

INT
CELADE
S01

2

CUADERNOS *del* **CELADE**

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA

**La Política de Población
en América Latina,
1974 - 1978**

1



CUADERNOS *del* CELADE

1

La Política de Población en América Latina, 1974 - 1978



432100000

Cuadernos del CELADE, N° 1 Febrero 1979

C.1



CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA
SANTIAGO DE CHILE, FEBRERO DE 1979

CELADE - SISTEMA DE INFORMACIONES
DEMOGRAFICAS

SUMARIO

INTRODUCCION

- I. EL CONTEXTO DEMOGRAFICO DE LAS POLITICAS DE POBLACION EN AMERICA LATINA
Gerardo González
- II. LAS REUNIONES INTERGUBERNAMENTALES SOBRE POBLACION
Gerardo González
- III. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LAS POLITICAS DE POBLACION
Gerardo González y Valeria Ramírez
- IV. ESTADO ACTUAL DE LAS POLITICAS DE REDISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION EN AMERICA LATINA
Joop Alberts
- V. LAS POLITICAS RELATIVAS A LA FECUNDIDAD
Gerardo González y Valeria Ramírez
- VI. LAS POLITICAS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES EN LA AMERICA LATINA
Susana Torrado
- VII. INFORMACION ESTADISTICA, INVESTIGACION Y CAPACITACION: NECESIDADES DE LOS PAISES
Valeria Ramírez
- VIII. PAPEL DE LA ASISTENCIA FINANCIERA INTERNACIONAL
Gerardo González

Las opiniones y datos que figuran en este volumen son responsabilidad de los autores, sin que el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) sea necesariamente partícipe de ellos.

PRESENTACION

Con este número sobre “Las Políticas de Población en América Latina” se inicia la publicación de *Cuadernos del CELADE*. Esta nueva serie está destinada a la divulgación de ensayos, trabajos de investigación y estudios en general sobre población preparados en el CELADE y que por su contenido se considera merecen una amplia difusión.

Los *Cuadernos* circularán sin periodicidad determinada, entre dos y cuatro veces al año.

INTRODUCCION

La preocupación por lo poblacional en el proceso de formación y desarrollo de las naciones latinoamericanas no es ciertamente nueva. Durante la conquista española y lusitana, primero, y luego, en el período colonial, existió una política de poblamiento en la que la fundación de las ciudades fue un instrumento central para llevar a cabo un proyecto político de dominación y ocupación efectiva de territorios. Más tarde, después de la Independencia, las políticas de inmigración de extranjeros —principalmente europeos— jugaron un papel preponderante en la consolidación de las nuevas naciones como Estados Soberanos, al permitir la formación de una amplia base social y el crecimiento del potencial económico en numerosos países.

La valoración positiva del crecimiento demográfico se mantuvo así como una constante en el pensamiento político latinoamericano, prácticamente hasta los inicios de la década del 60. Es recién entonces que se empieza a tomar conciencia de manera generalizada de la emergencia de dos fenómenos demográficos nuevos por su intensidad: la aceleración del crecimiento de la población y la urbanización rápida y altamente concentrada. En algunos casos, se agregan como nuevos componentes de la problemática demográfica la alta densidad en relación con el área cultivable y las corrientes migratorias de fuerza de trabajo no calificada y semicalificada hacia países limítrofes. Por último, a un nivel más cualitativo que cuantitativo, la llamada “fuga de cerebros” comienza a constituir otro elemento de preocupación.

A la toma de conciencia siguió un amplio debate en torno a las implicaciones de esta dinámica demográfica para el desarrollo, así como la adopción, en algunos casos, de políticas que intentan regularla.

Este proceso de replanteamiento y discusión de la problemática de población-desarrollo, así como la adopción de políticas en este campo fue un fenómeno de cobertura mundial durante la década del 60, que tuvo un hito destacado en la celebración de la Conferencia de Bucarest en 1974, designado como el Año Mundial de la Población.

Este informe pretende presentar un panorama general de las políticas de población en los países de la América Latina y, como tal, es un producto de los estudios que realiza el CELADE para el seguimiento de dichas políticas y la evaluación de los progresos alcanzados en Latinoamérica en cuanto a la implementación de las recomendaciones contenidas en el Plan de Acción Mundial sobre Población. El informe se centra en el período 1974-1977, lo que evidentemente no impide que en forma constante se haga referencia a años anteriores a fin de hacer comprensible la situación reciente.

El documento se inicia con dos capítulos introductorios. En el primero se esbozan a grandes rasgos ciertas características demográficas de los países de la región, poniendo énfasis en la diversidad de configuraciones y tendencias que hacen comprensibles, en parte al menos, las distintas actitudes y comportamientos de los gobiernos en materia de políticas de población. En el segundo se presentan y comentan brevemente las reuniones intergubernamentales referidas a esta problemática que han tenido lugar en la América Latina durante el Año Mundial de la Población y con posterioridad a él, cuyas conclusiones y recomendaciones constituyen un importante referente normativo.

El capítulo tercero presenta un panorama de los marcos institucionales que han servido de soporte a la formación de políticas de población, analizando los problemas que se han presentado en este campo y las soluciones que se han intentado. Sirve así para que en los

tres capítulos siguientes se examinen las políticas relativas a la distribución espacial de la población (capítulo IV), la fecundidad (capítulo V), y las migraciones internacionales (capítulo VI).

La última parte de este informe ha sido dedicada a examinar la situación de algunos insumos requeridos para la formulación, implementación y evaluación de las políticas de población. Es así como en el capítulo VII se revisa la situación en cuanto a necesidades tanto de información estadística e investigación socio-demográfica como de capacitación de personal, y en el capítulo VIII se hace un examen global del papel jugado por la asistencia financiera internacional en el desarrollo de las actividades en el campo de la población, ubicando la región en el contexto mundial.

Aun cuando en los cuadros, tablas y gráficos se ofrece abundante información de todos los países incluidos en este informe, el objetivo no ha sido realizar un examen sistemático país por país. Por lo tanto, la atención que se presta en el texto a algunos casos particulares tiene un propósito eminentemente ilustrativo.

Se ha pretendido, de esta forma, entregar en estos ocho capítulos una visión global de las políticas de población en la América Latina, iniciando así lo que se espera constituya un examen sistemático de los diversos aspectos del proceso de formular y efectuar dichas políticas en la región.

I. EL CONTEXTO DEMOGRAFICO DE LAS POLITICAS DE POBLACION EN AMERICA LATINA

Gerardo González

No cabe duda que las características demográficas de cada país y su particular dinámica constituyen un referente obligado de los gobiernos cuando formulan su problemática poblacional y eventualmente adoptan una política explícita en este campo. Ha parecido entonces conveniente iniciar este informe con un breve esbozo de la situación y dinámica demográfica de los países de la región como marco para la discusión de las posiciones e iniciativas de los gobiernos en el ámbito de las políticas de población.

Si bien la América Latina, en comparación con otras regiones del mundo, se caracteriza por altos niveles de urbanización resultantes, en gran medida, de importantes corrientes migratorias campo-ciudad; por el carácter marcadamente concentrado de este proceso, que ha dado origen a la formación de grandes conglomerados urbanos;

y por el muy rápido ritmo de crecimiento natural de la población que alcanza niveles extraordinariamente altos en la década del 60, un examen detenido de las variables demográficas y de sus tendencias recientes muestra una notable heterogeneidad tanto entre los países, como al interior de cada uno de ellos.

Dadas estas características, lo que se intenta en este capítulo es ubicar a los países en relación con dos procesos estrechamente ligados al desarrollo económico y social, como son la transición demográfica y la urbanización, identificando así tipos de configuración demográfica existentes en la América Latina. Se destacan las situaciones contrastantes a fin de poner en evidencia en qué medida la diversidad de actitudes y conductas de los gobiernos en materia de políticas de población se corresponde con la diversidad de situaciones y tendencias demográficas.

1. Crecimiento de la población y transición demográfica

Desde mediados del siglo XIX hasta la gran crisis de los años 30, la migración internacional que provenía principalmente de Europa fue en varios países de la región un factor que influyó en forma significativa en su crecimiento demográfico. Es así como, por ejemplo, la muy alta tasa de crecimiento que alcanzó la Argentina en el quinquenio 1885-1890 (media anual del 5,4 por ciento) es explicada en un 70 por ciento por la migración internacional ^{1/} Durante las últimas cinco décadas puede sostenerse que este factor —con algunas excepciones que luego se analizarán— ha dejado de pesar de manera significativa en el crecimiento poblacional, siendo éste básicamente el resultado del curso seguido por la mortalidad y la fecundidad. Cabe por esto prestar particular aten-

