


PRIMERA REUNION TECNICA DE INTERCAMBIO ENTRE ORGANISMOS GUBERNAMENTALES
RESPONSABLES DE LAS POLITICAS DE POBLACION EN AMERICA LATINA

San José, Costa Rica - 8 al 12 de noviembre de 1976

*Ministerio
VCM*

0022	0063106	
Fecha recibida: 6/12/76		
ARCHIVO de DOCUMENTOS		
Original NO SALE de la oficina		

I-2029

CELADE

" POLITICAS DE POBLACION:

NOTAS SOBRE ALGUNOS PROBLEMAS PARA SU FORMULACION "

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA

Reunión organizada por el
Centro Latinoamericano de Demografía,
con el patrocinio del
Banco Interamericano de Desarrollo

DOCUMENTO G.1

I N D I C E

Página

Políticas de Población: Notas sobre algunos problemas para su formulación	1
A. Las políticas de población	1
1. El carácter instrumental	3
2. Enfoque globalizante	3
3. Carácter multisectorial	4
4. El horizonte de largo y muy largo plazo	6
B. Insumos y etapas para la formulación de una política de población	7
1. El diagnóstico	7
2. El pronóstico	8
3. La fijación de objetivos y metas y el diseño de estrategias de acción	10
C. Algunos temas para discusión	11
1. Papel de los organismos de planificación económica y social en la formulación de políticas de población	11
2. Producción de insumos de información estadística y de investigación	11
3. Mecanismos de comunicación con los organismos productores de estadísticas y de investigación demográfica, económica y sociológica	12
4. Capacitación de personal para el diseño de políticas y programas de acción	13

PRIMERA REUNION TECNICA DE INTERCAMBIO ENTRE ORGANISMOS
GUBERNAMENTALES RESPONSABLES DE LAS POLITICAS DE POBLACION
EN AMERICA LATINA

Políticas de Población:
Notas sobre algunos problemas para su formulación

Este documento tiene por propósito introducir el intercambio de ideas y de experiencias en torno a la formulación de políticas de población, relevando algunos tópicos que parecen centrales para el tratamiento del tema y planteando algunas cuestiones para su discusión. Sólo pretende ofrecer un marco de referencia que permita ordenar el debate, el que versará fundamentalmente sobre las experiencias concretas y los aportes substantivos presentados por los representantes de los países y de los organismos internacionales.

Las consideraciones que se hacen a continuación son de carácter general y se refieren a las políticas de población consideradas globalmente. Otro documento preparado por la Secretaría, dedicado principalmente a los problemas de implementación y evaluación, retomará algunos de los temas aquí tratados refiriéndolos a políticas específicas en los ámbitos de la distribución espacial, la mortalidad, la fecundidad y las migraciones internacionales.

A. Las políticas de población

La preocupación en torno a los problemas de población y a las políticas de población, que se ha activado y generalizado durante los últimos diez años, es en cierta medida nueva y antigua a la vez. La Historia desde sus orígenes nos muestra políticas de poblamiento (colonización, fundación de ciudades) que fueron un instrumento central en la formación de los Estados y en la expansión de los imperios de la antigüedad. Se encuentran también casos en los que para implementar un proyecto político de dominación se dispersa los miembros de un pueblo o se controla su crecimiento demográfico.

El proceso de formación de las naciones latinoamericanas estuvo afianzado sobre una política explícita de poblamiento durante el período colonial. Más tarde, durante su consolidación como estados soberanos, las políticas de inmigración, principalmente de europeos, fueron un factor crucial para la formación de la base social y del potencial económico en numerosos países de la región.

La preocupación actual por las políticas de población, tiene sin embargo mucho de nuevo, y esto se debe a que surge en un estadio diferente en el proceso de formación y desarrollo de las naciones latinoamericanas y a que enfrenta fenómenos demográficos de naturaleza, intensidad y significación distintos a los del pasado. Estos son principalmente la aceleración del crecimiento demográfico y la urbanización rápida y altamente concentrada. En algunos casos, se agregan como nuevos componentes de la problemática demográfica la alta densidad de población en relación con el área cultivable y las corrientes migratorias de fuerza de trabajo no calificada y semi-calificada hacia países limítrofes. A un nivel más cualitativo que cuantitativo, la llamada "fuga de cerebros" constituye, por último, otro elemento de preocupación.

