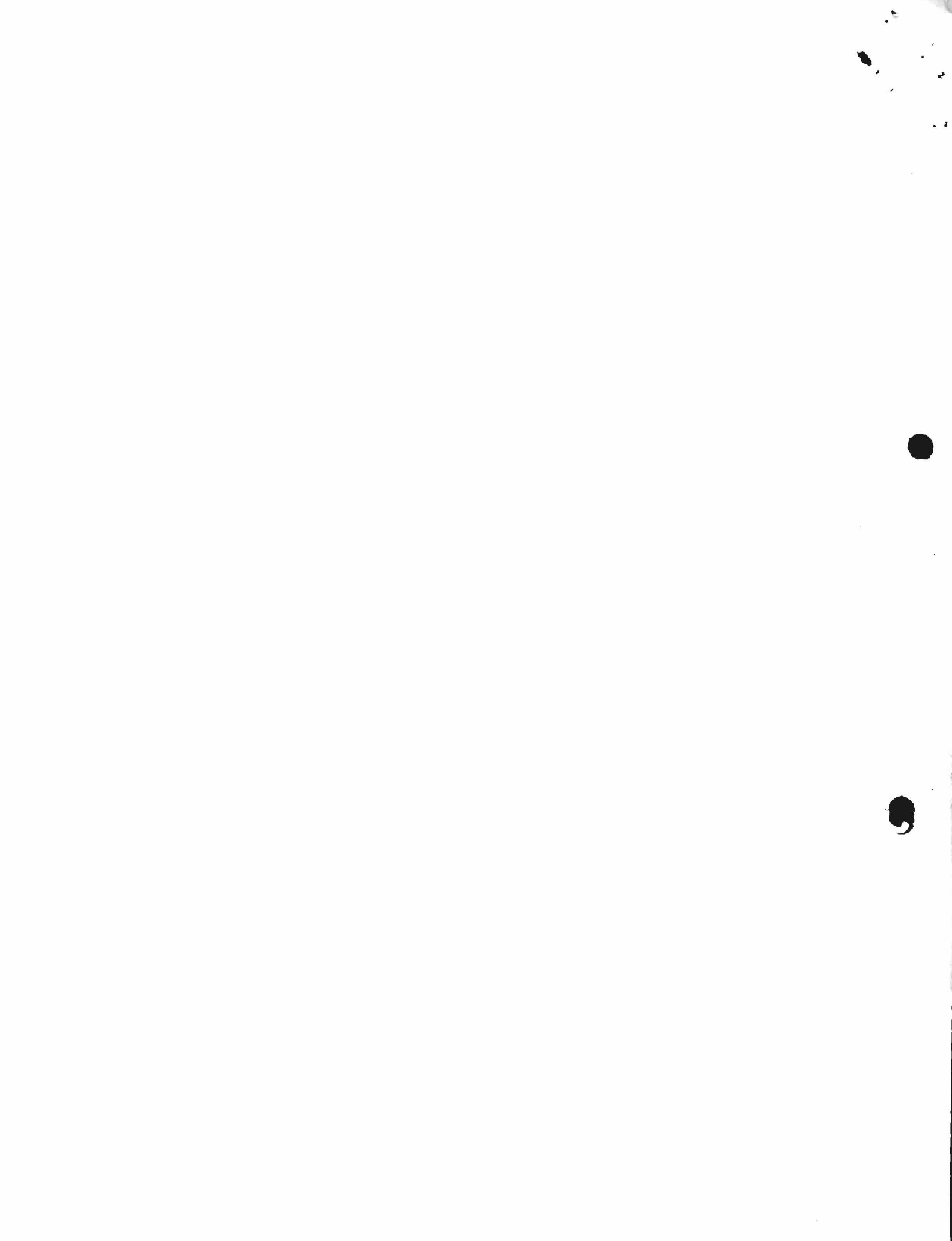


V. ALGUNOS PUNTOS DE DISCUSION.

De la consideración de los antecedentes presentados hasta aquí surgen algunas interrogantes en torno a las perspectivas para la formulación e implementación de políticas de población en América Latina. Queremos presentar a continuación algunas de estas interrogantes que pueden orientar la discusión de este tema.

- 1.- Tanto las declaraciones de los gobiernos como los acuerdos tomados por ellos en forma colectiva con referencia a los problemas y a las políticas de población parecen haber resultado principalmente de la acción de factores exógenos a los gobiernos mismos. A pesar de la activa participación de los delegados en las reuniones a que nos hemos referido, ¿ en que medida sus declaraciones y los acuerdos tomados expresan la importancia que efectivamente los gobiernos confieren a los problemas de población y a la adopción de política en este campo.

- 2.- El rico y complejo concepto de política de población que se ha ido gestado en estas reuniones supone una fuerte dependencia de la dinámica demográfica respecto de la modalidad de los procesos de desarrollo y, en consecuencia, de dicha política respecto de las políticas de desarrollo económico y social, en un doble sentido: (a) la política de población es considerada como un instrumento para alcanzar los objetivos del desarrollo; y (b) su eficacia depende en gran medida del logro, o al menos de la aproximación, a ciertos objetivos de desarrollo. ¿ Existen en los países de América Latina políticas globales de desarrollo a las que puede integrarse una política de población?. O, en otras pa-



labras, ¿ las políticas de desarrollo existente permiten configurar en su interior una política de población?. Si esto, al menos en unos casos, es así, ¿ se dispone de una metodología apropiada para ese propósito?.

- 3.- En los documentos que hemos presentado se pone énfasis en que las políticas de población adquieren importancia en función de objetivos de largo plazo. Los planes de desarrollo suelen tener un horizonte temporal muy reducido que rara vez supera los 4 o 5 años. ¿ En que medida es ésto un obstáculo para la formulación de políticas de población?.
- 4.- Se les reconoce a las políticas de población el carácter de intersectoriales. Este reconocimiento lleva a adoptar en la Reunión de México una serie de normas en cuanto a la estructura, funciones y capacidades de los Consejos de población -u organismos equivalentes-, encargados de formular, supervisar la ejecución y evaluar las políticas de población. Se establece así que estos consejos, para poder operar, deben ubicarse a un alto nivel de gobierno y tener efectiva capacidad de decisión en el ámbito de diversas políticas sectoriales. ¿Existen en los países de América Latina condiciones políticas favorables para la formación y efectiva operación de tales consejos?. ¿ En cuáles sistemas políticos sería más factible la constitución de estos consejos?.
- 5.- En Bucarest y en México se recomendó, para actuar tanto sobre la mortalidad y fecundidad como sobre la dinámica espacial de la población, una serie de políticas o de medidas que tienen un evidente carac-



ter redistributivo. ¿Cual es su viabilidad política -y en consecuencia la viabilidad de una política de población que incluye ese tipo de acciones- en los diversos contextos políticos existentes en America Latina?.

Todas estas preguntas pueden quizás resumirse en una sola cuestión crucial: la de la distancia que media entre las declaraciones de intención y la acción efectiva y entre ésta y el logro de las metas propuestas en el campo de población en los países de América Latina.

ISSUE