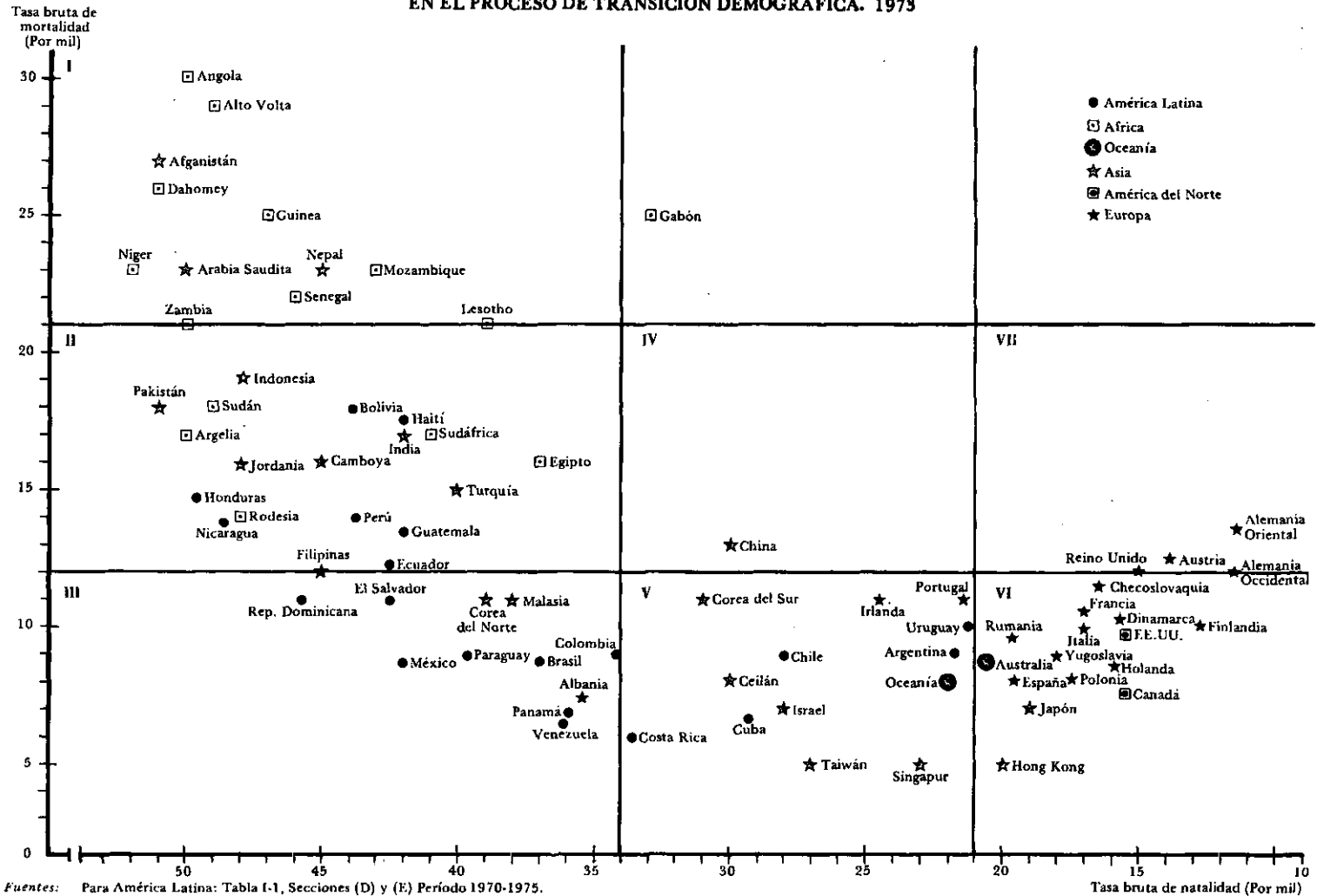
ción a las trayectorias recorridas por los países en su proceso de transición demográfica.

El gráfico 1-1 permite apreciar la posición en que se encontraban los países de la América Latina alrededor de 1973 en su proceso de transición demográfica, en comparación con países seleccionados de otras regiones del mundo. La división arbitraria en cuadrantes tiene por único objeto facilitar la comparación. En el cuadrante I se ubican países que han logrado sólo una moderada reducción de la mortalidad y conservan aún niveles altos de fecundidad. Sus tasas de crecimiento son por esto moderadas, semejantes a las de los países que se ubican en V —ya muy avanzados en términos de transición demográfica— y considerablemente menos rápidas que las de los que se encuentran en los cuadrantes II y especialmente III. Los países ubicados en este último cuadrante son los que han alcanzado tasas más altas de crecimiento natural como resultado de un descenso muy acentuado de

^{1/} Véase Recchini, Z. y Lattes, A., *La Población de Argentina*, Buenos Aires, INDEC, 1975, cuadro 2. 3.

Gráfico I-1

POSICION DE LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y PAISES SELECCIONADOS DE OTRAS REGIONES
EN EL PROCESO DE TRANSICION DEMOGRAFICA. 1973



la mortalidad sin que se hayan reducido aún en grado importante los niveles de fecundidad. Esta era la situación predominante en la América Latina alrededor de 1970.

En los cuadrantes VI y VII se encuentran los países que están terminando o han terminado su transición demográfica. Sus niveles de fecundidad son muy bajos y la tasa bruta de mortalidad en los que se encuentran más avanzados en este proceso comienza a elevarse como resultado natural de estructuras de edad envejecidas, independientemente de que la esperanza de vida siga aumentando. En estos casos, el crecimiento vegetativo de la población ha llegado a ser próximo a cero e incluso negativo.

En este amplio espectro de configuraciones demográficas los países de la América Latina se ubican dispersos en las etapas intermedias de transición, enmarcados en un extremo por numerosos países de África y Asia y, en el otro, por el conjunto de los países económicamente más desarrollados.

Cabe notar que tanto a nivel mundial como en la región se constata una clara correspondencia entre el nivel de desarrollo económico de los países y el grado de avance en el proceso de transición demográfica.^{2/} Esta correspondencia, sin embargo, no implica una dependencia mecánica y necesaria del segundo respecto al primero. Existen numerosos casos, como los de China, Sri Lanka e incluso Costa Rica, en los que el proceso de transición demográfica ha avanzado considerablemente más allá de lo que permitiría esperar su grado de desarrollo económico, medido en términos del PNB per cápita y en los que el "desarrollo social" parecería ser la clave de la explicación.

Los países que se encuentran en las etapas iniciales o intermedias de transición demográfica pueden experimentar cambios importantes en su posición en períodos muy breves de tiempo. El gráfico 1-2 muestra la dirección y magnitud del cambio estimado entre las tasas medias de los períodos 1960-1965, 1965-1970 y 1970-1975. La inspección de este gráfico deja en claro la varie-

dad de dinámicas demográficas que ocurren simultáneamente en la región. En un extremo se encuentran países como Bolivia y Haití —presuntamente los menos avanzados en términos de transición demográfica— que habrían experimentado en ese lapso un moderado descenso de sus tasas aún relativamente altas de mortalidad, sin cambios notables en sus niveles de fecundidad, lo que habría estado produciendo una aceleración en el crecimiento vegetativo de su población. En el otro extremo se ubican la Argentina y el Uruguay que, al mismo tiempo que ven continuar el descenso de la natalidad hacia niveles relativamente bajos, sufren un leve aumento en la mortalidad general como consecuencia lógica del progresivo envejecimiento de su estructura demográfica, de donde resulta un crecimiento natural de su población cada vez más lento.

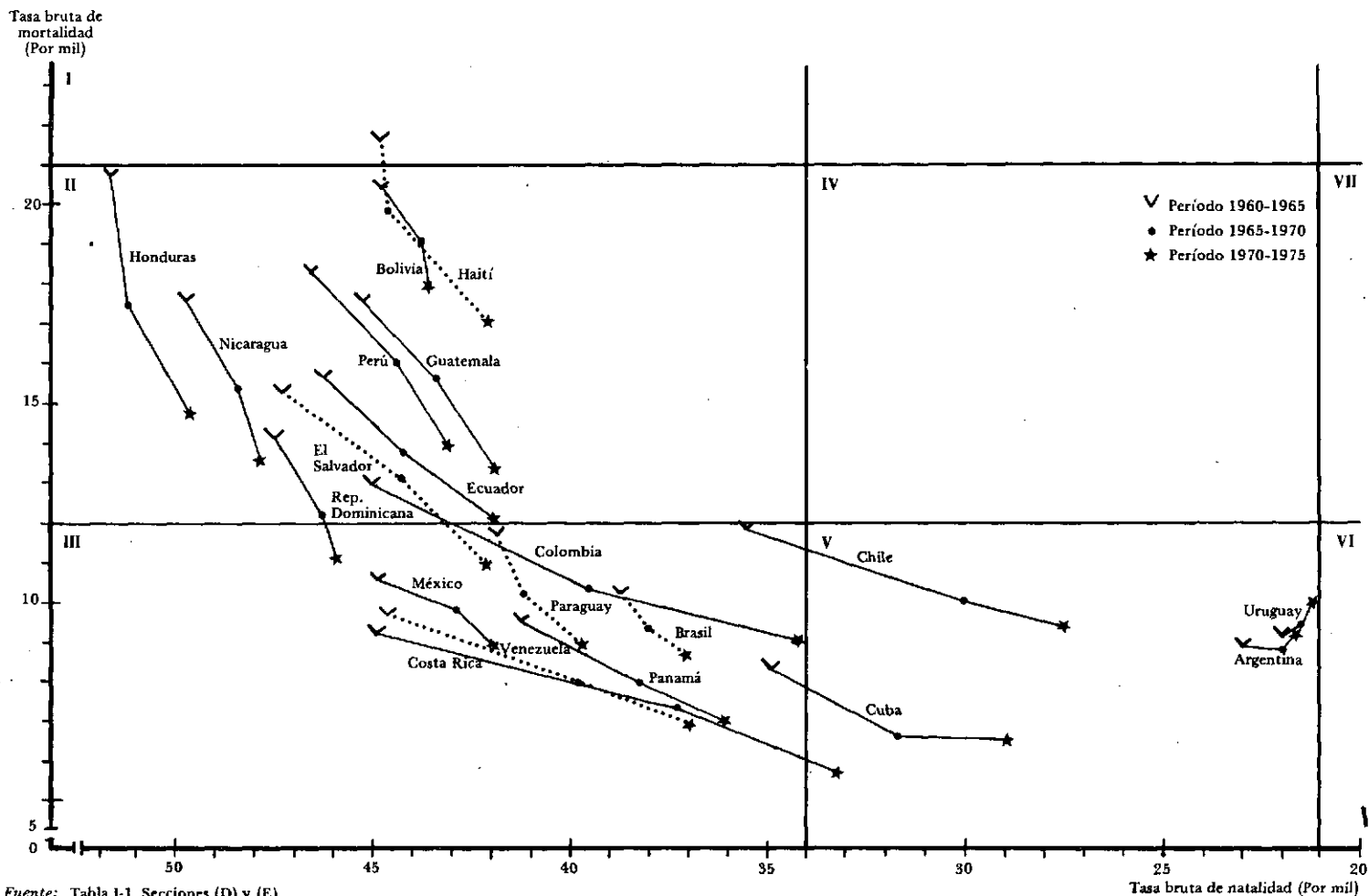
Entre los países que han visto acelerarse el crecimiento de su población en el período considerado debe incluirse —además de Bolivia y Haití— a Honduras, Nicaragua y la República Dominicana. Estos últimos habrían alcanzado en el período 1970-1975 tasas de crecimiento natural cercanas a las más rápidas conocidas en países de la América Latina, como fue la de Costa Rica hacia 1960.