Enfrentándose a esta nueva problemática demográfica, encontramos un Estado considerablemente más desarrollado que en el pasado en cuanto a su estructura y funciones, en el que las instancias técnicas adquieren creciente importancia en el proceso de toma de decisiones políticas; lo que resulta posible por la presencia de un tercer elemento nuevo: el desarrollo experimentado por las ciencias sociales en la región, lo que ha permitido un estudio más sistemático, profundo y riguroso de los procesos sociales y de sus interacciones.

Es en este contexto que resulta comprensible el nuevo concepto de política de población que se ha ido acuñando y las recomendaciones hechas y aspiraciones manifestadas por los gobiernos durante la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población en cuanto a su contenido, alcance y objetivos.

Destacaremos a continuación algunas de las características más relevantes de este concepto a fin de establecer las exigencias y problemas que de ahí surgen para el proceso de formulación de una política demográfica.

1. El carácter instrumental

En general la mayoría de las políticas, particularmente las llamadas "políticas sociales" -como educación, salud, seguridad social, vivienda- se orientan al logro de objetivos en si mismo valiosos, en la medida en que producen en forma más o menos directa un mejoramiento de las condiciones de vida o de la calidad misma de la vida. Los objetivos de carácter demográfico, en cambio, -con excepción del descenso de la mortalidad que constituye más bien un objetivo propio de las políticas de salud- adquieren valor y significación política sólo en la medida en que se piensa que contribuyen al logro de objetivos de carácter económico, social o geopolítico. Puede afirmarse por esto que las políticas demográficas tienen un carácter eminentemente instrumental, dependiendo su contenido y significación política no sólo de las particulares características demográficas de un país, sino también de los objetivos principales y prioritarios del proyecto político de su gobierno, de la estrategia de desarrollo que éste haya adoptado y, por último, de la concepción que tengan los que la formulan sobre las interrelaciones entre las estructuras y procesos económico-sociales y la dinámica demográfica.

2. Enfoque globalizante

En las conclusiones y recomendaciones de la Reunión de México se asigna como función a los consejos, comisiones de población u organismos equivalentes "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".^{1/}

1/ Informe de la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población, ST/CEPAL/Conf.54/L.9, marzo 1975, párrafo 134, 1.a. (El subrayado no es del texto).

Esta no es evidentemente una característica propia de las políticas de población, sino más bien una aspiración que apunta a lo que idealmente se estima que deberían ser. Esta recomendación se funda en la conciencia creciente de la interdependencia entre distintos componentes de la dinámica demográfica: si la tasa de crecimiento natural de la población rural incide sobre la magnitud de las corrientes migratorias campo-ciudad; si la nucleación en poblados de la población rural dispersa modifica sus niveles de mortalidad y fecundidad; si la migración de fuerza de trabajo entre países limítrofes influye sobre la tasa neta de crecimiento de ciertos centros urbanos, etc., parece conveniente "considerar en forma integral los distintos componentes de la dinámica demográfica" al formular políticas destinadas a influir sobre ellos.

3. Carácter multisectorial

Las políticas demográficas pretenden influir sobre comportamientos sociales, como son la formación de la familia, la reproducción y la migración. Teóricamente, estos comportamientos podrían ser modificados mediante políticas regulatorias directas. Existe, sin embargo, un marco ético-jurídico, sancionado por los gobiernos de la región durante la Reunión de México, ^{2/} en el que se establecen claramente los derechos de las personas y las limitaciones a la acción del Estado en estas materias, que hace ilegítimo el recurso a políticas regulatorias directas, con excepción del "derecho de los estados a fijar una edad mínima para el matrimonio" ^{3/} y de regular la entrada de extranjeros a su territorio. En los demás aspectos se enfatiza la necesidad de que el Estado respete y facilite el pleno ejercicio de "el derecho humano fundamental a decidir libre y responsablemente el número y espaciamiento de sus hijos ...", ^{4/} "el derecho de libertad de circulación y residencia en el territorio de un Estado" ^{5/} y "el derecho de las personas a emigrar y la responsabilidad que tienen los gobiernos y las organizaciones internacionales de facilitar las migraciones internacionales voluntarias". ^{6/}

^{2/} Ibidem, párrafos 119 a 130.