En un estadio semejante de transición demográfica, aunque sin mostrar en el período una aceleración del crecimiento poblacional, se encontraban Guatemala, el Perú, el Ecuador y El Salvador. Tanto estos países como los mencionados en el párrafo anterior tienen aún mucho que avanzar en términos de reducción de la mortalidad, antes de llegar a los niveles de esperanza de vida al nacer logrados por los países más destacados en ese aspecto en la región, como son Cuba, el Uruguay, la Argentina y Costa Rica (véase la tabla I-1, columna G). Es probable, en consecuencia, que en el futuro próximo se consigan en esos países reducciones importantes de la mortalidad que traigan como resultado una mantención o incluso una aceleración del ya muy rápido ritmo de crecimiento natural experimentado en el pasado reciente, a menos que se produzca simultáneamente una reducción significativa de los niveles de fecundidad, fenómeno que de manera moderada parece haber estado ocurriendo en todos ellos durante el período analizado.

^{2/} Véase Oecksli, F. Wm. y Dudley, Kirk, "Modernization and the Demographic Transition in Latin America and the Caribbean", en *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 23, N° 3, 1975, pp. 391-419.

Gráfico I-2

TRANSICION DEMOGRAFICA DE LOS PAISES DE AMERICA LATINA SEGUN
LAS TASAS BRUTAS MEDIAS DE NATALIDAD Y MORTALIDAD.
PERIODOS 1960-1965, 1965-1970 Y 1970-1975



Fuente: Tabla I-1, Secciones (D) y (E).

Nota: La diferencia de líneas no tiene ningún significado.

Los cambios más importantes parecen haber estado ocurriendo en algunos países que han entrado recientemente en la llamada segunda fase de la transición demográfica, caracterizada por descensos moderados de una mortalidad ya relativamente baja y descensos importantes en una natalidad relativamente alta. La consecuencia lógica de esta combinación ha sido una desaceleración del ritmo de crecimiento vegetativo de la población. Los casos más notables son los de Colombia y Costa Rica. Panamá y Venezuela se encontrarían también en esta situación.

El Brasil y el Paraguay a pesar de encontrarse al inicio del período en una posición cercana a la de la mayoría de los países recién mencionados, según estimaciones habrían experimentado solamente descensos moderados de la natalidad, equivalentes a los producidos en sus tasas de mortalidad, manteniendo, en consecuencia, su velocidad de crecimiento vegetativo.

Cabe, por último, mencionar a Chile y Cuba, países que se encuentran en una fase más avanzada de transición demográfica que los considerados en los párrafos anteriores, en los que la fecundidad sigue descendiendo rápidamente con la consecuente desaceleración de su ritmo de crecimiento poblacional.

La información que se acaba de comentar se refiere a un breve lapso y corresponde al segmento más reciente de una larga trayectoria de cambio. Al analizarla (véase el gráfico 1-2) podría pensarse erróneamente que existe una trayectoria tipo que es recorrida por todos los países de la región con desviaciones poco significativas y que las diferencias que se observan en un momento dado expresan simplemente los distintos grados de avance de los países en el proceso de transición. La comparación de las trayectorias seguidas por la Argentina y Costa Rica (véase el gráfico 1-3) permite concluir que esto no es así. En el primero, la trayectoria resulta de un descenso paralelo y equilibrado de la mortalidad y de la fecundidad cuyas consecuencias son, en primer lugar, una tasa de crecimiento vegetativo moderada a lo largo de los últimos 100 años —que en los períodos más rápidos no alcanza al 2 por ciento anual— y, en segundo lugar, el envejecimiento progresivo de la estructura etaria de la

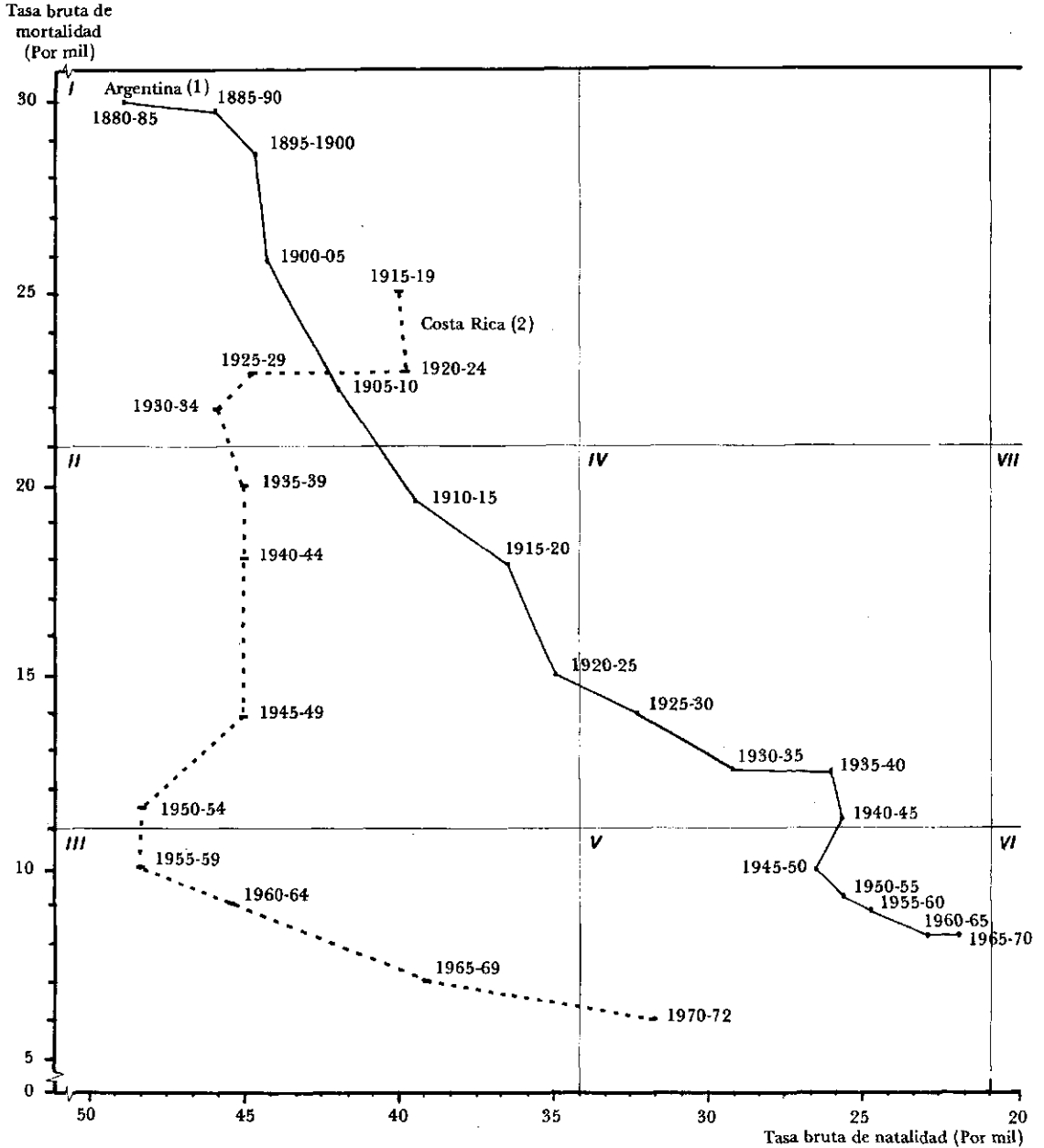
población a lo largo de este proceso. Costa Rica, en cambio, ha seguido una trayectoria diferente. En una primera etapa que dura hasta cerca de 1960, la mortalidad desciende mientras que la fecundidad se eleva desde niveles altos a niveles muy altos. Se produce así en esta fase una rápida aceleración del crecimiento natural que alcanza hasta 3,83 por ciento promedio anual en el período 1955-1959. La segunda fase, que se inicia alrededor de 1960, implica un cambio drástico en la dirección del proceso: la mortalidad que ya ha alcanzado niveles considerablemente bajos, sigue descendiendo, mientras la natalidad inicia una rápida caída que la conduce en apenas un decenio desde niveles de 45 por mil hasta 33 por mil. Este cambio implica, por una parte, que la tasa de crecimiento natural se desacelera pasando de 3,6 por ciento a 2,8 por ciento en el decenio y, por otra, que la estructura muy joven de edad que se había formado hasta 1960 inicia un proceso de envejecimiento (véase la tabla 1-1, columna B).

Los países de transición demográfica más temprana, como son el Uruguay, Cuba y en cierta medida Chile, se acercan en su trayectoria al patrón argentino. Varios países —como por ejemplo Colombia y Panamá— parecen estar siguiendo trayectorias más parecidas a la de Costa Rica.

Puede concluirse así, en síntesis, que en la región coexisten países con grados muy diferentes de avance en el proceso de transición demográfica, que están siguiendo a su vez distintas trayectorias de cambio. El cuadro 1-1 resume en forma esquemática la posición de los países teniendo en cuenta la velocidad del crecimiento natural en el pasado reciente (período 1970-1975) y su aceleración (comparando tasas de 1960-1965 y 1970-1975). Como se aprecia ahí, las diferencias no consisten sólo en tasas de crecimiento distintas, sino en la dirección del cambio reciente, que en algunos casos es de aceleración del incremento poblacional —esto en los países más retrasados en términos de transición demográfica— y que en otros —los más avanzados— es de desaceleración progresiva. Estas diferencias tienen gran significación tanto para precisar el papel de la dinámica demográfica en el logro de los objetivos del desarrollo como para formular una política de población.

Gráfico I-3

TRAYECTORIAS DE LA TRANSICION DEMOGRAFICA EN ARGENTINA Y COSTA RICA



Fuentes: (1) Argentina: Rechini, Zulma y Lattes, Alfredo, "La Población de Argentina", Buenos Aires, INDEC, 1975. Cuadro 2.3, pág. 34.
 (2) Costa Rica: Campanario, Paulo, "Caracterización Demográfica de Costa Rica. Proyecto Estrategias de Desarrollo y Políticas de Población en América Latina", CELADE, 1975 (inédito). Cuadro 4.4.

Cuadro I-1

CLASIFICACION DE LOS PAISES DE ACUERDO A LA VELOCIDAD Y ACELERACION DEL CRECIMIENTO NATURAL DE LA POBLACION EN EL PASADO RECIENTE (1960-1965, 1970-1975)

Crecimiento	Muy rápido ^{a/} (3 por ciento anual o más)	Rápido ^{a/} (2 por ciento a 2,99 por ciento)	Moderado o lento ^{a/} (menos del 2 por ciento anual)
Acelerado ^{b/}	Honduras Nicaragua Rep. Dominicana	Bolivia Haití	
Mantenido	Ecuador Paraguay México	Perú Brasil Guatemala	
Desacelerado ^{b/}	El Salvador	Colombia Costa Rica Cuba Venezuela Panamá	Argentina Chile Uruguay

Fuente: Tabla I-1, secciones D y E.

a/ Tasa media de crecimiento natural estimada para el período 1970-1975.

b/ Acelerado o desacelerado cuando la diferencia absoluta entre las tasas de 1960-1965 y 1970-1975 son mayores que 0,1 por ciento.

2. La heterogeneidad demográfica al interior de los países

Numerosos estudios de diagnóstico sobre el proceso de desarrollo en América Latina han mostrado la emergencia de una creciente heterogeneidad política y económica que tiene su expresión tanto en la estratificación social y en la distribución del ingreso, como en el desigual desarrollo de las regiones y en los contrastes urbano-rurales al interior de cada país. A esta heterogeneidad estructural parece corresponder en cierta medida una heterogeneidad demográfica.

Existen elementos de juicio que sustentan la tesis según la cual la transición demográfica a nivel nacional sería el resultado combinado de diferentes trayectorias de transición demográfica seguidas, con importantes desfases temporales, por distintos grupos o clases sociales. En otras palabras, hay evidencia de que habría estado ocurriendo al interior de cada país algo similar a lo descrito para América Latina en la sección anterior. Existirían así al interior de la gran mayoría de los países,

grupos sociales —definidos por su posición socio-económica, su localización espacial y/o sus características etno-culturales— que se encontrarían en las fases finales de la transición (clase media urbana), mientras otros se encontrarían aún en las iniciales (campesinos vinculados al complejo latifundio-minifundio, por ejemplo).

Un estudio reciente sobre la mortalidad en los primeros años de vida en Bolivia^{3/} muestra las notables diferencias existentes entre estratos socio-económicos (usando como indicador el nivel de instrucción de la madre) y entre contextos socio-espaciales. Se comprueba así que la probabilidad de morir entre el nacimiento y los dos años de edad era (en 1971-1972) de 77 por mil para los hijos de mujeres con 7 años y más de educación en

^{3/} Behm, Hugo, Hill, Ken y Soliz, Augusto, *La Mortalidad en los Primeros Años de Vida: Bolivia 1971-1972*, CELADE - San José, Costa Rica, Serie A, N° 1025, 1977. Véase el cuadro 9.

la zona del trópico y de 131 por mil para hijos de mujeres en la misma categoría de educación, pero viviendo en el altiplano. Dentro del área de los valles, esta misma medida es de 88 por mil para los hijos de mujeres con 7 años y más de instrucción y 2 veces mayor (254 por mil) para los hijos de mujeres sin instrucción.

Estos contrastes entre grupos sociales en cuanto a niveles de mortalidad de la niñez se verifican también en países mucho más avanzados en su transición demográfica y que han alcanzado niveles muy bajos de mortalidad general, como es el caso de Costa Rica. Otro estudio, semejante al recién citado, permite concluir que en este país, en el periodo 1968-1969, en el área rural central, la probabilidad de morir entre el nacimiento y los dos años de edad era del 45 por mil para los hijos de las mujeres con 7 años y más de educación y de 144 por mil para aquéllos de las que carecían de instrucción.^{4/}

3. Los contrastes en materia de distribución espacial

Se señalaba al comenzar este capítulo que una de las características de la América Latina que la distingue de otras regiones en vías de desarrollo son sus altos niveles de urbanización resultantes en parte importante de un intenso proceso de migración interna. No obstante, cabe destacar nuevamente las grandes diferencias que se observan al interior de la región.

La tabla I-1 columna H (5) permite formarse una idea del amplio espectro en que se ubican los países: en un extremo Haití, Guatemala, Honduras, El Salvador y Paraguay con menos de un 25 por ciento de población en ciudades de 20 mil habitantes y más. En el otro, la Argentina, Chile, el Uruguay y Venezuela con más del 63 por ciento de población urbana. Al centro, el resto de los países fluctuando entre un 27 y un 48 por ciento.

Esta situación actual es el resultado de procesos de urbanización iniciados más temprano o más

Con la fecundidad ocurre algo semejante. Incluso en la Argentina que, como se mostró, ha seguido una trayectoria "europea" de transición demográfica, se verifican diferencias internas notables (1970) de casi 1 a 3 al comparar el número medio de hijos por mujer al final de su vida reproductiva en las con educación universitaria (1,3 hijos) y en las sin instrucción (5,2 hijos).^{5/}

En Bolivia, aunque con niveles medios de fecundidad muy superiores a los de la Argentina, las diferencias de fecundidad entre clases sociales son también importantes. La Encuesta Demográfica Nacional realizada en 1975 en ese país indica una paridez media en mujeres que están terminando su vida reproductiva (45-49 años) de 4,2 hijos para las con 7 años y más de instrucción y de 7,2 para las sin instrucción. Este contraste se expresa también en términos socio-espaciales, al comparar la capital (tasa global de fecundidad 4,76) y las áreas rurales (7,84).^{6/}

tardíamente y con velocidades diferentes, como se desprende de un examen de la tabla I-1 (secciones H e I).

Algunos países, entre los que cabe incluir a la Argentina, el Uruguay, Chile y Cuba, pueden ser considerados como de urbanización temprana en el contexto de la América Latina, por tener ya alrededor de 1920 más de un cuarto de su población en centros urbanos de 20 mil habitantes y más. Todos estos países —con la sola excepción de Cuba— experimentaron desde esa época hasta el presente un proceso rápido y mantenido de crecimiento urbano que los ha conducido en la actualidad a ostentar los niveles de urbanización más elevados de la región.

Un segundo grupo de países —formado por la mayoría de los restantes de América del Sur, más México, Panamá y Costa Rica— pueden ser clasificados como de urbanización tardía, ya que llegan

^{4/} Behm, Hugo, *La Mortalidad en los Primeros Años de Vida en Países de América Latina*. Costa Rica, 1968-1969. CELADE - San José, Costa Rica, Serie A N° 1024, 1976, p. 24.

^{5/} Recchini, Z. y Lattes, A., op. cit., cuadro 2.12.

^{6/} Arretx, Carmen, *Análisis de la Fecundidad de Bolivia basado en Datos de la Encuesta Demográfica Nacional de 1975*. Instituto Nacional de Estadísticas y CELADE, La Paz, 1976, cuadro 16.

a tener más de un 20 por ciento de su población viviendo en núcleos urbanos de 20 mil habitantes y más, recién en las décadas del 40 y del 50. Algunos países de esta categoría —como es el caso del Perú, el Brasil y Colombia— experimentan en los últimos veinticinco años un crecimiento tan rápido de su población urbana que ésta se acerca ya a la mitad de la población total alrededor de 1975. El caso más importante es, sin lugar a dudas, Venezuela que habría alcanzado en años recientes un grado de urbanización semejante al de países de urbanización temprana, como Chile y el Uruguay.

El último grupo —formado por Paraguay y la mayoría de los países de Centroamérica y el Caribe de habla hispana— pueden ser considerados como de urbanización reciente, ya que sólo en la década del 60 llegan a tener más de un 20 por ciento de su población en ciudades de 20 mil habitantes y más. En algunos de ellos —como Guatemala y Haití— debería hablarse incluso de una urbanización incipiente.

Un importante elemento de juicio en términos de política de población es la tasa de crecimiento de la población urbana. (Véase la tabla I-1, columna (1)). Aunque ésta es sólo una medida resumen de las distintas velocidades con que crecen las diferentes localidades urbanas, da una idea de la presión demográfica a la que el conjunto de ciudades tiene que responder en términos de infraestructura urbana, vivienda, empleo y servicios sociales. En los países de urbanización temprana y de crecimiento natural moderado y desacelerado, que se encuentran relativamente avanzados en transición demográfica, las tasas de crecimiento urbano suelen ser no muy altas, como es el caso del Uruguay, la Argentina, Cuba y Chile. Por el contrario, en países de urbanización tardía o muy tardía, que por la misma razón no han alcanzado aún niveles altos de urbanización y que —por encontrarse en etapas iniciales o intermedias de la transición demográfica— tienen un crecimiento natural rápido, la tasa de crecimiento del conjunto de centros urbanos suele ser muy elevada, como es el caso de la República Dominicana, Haití, el Perú, Honduras y Nicaragua.

Debe tenerse en cuenta que tasas anuales de crecimiento del orden del 6 por ciento, como las de la República Dominicana y Haití, conducen a una duplicación de la población urbana cada 12 años aproximadamente.

La velocidad del proceso de urbanización puede considerarse desde dos perspectivas complementarias, como se acaba de hacer: por una parte en relación con la población total, esto es, la velocidad con que la sociedad se urbaniza; por otra, en relación con la población urbana, esto es, la velocidad media con que crecen los núcleos urbanos. Se ha hecho un intento por considerar simultáneamente ambas perspectivas mediante la construcción de un índice de velocidad del proceso de urbanización, que aparece en el cuadro I-2. Se ha clasificado en él a los países de la América Latina de acuerdo a la velocidad de urbanización y a la iniciación temprana o tardía de este proceso. Como se aprecia allí, los países de urbanización temprana, debido al alto grado de urbanización alcanzado y a lo avanzado que se encuentran en la transición demográfica, se caracterizan por una velocidad moderada o lenta en su proceso de urbanización. Este proceso, en cambio, es rápido o muy rápido en la mayoría de los países que iniciaron su urbanización más tardíamente.

El carácter concentrado de la urbanización es otro de los rasgos de este proceso en la América Latina. Ya en 1950 el 75 por ciento de la población urbana de la región habitaba en ciudades de 100000 habitantes y más. Esta situación se mantiene en los 20 años siguientes aumentando el porcentaje de población urbana residente en centros de 500 mil habitantes y más desde 49 a 56 por ciento. ^{2/} Con pocas excepciones, gran parte de la población urbana se concentra en la ciudad capital. Alrededor de 1960, 16 de los 20 países considerados en este informe tenían más del 50 por ciento de la población urbana viviendo en la capital. ^{3/}

^{2/} Véase Gatica, Fernando, "La Urbanización en América Latina: Aspectos Especiales y Demográficos del Crecimiento Urbano y de la Concentración de la Población", en *Notas de Población*, Año 3, N° 9, CELADE, diciembre de 1975, pp. 18-19.