^{3/} Ibidem, párrafo 126. i).

^{4/} Ibidem, párrafo 126.

^{5/} Ibidem, párrafo 129.

^{6/} Ibidem, párrafo 130.

Queda en claro así que el recurso a la norma legal compulsiva, válido para el control de otros comportamientos sociales (seguro obligatorio, educación obligatoria, etc.), no es aplicable para regular directamente la mayoría de los comportamientos demográficos y que, en consecuencia, la política demográfica necesita actuar a través de medidas indirectas destinadas principalmente a incentivar y facilitar los comportamientos demográficos deseados.

No cabe discutir en este momento cuáles serían las medidas indirectas más adecuadas para producir determinados efectos demográficos, lo que evidentemente dependerá del diagnóstico de cada situación concreta. Sí debe tenerse en cuenta que tanto el comportamiento reproductivo como el migratorio parecen depender de la influencia combinada de múltiples factores económicos, sociales, culturales y políticos. Existe así un cierto consenso entre los científicos sociales que el primero dependería de factores tan diversos, y a su vez interrelacionados, como la accesibilidad a los servicios sociales (educación, salud, seguridad social, planificación familiar), las formas de inserción de los miembros de la familia en la actividad productiva tanto intra como extra-familiar, el grado de integración al mercado urbano y de exposición a la cultura urbana, etc. Respecto al comportamiento migratorio, puede sostenerse también que dependería de factores tan diversos y complejos como los que determinan la distribución sectorial y espacial de las oportunidades de empleo en los mercados formal e informal de trabajo, la disponibilidad de servicios sociales y de vivienda, los niveles de calificación y de aspiraciones de la fuerza de trabajo, etc. En ambos casos el diseño de una estrategia destinada a modificar el curso futuro de los comportamientos demográficos implica la acción coordinada sobre varios factores a través de distintas políticas sectoriales, lo que le da a la política de población el carácter de multisectorial.

En síntesis, puede afirmarse que las políticas demográficas poseen muy pocos instrumentos que le son propios y que deben por esto, para ser eficaces, recurrir a instrumentos propios de otras políticas. Su implementación se efectúa a través de esas otras políticas y, por esto, uno de los principales desafíos que debe enfrentarse en su diseño es la

reformulación de políticas sectoriales a fin de que permitan el logro de los objetivos demográficos, conservando al mismo tiempo toda su capacidad para alcanzar sus objetivos específicos.

4. El horizonte de largo y muy largo plazo

"Dadas las características propias de la dinámica y de la naturaleza de sus interrelaciones con las estructuras y los procesos socio-económicos, esas políticas de población deberían formularse en una perspectiva de largo plazo en el contexto del desarrollo económico y social, previendo las futuras tendencias demográficas y adoptando con bastante anticipación -si se desea modificarlas- decisiones y medidas apropiadas". ^{7/}

Esta recomendación hecha por la Reunión de México debe entenderse en la perspectiva de una política global de población, como se señalara en el punto 2. Es evidente que algunos objetivos demográficos, concretamente en relación con la mortalidad y con las migraciones internacionales, e incluso con la fecundidad, pueden ser alcanzados en el corto o mediano plazo. Sin embargo, la consideración del sistema demográfico en su conjunto, en términos de su ritmo de crecimiento, su estructura por edades, su tamaño y su distribución espacial requieren de una perspectiva de largo plazo. Esta afirmación parece ser particularmente válida para aquellos países que han alcanzado altas tasas de crecimiento demográfico y que se caracterizan por tener una estructura joven de población, como es el caso de la mayoría de los países de la región. Cuando se dan estas circunstancias pareciera que el horizonte temporal en el que se formule la política de población debería ser no sólo de largo plazo, sino de muy largo plazo.