^{3/} *Ibidem*, p. 22.

Cuadro 1-2

AMERICA LATINA: CLASIFICACION DE PAISES SEGUN INICIACION Y VELOCIDAD
RECIENTE DEL PROCESO DE URBANIZACION (V_z) a/

Urbanización	Temprana		Tardía		Muy tardía	
Rápida	Chile	(9°)	Perú	(2°)	Rep. Dominicana	(1°)
			Brasil	(3°)	Honduras	(6°)
			Venezuela	(4°)	Haití	(8°)
			Nicaragua	(5°)		
			Colombia	(7°)		
			México	(10°)		
			Ecuador	(11°)		
			Panamá	(11°)		
Moderada	Argentina	(15°)	Bolivia	(14°)	Paraguay	(13°)
Lenta	Cuba	(17°)	Costa Rica	(18°)	El Salvador	(16°)
	Uruguay	(20°)			Guatemala	(19°)

Fuente: Véase la Tabla I-1, secciones H e I.

a/ $V_z = Z(p_1 - p_0) + Z_{\bar{r}_u}$ donde:

p_1 : Proporción de población en localidades de 20 000 habitantes y más, en el año 1970.

p_0 : Proporción de población en localidades de 20 000 habitantes y más, en el año 1960.

$Z(p_1 - p_0)$: Diferencia de las proporciones para los dos años, expresada en puntajes standard (Z); éste es un puntaje relativo al promedio y desviación standard de la distribución de las diferencias.

$Z_{\bar{r}_u}$: Tasa media anual de crecimiento de la población urbana (20 000 habitantes y más) en el período 1960-1970, expresada en puntaje standard.

V_z : Velocidad del proceso de urbanización expresada en puntaje standard. Como no es posible sumar dos dimensiones con diferente unidad de medida, ambas se expresan en una medida común (Z) para proceder a su sumatoria. Este valor es siempre relativo. Por lo tanto, sólo sirve para los propósitos de comparación perseguidos aquí.

Al estimar la velocidad del proceso de urbanización mediante esta medida se tiene en cuenta tanto la rapidez con que la población total se urbaniza ($p_1 - p_0$) como el ritmo de crecimiento de la población urbana (\bar{r}_u).

El número entre paréntesis al lado de cada país indica la posición que ocupa al ordenarlos según V_z , siendo el 1° el de mayor velocidad.

Otra característica asociada a la alta concentración urbana, que constituye en gran medida su contrapartida, es la distribución muy desigual de la población en el territorio. Es así como en la mayoría de los países de la América Latina contrastan regiones de alta concentración demográfica con otras de baja densidad y asentamiento disperso de la población. En Panamá (1970) el 37,7 por ciento de la población vivía en localidades de menos de 500 habitantes. En México, en cambio, esta población representaba sólo el 17,3 por ciento. La comparación de características de la población y de la vivienda en divisiones administrativas de mínima dispersión y máxima dispersión muestra que en estas últimas los niveles de vida y el acceso a servicios son mucho más bajos que en las primeras, lo que en parte, al menos, puede explicarse por el propio patrón de asentamiento ^{9/}

Un último elemento de juicio que cabe introducir en la consideración de la heterogeneidad demográfica de la América Latina y de la variedad de situaciones que en ella se encuentra es la densidad de población. El número de habitantes por kilómetro cuadrado de superficie total es una primera aproximación, aunque bastante burda, para comparar los países. En 1970 los 20 países de América Latina considerados en este informe se distribuían entre dos extremos: Bolivia, con apenas 4,2 h/km² y El Salvador con 170 h/km². Debe tenerse en cuenta que en algunos países anglófonos del Caribe la densidad es aun mayor, como en los casos de Trinidad y Tobago (184 h/km²) y Barbados (553 h/km²). ^{10/}

4. La diversidad de configuraciones demográficas

La diversidad de situaciones descritas en las secciones anteriores en cuanto a transición demográfica y distribución espacial de la población están relacionadas entre sí y configuran problemáticas distintas según sea la dotación de recursos producti-

El problema que plantea esta medida es que normalmente una parte del territorio nacional no es habitable y/o no es explotable económicamente; de esta manera, aunque el numerador es comparable, el denominador no lo es tanto. Un indicador que resuelve al menos en parte este problema es la relación entre población total y superficie agrícola, que es una medida de densidad económica por cuanto relaciona la población con un recurso productivo. Usando este indicador, los países se distribuyen en un amplio espectro que va desde casos en que la "densidad" es muy baja, como son la Argentina, Paraguay, Bolivia y el Uruguay, con una relación de 18 o menos habitantes por kilómetro cuadrado de superficie agrícola, hasta casos de muy alta "densidad", como Haití (402 h/km²), El Salvador, Guatemala y la República Dominicana (véase la tabla I-1, sección (J)). Estos últimos países que se encuentran actualmente en una fase de crecimiento rápido de su población y en algunos casos también acelerado, pueden considerarse como de alta densidad creciente ya que, a diferencia de otros países de la región, como Bolivia, el Brasil y Paraguay —por citar sólo algunos ejemplos— no tienen una frontera agrícola en expansión y sus posibilidades de aumentar la superficie trabajada parecen ser bastante limitadas.

Todos los demás países pueden ser considerados como de densidad moderada ya que varían entre los 50 y los 150 habitantes por kilómetro cuadrado de superficie agrícola.

vos, tanto naturales como de capital, de que disponga cada país. Aunque tratar detenidamente este último aspecto escapa al objetivo de este capítulo, no es posible ignorarlo enteramente si se quiere avanzar algunos pasos desde la simple descripción de situaciones hacia su análisis en términos de problema para el desarrollo. Se considera por esto a continuación la relación entre el tamaño de la población total y la superficie agrícola como una forma de tener en cuenta la dimensión de los recursos disponibles, en al menos

^{9/} Véase Herrera Ligia, *La Concentración Urbana y la Dispersión de la Población Rural de América Latina: su Incidencia en el Deterioro del Medio Humano*, CELADE - Santiago, Chile, Serie A, N° 136, 1976.

^{10/} Véase CELADE, *Boletín Demográfico*, Número Especial, Santiago, Chile, abril 1976, cuadro 1.

uno de sus componentes, al esbozar la diversidad de configuraciones demográficas existentes en la América Latina.

A partir de los antecedentes ya expuestos, puede concluirse que varios países de la América Latina se distinguen por haber experimentado un proceso de urbanización tardío o muy tardío y por encontrarse aún en las fases iniciales de la transición demográfica. Se caracterizan así por una alta fecundidad; mortalidad en descenso, pero aún relativamente alta; tasa de crecimiento rápida o acelerándose, y niveles bajos de urbanización aunque con rápido crecimiento de los centros urbanos, particularmente de la capital. Esta situación pareciera ser, en la mayoría de los casos en que se presenta, el resultado —a nivel de la estructura y dinámica demográficas— de condiciones de subdesarrollo con predominio del sector primario en la economía, escasa dotación de capital, baja productividad del trabajo y reducida cobertura de la infraestructura y de los servicios sociales.

La significación de este tipo de estructura y dinámica demográfica para el logro de los objetivos del desarrollo puede variar grandemente según sea la relación entre la población y la superficie agrícola explotada y explotable. Es posible distinguir así, dentro de este tipo, dos configuraciones demográficas diferentes: una caracterizada por la alta “densidad” en relación con el recurso tierra cultivable y prácticamente sin frontera agrícola —como serían los casos de El Salvador y Haití— y otra caracterizada por su baja “densidad” y con una vasta frontera agrícola en expansión —como serían los casos de Bolivia y Paraguay.

En el primer tipo de configuración, la alta densidad de PEA agrícola en relación con el área cultivable hace difícil elevar la productividad de la tierra mediante un uso aún más intensivo de la mano de obra. Por esto el destino de los nuevos contingentes rurales de fuerza de trabajo —muy numerosos dada la alta tasa de crecimiento natural— es o incrementar el subempleo agrícola o migrar hacia la ciudad creando una fuerte presión tanto sobre la infraestructura de servicios como sobre el mercado de trabajo urbano o, finalmente, migrar hacia otros países. El incipiente grado de desarrollo urbano hace aún más difícil absorber

adecuadamente esta presión demográfica. En estos casos puede pensarse que la dinámica demográfica contribuye a agravar o hace más difícil la solución de problemas tales como el subempleo o desempleo disfrazado en las áreas rurales, el analfabetismo y bajo nivel de calificación de la fuerza de trabajo y el incremento de la marginalidad urbana. La migración hacia otros países —fenómeno de magnitud considerable en estos casos— contribuye a disminuir la presión sobre los servicios y sobre el mercado laboral interno, pero puede ser fuente de otros problemas.

El segundo tipo de configuración —con “densidad” baja— plantea problemas diferentes o, al menos, de otra magnitud. El rápido o incluso acelerado crecimiento natural de la población produce —como en los casos anteriores— una fuerte presión (actual o al menos potencial) sobre los servicios y sobre el mercado laboral en su conjunto. Existe, sin embargo, en estos casos, una frontera agrícola con amplias posibilidades de expansión que constituye una condición favorable para la posible absorción productiva de al menos una parte del crecimiento de la fuerza laboral. Aunque esta posibilidad ha sido utilizada parcialmente en esos países mediante programas de colonización, el crecimiento urbano ha sido relativamente alto en el pasado reciente y la emigración temporal o permanente hacia países vecinos parece haber sido importante. En este tipo de configuración —como se mostrará más adelante— suele encontrarse a nivel de gobierno una actitud favorable a un crecimiento demográfico rápido y una actitud desfavorable tanto hacia el fenómeno de emigración hacia países limítrofes como hacia programas o actividades que puedan inducir a un descenso de la fecundidad.

Contrastando en gran medida con los tipos de configuración demográfica que se acaban de describir, está la que caracteriza a países como la Argentina y el Uruguay: alto grado de urbanización y desarrollo urbano y transición demográfica muy avanzada, a lo que se suma —como en el tipo anterior— una baja “densidad” en términos de la relación entre la población total y el recurso tierra agrícola. La problemática demográfica es aquí diferente. La presión demográfica que puede resul-

tar de la migración campo-ciudad es muy poco significativa —cuando existe— dado el alto grado de desarrollo urbano y el lento crecimiento vegetativo de las ciudades. El problema de población se plantea más bien en términos de crecimiento demográfico demasiado lento y excesiva concentración de la población urbana, y los objetivos en materia de política de población dicen relación principalmente con el adecuado poblamiento del espacio económico y de las regiones limítrofes.

Numerosos países se encuentran en situaciones intermedias entre los tipos polares que se han descrito, tanto en términos de urbanización y transición demográfica, como en términos de "densidad". De aquí que la significación que adquiere

su dinámica demográfica para el logro de sus objetivos de desarrollo sea también diferente, dependiendo en gran medida de su grado de desarrollo económico, de los recursos de que dispone el Estado y del modelo de desarrollo que se trata de implementar.

Se intentará mostrar en los capítulos que siguen de qué manera esta diversidad de situaciones se expresa tanto en los acuerdos y recomendaciones de las reuniones intergubernamentales como en las posiciones que explicitan los gobiernos hacia los fenómenos demográficos y en sus actitudes y comportamientos en relación con las políticas destinadas a influir sobre ellos.

Tabla I-1
AMERICA LATINA: INDICADORES DEMOGRAFICOS DE LOS PAISES

	(A)				(B)			(C)		
	Población total (1) (Miles de personas)				Estructura de edad (2) (Porcentaje menores de 15 años)			Tasa anual de crecimiento (1) neto (por mil)		
	1960	1965	1970	1975	1960-1965	1965-1970	1970-1975	1960-1965	1965-1970	1970-1975
América del Sur										
Grupo Andino										
Bolivia	3 782	4 246	4 780	5 410	43,3	43,4	43,0	23,1	23,7	24,7
Colombia	15 752 a/	18 485 a/	21 261 a/	23 838 a/	46,5	46,9	46,2	31,9 a/	27,9 a/	22,9 a/
Chile	7 585	8 510	9 369	10 253	39,2	38,6	36,9	23,0	19,2	18,0
Ecuador	4 422 a/	5 134 a/	5 958 a/	6 891 a/	45,8	46,4	46,3	29,8 a/	29,7 a/	29,0 a/
Perú	10 164	11 722	13 541	15 689	44,3	44,5	44,3	28,5	28,8	29,4
Venezuela	7 635	9 105	10 559	12 213	46,7	47,1	45,6	35,1	29,6	29,1
América del Sur										
Grupo Atlántico										
Argentina	20 611	22 179	23 748	25 384	30,5	29,7	28,8	14,7	13,7	13,3
Brasil	71 539	82 541	95 204	109 730	43,6	43,1	42,3	28,6	28,5	28,4
Paraguay	1 774	2 016	2 301	2 647	46,2	46,2	45,5	25,6	26,4	28,0
Uruguay	2 531 a/	2 693 a/	2 824 a/	2 842 a/	28,5	28,8	28,5	12,4 a/	9,5 a/	1,3 a/
América Central										
Costa Rica	1 250	1 495	1 737	1 994	47,7	46,7	43,9	35,6	30,0	27,6
El Salvador	2 527	2 954	3 516	4 108	46,4	47,2	47,0	31,2	34,7	31,1
Guatemala	3 985	4 580	5 272	6 082	45,7	45,6	44,8	27,8	28,1	28,5
Honduras	1 873	2 209	2 553	3 037	46,0	46,1	46,5	32,8	28,9	34,7
Nicaragua	1 472	1 701	1 970	2 318	48,3	48,7	48,4	28,9	29,3	32,5
Caribe y resto										
Cuba	7 019	7 802	8 565	9 481	36,1	37,3	37,9	21,1	18,7	20,3
Haití	4 119	4 608	5 201	5 888	42,3	42,7	42,9	22,4	24,2	24,8
México	36 369	42 859	50 313	59 204	46,2	46,6	46,2	32,8	32,0	32,5
Panamá	1 083	1 261	1 458	1 676	43,9	44,1	43,4	30,4	29,0	27,9
Rep. Dominicana	3 160	3 703	4 343	5 118	47,4	48,1	48,1	31,6	31,8	32,8

(Continúa)

Tabla 1-1 (Continuación)

AMERICA LATINA: INDICADORES DEMOGRAFICOS DE LOS PAISES

	(D)			(E)			(F)			(G)		
	Tasa anual media de natalidad (por mil) (1)			Tasa anual media de mortalidad (por mil) (1)			Tasa bruta de reproducción (3)			Esperanza de vida al nacer (años) (1)		
	1960-1965	1965-1970	1970-1975	1960-1965	1965-1970	1970-1975	1960-1965	1965-1970	1970-1975	1960-1965	1965-1970	1970-1975
América del Sur												
Grupo Andino												
Bolivia	44,8	43,9	43,7	20,4	19,0	18,0	3,00	3,00	3,00	43,8	45,3	46,8
Colombia	45,1 ^{a/}	39,5 ^{a/}	34,1 ^{a/}	12,9 ^{a/}	10,3 ^{a/}	9,0 ^{a/}	3,28 ^{a/}	2,90 ^{a/}	2,33 ^{a/}	53,9 ^{a/}	57,9 ^{a/}	59,8 ^{a/}
Chile	35,7	30,0	27,9	11,9	10,0	9,2	2,43	1,98	1,78	57,7	60,6	62,6
Ecuador	46,1 ^{a/}	44,2 ^{a/}	42,2 ^{a/}	15,8 ^{a/}	13,8 ^{a/}	12,1 ^{a/}	3,41 ^{a/}	3,32 ^{a/}	3,17 ^{a/}	51,8 ^{a/}	54,6 ^{a/}	57,1 ^{a/}
Perú	46,6	44,7	43,4	18,2	15,9	14,0	3,48	3,36	3,22	49,4	52,0	54,6
Venezuela	44,6	39,6	36,1	9,5	7,9	7,0	3,27	2,95	2,58	60,2	63,0	64,7
América del Sur												
Grupo Atlántico												
Argentina	23,0	22,0	21,8	8,6	8,6	8,8	1,51	1,46	1,45	66,0	67,4	68,2
Brasil	38,8	38,0	37,1	10,2	9,5	8,8	2,69	2,62	2,51	57,9	59,7	61,4
Paraguay	42,2	41,4	39,8	11,7	9,9	8,9	3,23	3,23	3,02	57,0	60,1	61,9
Uruguay	22,0 ^{a/}	21,3 ^{a/}	21,1 ^{a/}	9,1 ^{a/}	9,4 ^{a/}	9,9 ^{a/}	1,43 ^{a/}	1,43 ^{a/}	1,46 ^{a/}	68,3 ^{a/}	68,5 ^{a/}	68,6 ^{a/}
América Central												
Costa Rica	44,9	37,3	33,4	9,2	7,3	5,9	3,36	2,74	2,27	62,8	65,4	68,2
El Salvador	48,0	44,2	42,2	15,5	13,0	11,1	3,40	3,20	3,02	51,5	54,9	57,8
Guatemala	45,6	43,6	42,1	17,8	15,5	13,6	3,16	3,03	2,89	47,5	50,6	53,8
Honduras	51,8	51,1	49,3	20,7	17,5	14,6	3,65	3,65	3,55	45,1	49,4	53,5
Nicaragua	50,0	48,6	48,3	17,8	15,7	13,9	3,58	3,46	3,38	47,9	50,4	52,9
Caribe y resto												
Cuba	34,8	31,4	29,1	8,3	6,6	6,6	2,30	2,08	1,97	65,1	69,2	69,8
Haití	44,8	44,6	42,0	21,7	19,7	17,2	3,00	3,00	2,84	42,0	44,5	47,5
México	44,7	42,8	42,0	10,6	9,7	8,6	3,36	3,25	3,15	59,5	61,0	63,2
Panamá	41,2	38,3	36,1	9,4	8,1	7,1	2,88	2,67	2,47	62,9	64,9	66,5
R. Dominicana	47,4	46,4	45,8	14,1	12,3	11,0	3,48	3,48	3,38	53,1	55,7	57,8

(Continúa)

- (1) CELADE, Boletín Demográfico N° 17, Año IX, Santiago, Chile, enero 1976.
- (2) CELADE, América Latina: Situación Demográfica Alrededor de 1973 y Perspectivas para el Año 2000, Serie A, N° 128, enero 1975. (Versión revisada.)
- (3) Calculada por el autor a partir de la tasa global de fecundidad. Fuente: CELADE, Boletín Demográfico, N° 17, op. cit.
- (4) Naciones Unidas, Crecimiento de la Población Urbana y Rural del Mundo, 1920-2000. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Estudios Demográficos N° 44, Nueva York, 1970.
- (5) CELADE, Boletín Demográfico N° 19, Año X, Santiago de Chile, enero 1977, pág. 13 (porcentaje de población que habita en localidades de 20 000 habitantes y más).
- (6) CEPAL, Indicadores del Desarrollo Económico y Social en América Latina 1976, General E/CEPAL/1021, noviembre 1976, pág. 27.
- (7) Se refiere a la tasa anual de crecimiento de las localidades que en 1970 tenían 20 000 habitantes y más. Fuente: CELADE, Boletín Demográfico, Año X, N° 19, Santiago de Chile, enero 1977, págs. 25 a 35.
- (8) La superficie agrícola comprende las siguientes tierras clasificadas por FAO: Tierras arables o de labranza; tierras destinadas a cultivos permanentes; y praderas y pastos naturales. Fuente de la superficie agrícola: FAO, Anuario de Producción, Vol. 29, 1975. Cuadro 1, págs. 8 a 13.
- (9) El dato de superficie agrícola es de 1974.
- ^{a/} CELADE. Últimas estimaciones de octubre 1977 (inéditas). En la actualidad, se está haciendo una revisión de las cifras estimadas anteriormente, revisión que, por ahora, sólo se ha hecho para tres países.
- ^{b/} Durand, John y Peláez, César, Características de la Urbanización en América Latina. The Milbank Memorial Fund Quarterly, 43, octubre 1965. Parte 2.
- ^{c/} Dato estimado por CELADE. (No hubo censo en esa década.)