Las características de una "política global de población" que se acaban de esbozar -esto es- el ser multisectorial, con un carácter eminentemente instrumental para el logro de objetivos del desarrollo y requiriendo

7/ Informe de la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población. ST/CEPAL/ Conf. 54/L.9, marzo 1975, párrafo 133. (El subrayado no es del texto).

de un horizonte de largo y muy largo plazo, la hacen en extremo peculiar y plantean problemas propios para su formulación que convendría tener en cuenta para el intercambio de experiencias y el debate durante la Reunión. Para hacerlo iremos siguiendo algunas de las etapas lógicas para el diseño de una política:

B. Insumos y etapas para la formulación de una política de población

1. El diagnóstico

El diagnóstico, en este caso, debería cumplir al menos las tres siguientes funciones:

a) Conocimiento de las características y evolución de la población en cuanto a su tamaño, estructura y distribución espacial; lo que implica conocer los cursos seguidos por la mortalidad, la fecundidad, las migraciones internas e internacionales y sus interacciones. Existen numerosas evidencias de que el comportamiento de estas variables demográficas varía considerablemente entre grupos o sectores sociales, fenómeno que sería la expresión a nivel demográfico de la marcada heterogeneidad estructural que caracteriza a la mayoría de los países de la región. En consecuencia, para que el diagnóstico sea útil al diseño de una política es necesario que alcance un suficiente grado de desagregación en la descripción, tanto en términos espaciales como por clases, sectores o grupos sociales. Este requisito tan elemental resulta, sin embargo, muy difícil de cumplir en la actualidad debido a la inexistencia, mala calidad o inadecuación de la información disponible.

b) Una segunda función debiera ser la identificación de los factores estratégicos de los comportamientos demográficos, entendiendo por tales a aquellos factores económicos, sociales y culturales que junto con ser los determinantes y condicionantes principales de esos comportamientos, son a la vez susceptibles de ser modificados mediante políticas públicas. El estudio de estos factores en sectores sociales con diferentes comportamientos demográficos es un antecedente fundamental para el posterior

diseño de la política, si se tiene en cuenta -como se mostró anteriormente- que ésta no debería recurrir a medidas de control directo.

c) El diagnóstico, por último, debiera entregar elementos de juicio para estimar la forma y medida en que el curso seguido por la dinámica demográfica ha incidido sobre el proceso de desarrollo.

Para que el diagnóstico cumpla estas dos últimas funciones es necesario -como recomendaron los gobiernos de la región en la Reunión de México- "que se dé prioridad en este campo a investigaciones destinadas a establecer las interrelaciones entre población y desarrollo en contextos históricos específicos, y en particular, a aquéllas que permitan detectar los efectos producidos y prever los probables efectos futuros de diferentes modalidades o estilos de desarrollo sobre la dinámica demográfica".

2. El pronóstico

La necesidad de un horizonte temporal de largo y muy largo plazo para definir la política de población convierte al pronóstico en una herramienta clave para la formulación del problema y la discusión de estrategias alternativas de acción. Las dificultades que surgen en esta etapa son sin duda mayores que las que pueda presentar el diagnóstico. En términos ideales lo que se requiere es un conjunto de proyecciones que, además de tener en cuenta las tendencias del pasado, incorporen hipótesis que permitan estimar -en una formación social dada- los probables efectos demográficos de la implementación de una determinada estrategia de desarrollo, o al menos de algunas políticas públicas de particular relevancia. Cabe destacar para su discusión por lo menos tres problemas:

a) La necesidad de instrumental analítico adecuado: sin duda los esfuerzos más ambiciosos que se han hecho en el pasado reciente -y que se siguen haciendo- para disponer de un instrumento que permita elaborar pronósticos sobre la base de hipótesis alternativas de política son los modelos de simulación sobre población y desarrollo, tales como el TEMPO-II, los modelos LRPM del Bureau del Censo de los Estados Unidos y los BACHUE-1