Tabla I-1 (Conclusión)

AMERICA LATINA: INDICADORES DEMOGRAFICOS DE LOS PAISES

	(H)						(I)	(J)			
	Nivel de urbanización (Porcentaje de población urbana)						Tasa anual media de cre- cimiento de la población urbana (%)	Relación entre población total y superficie agrícola (8) (habitantes por Km ²)			
	(4) 1920	(4) 1930	(4) 1940	(5) 1950	(5) 1960	(5) 1970	(6) 1975	(7) 1960-70	1965	1970	(9) 1975
América del Sur											
Grupo Andino											
Bolivia				19,4 <u>5/</u>	22,9 <u>5/</u>	27,2 <u>5/</u>	29,4	3,91	14	16	18
Colombia	7,0	10,0	14,0	23,0 (51)	36,6 (64)	46,2 (73)	47,8	4,05	85	96	106
Chile	28,0	32,0	37,0	42,8 (52)	50,6	60,6	66,1	3,54	58	58	59
Ecuador	10,0	13,0	16,0	17,8	27,9 (62)	35,3 (74)	35,9	4,62	98	99	106
Perú	6,0	10,0	13,0	18,1 <u>5/</u>	28,5 (61)	40,3 (72)	44,6	5,80	39	45	52
Venezuela	11,0	13,0	19,0	31,0	47,0 (61)	59,4 (71)	63,7	4,93	46	50	55
América del Sur											
Grupo Atlántico											
Argentina	37,0	38,0	41,0	49,9	59,0	66,3	69,8	2,44	13	13	14
Brasil	13,0	14,0	16,0	20,3	28,1	39,5	45,0	5,36	49	51	54
Paraguay				15,3	15,9 (62)	21,5 (72)	23,2	4,27	14	15	17
Uruguay	30,0	35,0	38,0	53,1 <u>5/</u>	61,4 (63)	64,7 (75)	64,7	0,81	17	18	18
América Central											
Costa Rica	19,3 <u>b/</u> (27)			17,7	24,4 (63)	27,0 (73)	27,6	3,31	96	94	96
El Salvador		9,0 <u>b/</u>		13,0	17,7 (61)	20,5 (71)	21,6	4,14	232	282	306
Guatemala				11,2	15,5 (64)	16,1 (73)	16,3	2,25	183	212	234
Honduras			6,1 <u>b/</u>	6,8	11,5 (61)	20,2 (74)	21,1	5,79	78	89	106
Nicaragua				15,2	23,1 (63)	31,0 (71)	35,2	5,65	66	74	84
Caribe y resto											
Cuba	25,0	27,0	30,0	36,1 (53)	38,9 <u>5/</u>	43,4	45,5	3,01	143	143	148
Haití				5,1	7,5 <u>5/</u>	12,7 (71)	14,5	5,94	370	376	402
México	11,0	15,0	18,0	23,6	28,9	35,2	38,7	4,61	44	52	62
Panamá		22,9 <u>b/</u>	26,6 <u>b/</u>	22,4	33,1	39,4	42,9	4,56	83	87	98
Rep. Dominicana	3,5 <u>b/</u>	7,1 <u>b/</u>		11,2	18,7	30,2	36,9	6,25	186	186	209

II. LAS REUNIONES INTERGUBERNAMENTALES SOBRE POBLACION

Gerardo González

La designación, por parte de las Naciones Unidas, de 1974 como Año Mundial de Población constituyó, sin duda, un hito de gran trascendencia para las actividades en este complejo campo. En torno a la Conferencia Mundial de Población celebrada en Bucarest —actividad central del Año— se desarrolló en las distintas regiones del mundo un proceso de discusión referido a los temas de población que, a nivel gubernamental, condujo, en el caso de la América Latina, primero a una reunión preparatoria (San José de Costa Rica, abril de 1974) y luego a la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población (México, marzo de 1975), ambas convocadas por la CEPAL. Esta última estuvo destinada a discutir el Plan de Acción Mundial sobre Población (PAMP) aprobado en Bucarest, en el marco más concreto dado por las características económicas, sociales, demográficas y políticas propias de los países de la región, a fin de facilitar su aplicación.

Más recientemente el CELADE organizó la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en la América Latina (San José de Costa Rica, noviembre de 1976) cuyos

principales objetivos fueron, en primer lugar, establecer el estado de la situación en cuanto a las actividades desarrolladas por los países y por los organismos internacionales en el campo de las políticas de población a la luz de las conclusiones y recomendaciones emanadas de la Reunión de México; en segundo lugar, identificar los problemas encontrados para la aplicación de estas recomendaciones; y, por último, discutir soluciones operativas para los mismos.

Estas reuniones dieron ocasión no sólo para que los gobiernos de América Latina manifestaran sus posiciones e informaran sobre sus objetivos y actividades en el ámbito de población, sino también para que llegaran a un consenso básico en cuanto a los principios que deberían regir su comportamiento en este campo y, finalmente, hicieran numerosas sugerencias y recomendaciones tendientes a orientar el accionar tanto de los organismos nacionales como de los internacionales.

Por todo esto ha parecido conveniente presentar brevemente el contenido y principales conclusiones y recomendaciones antes de entrar a examinar el estado de las políticas de población en la América Latina.

1. La Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población

Esta reunión, convocada por la CEPAL y auspiciada juntamente con la Secretaría General de la Conferencia Mundial de Población, la Dirección de Población de las Naciones Unidas y el Centro Latinoamericano de Demografía, inicia un proceso de discusión entre los gobiernos en busca de un consenso básico que permita concertar su acción en este campo.

Con ocasión de esta primera actividad colectiva, los gobiernos se vieron motivados a analizar la situación de sus respectivos países, a explicitar sus ideas y planteamientos sobre las relaciones entre la dinámica demográfica y el proceso de desarrollo

económico y social, y a tomar una posición en cuanto a la necesidad de formular e implementar políticas en el ámbito poblacional. La presente reunión se destacó por el alto nivel político de los jefes de las delegaciones (la mayoría de ellos eran ministros de Estado), el carácter más político que técnico de los debates, y la amplitud y grado de complejidad con que fueron analizadas las relaciones entre población y desarrollo.

En los debates y conclusiones de esta reunión se anticiparon aspectos que serían luego medulares en la Conferencia Mundial. Dos de ellos marcan la tónica que caracterizó a las reuniones posteriores:

El primero es la resistencia a la idea de adoptar una política de población de cobertura mundial, como se insinuaba en el borrador del Plan de Acción Mundial sobre Población. Esta resistencia se manifestó de manera indirecta pero evidente en la afirmación enfática del principio de soberanía nacional: “. . . 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”.^{1/} Esta actitud —al parecer compartida por numerosos países de otras regiones— marcó la dinámica de la Conferencia Mundial y tuvo como uno de sus efectos que el pretendido Plan de Acción Mundial sobre Población no fuera finalmente tal, por carecer de metas comunes y de una estrategia general compartida. Otra consecuencia de esta actitud —como se mostrará en el capítulo VIII— ha sido la creciente canalización de la ayuda externa para actividades en el campo de la población a través de organismos multilaterales, con una disminución de la importancia relativa de los arreglos bilaterales, consiguiéndose así una mayor distancia entre la fuente de los recursos (países centrales) y los usuarios de los mismos (países periféricos).

La segunda idea básica que se expresó en la reunión preparatoria fue la necesidad de subordinar las políticas de población a las políticas de desarrollo: “Las políticas de población no se conside-

2. La Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población

Convocada por la CEPAL y auspiciada juntamente con el CELADE, la División de Población de las Naciones Unidas y el UNFPA, la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población se efectuó en México siete meses después de la Conferencia Mundial.

^{1/} Naciones Unidas, CEPAL, Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población, ST/ECLA/Conf. 48/L. 7/Rev. 2 (párrafo IV, 2), San José de Costa Rica, 15 al 19 de abril de 1974. (El subrayado en el texto es del autor).

ran como alternativas a las de desarrollo económico y social, sino como uno de los instrumentos para lograrlo”.^{2/}

Tanto este planteamiento como el anterior —relativo a la soberanía nacional— tienen un evidente carácter reactivo. Este último manifiesta la resistencia de la gran mayoría de los países de la región frente a una corriente ideológica de corte neomalthusiano, difundida desde los países desarrollados —principalmente desde los Estados Unidos— durante la década del 60, que atribuye gran importancia causal a la “explosión demográfica” del Tercer Mundo en la generación y mantención de las condiciones de subdesarrollo, por una parte; que propone el control de la natalidad como un medio necesario para crear condiciones favorables al desarrollo, por otra; y que, finalmente, supone que la reducción de la fecundidad puede ser conseguida mediante el uso de instrumentos relativamente directos —principalmente los programas de planificación de la familia y de esterilización—, sin atribuir mayor importancia para el logro de este propósito a políticas más generales de carácter redistributivo. Por otra parte, el énfasis puesto en la soberanía nacional muestra la reacción de los gobiernos frente a las presiones e ingerencia —reales o presuntas— de diversas agencias de países desarrollados, tanto públicas como privadas, en la toma de decisiones e implementación de programas en el ámbito de población.

Estos planteamientos básicos, que se impusieron ampliamente en la Conferencia Mundial, se encuentran en la base de las conclusiones y recomendaciones emanadas de la Reunión de México, que se comentan a continuación.

Un primer resultado de esa reunión consistió en la adopción de un cuerpo estructurado de principios que conforman lo que podría llamarse el marco ético—jurídico en el cual las políticas de población deberían formularse e implementarse. En su primera parte este “marco de valores” se refiere a los deberes y derechos que rigen las relaciones entre los Estados. Aquí el principio de soberanía

^{2/} *Ibidem*, IV, 5.

nacional encuentra como criterio complementario y compensador el principio de solidaridad internacional: "Teniendo en cuenta que una de las características de la interdependencia creciente (entre los Estados) es que los comportamientos sociales y económicos de una nación y las decisiones políticas que su gobierno adopte pueden tener efectos en otras naciones e incluso en el plano mundial, la Reunión destacó la importancia que desde esta perspectiva adquiere el principio de solidaridad internacional como criterio para la formulación de las políticas nacionales de población".^{3/} Se llega así a una proposición de síntesis según la cual los objetivos de una política de población deben obedecer no sólo a consideraciones de orden nacional —como se había enfatizado en la Reunión de Costa Rica— sino también de orden internacional, atendiendo al interés de los demás países.