y BACHUE-2 preparados por la OIT. La utilidad de estos modelos para el diseño de políticas de población en países en desarrollo ha sido objeto de un amplio debate. Quizás una de las críticas más serias que se ha hecho a estos modelos es la utilización de un marco teórico y de un conjunto de supuestos acerca de la interacción entre variables económicas y demográficas que no serían válidos para las sociedades en las que se pretende aplicarlos. Esta crítica nos remite a la importancia del diagnóstico, ya que sus resultados permitirían discutir con más elementos de juicio la aplicabilidad de los modelos existentes, entregando además material empírico para su eventual reformulación y posterior alimentación.

b) La necesidad de un sistema de hipótesis acerca del impacto de la implementación de ciertas políticas sobre la dinámica demográfica, que sean válidas y confiables para una formación social dada. El diagnóstico debería permitir la verificación de al menos algunas hipótesis útiles a este propósito, pero no puede resolver problemas como: primero, estimar cuál sería el efecto demográfico probable de políticas que no se han aplicado en el pasado en ese país; segundo, esclarecer en qué medida el impacto de una política se ve modificado al aplicarse ésta en un nuevo contexto; y tercero, estimar -cuando sea el caso- cuál sería la magnitud probable del efecto combinado de un conjunto de cambios estructurales contemplados en la estrategia de desarrollo adoptada, pero aún no realizados. El estudio de otras formaciones sociales puede aportar elementos útiles para resolver estas cuestiones, particularmente cuando este conocimiento se obtiene en el marco de investigaciones comparativas que incluyen países con distintas estrategias y modalidades de desarrollo, ya que por ese camino disminuye el riesgo de hacer una trasposición mecánica y acrítica de los hallazgos de un país o contexto a otro país o contexto.

c) Los planes de desarrollo de largo plazo, como referente: aun disponiendo de un modelo adecuado y de un set de hipótesis válidas y confiables, si no se cuenta con planes de desarrollo de mediano y largo plazo, que expresen en términos programáticos viables el proyecto político de gobierno, el pronóstico puede no ser más que un costoso juego de simulación que ciertamente facilita la discusión de alternativas de política, pero cuya capacidad predictiva es baja.

3. La fijación de objetivos y metas y el diseño de estrategias de acción

En esta etapa medular del proceso de formulación de una política de población surgen también problemas difíciles de abordar. Cabe destacar los siguientes:

a) La fijación de objetivos y metas de corto y mediano plazo requiere de objetivos generales que tienen que ver con el tamaño aproximado de una población relativamente estabilizada y con su distribución en el espacio geo-económico nacional, los que se ubican, en la mayoría de los casos, sobre un horizonte de muy largo plazo.

b) El que los objetivos y metas adoptados sean factibles y realistas depende obviamente de la eficacia probable de los medios que se esté dispuesto a usar y de la capacidad de implementarlos. El diagnóstico debería identificar los factores estratégicos para inducir cambios en los comportamientos demográficos. A partir de este conocimiento, cabe examinar estrategias alternativas para actuar sobre dichos factores, lo que exige estimar la viabilidad política de posibles medios de acción, su aceptabilidad ético-jurídica y cultural, su costo y factibilidad administrativa, problemas investigativos que trascienden lo que el diagnóstico normalmente puede ofrecer. Sin duda, el problema más serio es la estimación de la eficacia probable de conjuntos de medidas o de políticas alternativas, lo que renite a los problemas ya señalados al tratar sobre el pronóstico.

c) Un tercer tipo de problema surge del carácter multisectorial de una política global de población. En la medida en que ésta se implementa a través de diversas políticas sectoriales, el diseño de una estrategia de acción exige un detenido examen de esas políticas a fin de estimar en qué medida su implementación contribuye o dificulta el logro de los objetivos demográficos, qué programas o componentes de esas políticas deberían ser reforzados o reformulados, tanto en términos de cobertura (beneficiarios) como de contenido, y qué posibilidades abren para la adopción de medidas complementarias.

d) Cabe señalar, por último, que el intento de formular una política global de población exige un esfuerzo de compatibilización entre las estrategias específicas de acción que pueden concebirse para actuar sobre distintos comportamientos demográficos.

C. Algunos temas para discusión

Las consideraciones precedentes permiten sugerir algunos temas para el intercambio de ideas y experiencias entre los participantes a la Reunión.

1. Papel de los organismos de planificación económica y social en la formulación de políticas de población

Las características propias de una política global de población permiten afirmar que no sólo deben ser consideradas "como parte integrante de (las) políticas de desarrollo económico y social", ^{3/} sino que su formulación debería ser parte de o estar funcionalmente vinculada con el proceso de planificación del desarrollo.

- ¿En qué medida y de qué forma se ha alcanzado este propósito? ¿Cuáles han sido los principales obstáculos encontrados por los países y cómo se ha intentado superarlos?
- ¿Qué problemas surgen en la formulación de políticas de población cuando sólo se dispone de planes indicativos de corto y mediano plazo?

2. Producción de insumos de información estadística y de investigación

Teniendo en cuenta los antecedentes presentados en los documentos especiales de la Secretaría sobre esta materia:

^{3/} Informe de la Segunda Reunión.....op.cit., Conclusiones y Recomendaciones, pág. 37, párrafo 132.

- ¿Cuál es la calidad de las estadísticas demográficas en los países? ¿Qué esfuerzos se han estado realizando para mejorarlas? ¿Cuál ha sido el papel jugado por la asistencia técnica internacional en este campo? ¿Cómo optimizar los esfuerzos que se están desarrollando para mejorar los censos del 80?

- ¿Cuáles son las principales limitaciones e insuficiencias de la información sobre variables económicas y sociales para un adecuado diagnóstico?

- ¿Qué experiencias han tenido los países y los organismos internacionales en el desarrollo de investigaciones sociales destinadas a producir los insumos para la formulación de políticas de población? ¿Cuáles son los principales problemas de orden teórico y metodológico que han debido abordar? ¿Cuán útiles han mostrado ser las estadísticas vitales, los registros migratorios y los datos censales para estos propósitos? ¿Qué uso se ha hecho de las encuestas periódicas de hogares, las encuestas demográficas, y las encuestas ad hoc?

- ¿Qué experiencias han tenido los países en el uso de modelos de simulación para el pronóstico y diseño de políticas de población? ¿Qué esfuerzos cabría concertar para avanzar en el desarrollo de instrumentos con esa finalidad?

3. Mecanismos de comunicación con los organismos productores de estadísticas y de investigación demográfica, económica y sociológica

- ¿Cuáles son los mecanismos formales e informales que los organismos gubernamentales responsables de las políticas de población han puesto en práctica para estimular la producción de insumos para la formulación de políticas y acceder a ellos?

- ¿Cuál es la capacidad institucional, técnica y financiera que tienen los organismos de gobierno y los centros de investigación social para producir los datos y para llevar a cabo las investigaciones requeridas?

- ¿Qué papel han estado jugando los organismos regionales en la realización de investigaciones para políticas de población?

4. Capacitación de personal para el diseño de políticas y programas de acción

- ¿Qué experiencias han tenido los países y los organismos internacionales en este campo?
- ¿Cuál es la actitud de los planificadores económicos y sociales hacia las políticas de población y en qué medida están técnicamente capacitados para contribuir a la formulación de una política global de población como parte del proceso de planificación del desarrollo?
- ¿Cuáles son las necesidades de capacitación técnica de personal para el diseño de políticas de población? ¿Qué áreas deberían ser prioritarias?

Las cuestiones que se acaban de plantear constituyen sin duda sólo una parte de los problemas que cabe discutir e intentar resolverse en torno a la formulación de las políticas de población. Las experiencias de los organismos nacionales en este campo plantearán nuevos problemas, que deberán ser objeto de consideración durante la Reunión.