En su segunda parte, el marco ético—jurídico se refiere a los derechos de las personas y grupos sociales y a los deberes correlativos de los Estados en relación con la supervivencia de las personas y grupos minoritarios, con la formación de la familia y la procreación, con la migración interna y con la migración internacional. Los principios que ahí se reafirmaron serán discutidos separadamente en los capítulos siguientes al analizarse los temas correspondientes.

Después de definir el marco de valores, la Reunión de México destacó la conveniencia de pasar de las declaraciones de principios a su aplicación efectiva, tanto en las relaciones entre los países como en las de los Estados con su base social, recomendando con este fin que sean adoptadas políticas nacionales de población como parte integrante de las políticas de desarrollo económico y social.^{4/}

Los delegados a la Reunión estuvieron conscientes que la anterior recomendación, muchas veces repetida en el pasado, requiere de instrumentos institucionales adecuados para poder ser llevada a la práctica. Por eso recomendaron la creación o fortalecimiento de entidades a alto nivel de gobierno, que fuesen capaces de formular políticas glo-

bares de población integradas a las estrategias y planes de desarrollo nacional, así como de supervisar su efectiva implementación y de evaluar periódicamente sus resultados. En el capítulo III se volverá sobre estas recomendaciones examinando lo que ha ocurrido en cuanto a desarrollo institucional dentro de la región.

Otro de los tópicos abordados por la Segunda Reunión fue el de los insumos requeridos para una política de población. Se hicieron ahí importantes recomendaciones en cuanto a la producción de información estadística, al desarrollo de la actividad investigativa y a la capacitación de personal técnico, asignando en este campo una importante responsabilidad a los organismos regionales. La situación en la América Latina a este respecto será brevemente revisada en el capítulo VII.

La Reunión de México se refirió, por último, a los objetivos, metas y medios de las políticas de población. Las recomendaciones que se hicieron a este respecto en relación con la distribución espacial, la mortalidad, la fecundidad y la migración internacional reflejan la clara conciencia que tenían los delegados de las complejas y estrechas relaciones existentes entre la dinámica poblacional y el proceso de desarrollo económico y social, debiendo considerarse el curso seguido por la primera como la manifestación socio—demográfica de la particular modalidad que asume este último. Desde esta perspectiva fueron analizadas las situaciones socio—demográficas consideradas críticas, identificándose las siguientes:

- a) las tendencias de la urbanización y la metropolización y el carácter desequilibrado del desarrollo regional;
- b) la destrucción irracional y mala utilización de los recursos naturales;
- c) el deterioro de la calidad del medio humano, en particular en las áreas urbanas;
- d) las tendencias del desarrollo agrícola y sus efectos sobre el empleo, los niveles de vida, el acceso a los servicios, la mortalidad infantil, las condiciones determinantes de una alta fecundidad y el éxodo rural;
- e) la insuficiencia de las oportunidades de empleo en relación con el crecimiento demográfico y la urbanización, conducente a eleva-

^{3/} Naciones Unidas, CEPAL, Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población, México, 3 a 7 de marzo de 1975. ST/CEPAL/Conf. 54/L. 9/Rev. 1. párrafo 122.

^{4/} *Ibidem*, párrafo 131.

dos niveles de subempleo y desempleo;

- f) el éxodo de personal altamente calificado y la migración de trabajadores entre países limítrofes;
- g) las distorsiones y anomalías de la estructura y patrones de consumo y las que se dan en la inversión en relación, por ejemplo, con tecnología, empleo e inversión suntuaria no prioritaria; y
- h) los déficits crónicos y el rápido incremento de las necesidades en las áreas de educación, salud, vivienda y otras condiciones del nivel de vida, en evidente relación con las tendencias del crecimiento, distribución y estructura de la población".^{5/}

Una función central asignada a las políticas de población fue precisamente contribuir a resolver las situaciones críticas antes señaladas. De esta

3. La Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina

Un año y medio después de ocurrida la Reunión de México, la CEPAL a través del CELADE y con el patrocinio del Banco Interamericano de Desarrollo, organizó una reunión de carácter técnico, efectuada en San José de Costa Rica durante el mes de noviembre de 1976, en la que participaron delegados de 14 países de habla hispana de América Latina y de 8 organismos internacionales.

El objetivo general de este nuevo tipo de reunión fue facilitar el intercambio de información y experiencias entre los organismos de gobierno a cargo de las políticas de población en materias tales como la estructura y proceso de formación de dichos organismos, sistemas y mecanismos de coordinación intersectorial, producción de insumos de información e investigación, mecanismos de comunicación con los organismos productores de estadísticas y con los centros nacionales de investigación, capacitación de su personal técnico, metodología y técnicas de evaluación, y diseño de políticas. Se pretendió también contribuir a una mejor comunicación entre los organismos internacionales que desarrollan actividades de asistencia

manera, los objetivos últimos que legitiman una política destinada a influir sobre la dinámica demográfica, no son ellos mismos demográficos sino socio-económicos. Por otra parte, cuando la Reunión examinó los medios para el logro de objetivos demográficos se refirió a instrumentos que se ubican en el contexto tanto de diversas políticas sectoriales como las políticas de desarrollo regional. Queda patente ahí la concepción multisectorial que se tiene de las políticas de población, pensamiento que se manifestó también en la recomendaciones ya mencionadas relativas al desarrollo de instrumentos institucionales.

En los capítulos IV, V y VI se examinará lo ocurrido en la región en materia de formulación e implementación, de políticas demográficas, teniendo en cuenta las recomendaciones hechas sobre esta materia en la Reunión de México.

técnica en el área de las políticas de población y los beneficiarios de esa asistencia técnica.

El PAMP y más concretamente las conclusiones y recomendaciones de la Reunión de México sirvieron de marco de referencia para la presentación de informes nacionales y para el debate en torno a los tópicos antes señalados.^{6/}

La información recogida en este evento, así como las recomendaciones operativas que se formularon, serán consideradas en los capítulos siguientes al tratar sobre los temas específicos a que ellas se refieren.

De los antecedentes que se acaban de entregar puede concluirse, en resumen, que las reuniones intergubernamentales sobre población que han tenido lugar en la región desde el Año Mundial de Población hasta el presente, han ido cumpliendo algunas etapas básicas, lo que significa un avance lento pero significativo en este campo.

^{5/} Véase CELADE, *Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina*. Informe de la Reunión. San José, Costa Rica, 8 al 12 de noviembre de 1976. DC/6, junio de 1977.

^{5/} *Ibidem*, párrafos 154 y 155.

La reunión de San José (marzo, 1974) permitió que los países de la región manifestaran en forma mayoritaria su reacción frente a ciertos planteamientos que pretendían autonomizar el tratamiento de los problemas de población, desconociendo su relación de "parte" a "todo" con la problemática general del desarrollo. Permitió, igualmente, que manifestaran su reacción frente a toda ingerencia externa en la formulación de políticas nacionales de población.

Estas posiciones reactivas condujeron en la dura confrontación de Bucarest a un consenso básico negociado y a un conjunto de proposiciones de síntesis que significaron, sin duda alguna, un avance substancial con relación a las gruesas simplificaciones que habían caracterizado la polémica en torno a los problemas de población en el pasado. Estos logros de Bucarest se reflejaron luego en la Reunión de México. Allí se estructura y se sistematiza un conjunto de principios y de proposiciones básicas que en lo fundamental habían sido ya adoptados en Bucarest. Una vez establecida esta base común, la preocupación deja de ser la polémica en torno a tesis generales de alto contenido ideológico para orientarse hacia la concretización

de los principios adoptados. Surge así un conjunto de recomendaciones relativas a los instrumentos institucionales; a los objetivos, metas y medios de acción; a la producción de los insumos necesarios para las políticas de población; y al papel de la cooperación y asistencia técnica internacional en este campo.

Por último, en la Primera Reunión Técnica de Intercambio la actividad se centra en la evaluación de los avances, la identificación de los problemas encontrados y la discusión de posibles soluciones, teniendo como referencia el marco valórico y las recomendaciones para la acción resultantes de las reuniones anteriores.

Se puede afirmar así que a nivel de declaración de principios y proposición de recomendaciones para la acción nacional e internacional el balance de las reuniones intergubernamentales ocurridas en torno a la Conferencia Mundial de Bucarest y a continuación de ella, es altamente positivo. Cabe ahora examinar lo ocurrido en el campo concreto de las políticas de población para estimar en qué medida estos principios y recomendaciones han sido llevados a la práctica.

III. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LAS POLITICAS DE POBLACION

**Gerardo González
Valeria Ramírez**

1. Las recomendaciones de la Reunión de México

El marco institucional dentro del cual se deberían formular e implementar las políticas de población fue uno de los temas centrales de la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población. Considerando las sugerencias contenidas en el Plan de Acción Mundial sobre Población referente a esta materia y las experiencias breves pero enriquecedoras intentadas hasta ese momento en algunos países de la región, la Reunión recomendó 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 la 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 interdiscipli-

na, tanto para la producción de los datos y estudios mencionados como para la eficaz ejecución de los programas que se adopten; y

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.”^{1/}

Se indicó al mismo tiempo que, para asegurar que los organismos propuestos puedan cumplir las funciones recién señaladas, éstos deberían tener 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; y

c) estar ubicados a un nivel jerárquico tal, que asegure la ejecución concertada, por parte de los organismos competentes, de las decisiones adoptadas.”^{2/}

Se recomendó, por último, a los países que ya habían creado Consejos, Comisiones de Población u otros organismos equivalentes, que examinaran su estructura y funcionamiento teniendo en cuenta las consideraciones precedentes y, si fuera el caso, adoptaran las medidas necesarias para dotarlos de una estructura institucional y de recursos

^{1/} CEPAL, Informe de la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población, México, marzo 1975, Doc. ST/CEPAL/Conf. 54/L. 9, párrafo 134.

^{2/} *Ibidem*.

que les permitieran cumplir efectivamente con los objetivos indicados.^{3/}

En la Reunión de México —al igual que en la Conferencia Mundial de Población— se eludió de manera deliberada todo intento de construir una definición formal de política de población. Subyace, sin embargo, detrás de las recomendaciones recién señaladas —y, más en general, del conjunto de las conclusiones y recomendaciones de la Reunión— un concepto de política demográfica, con importantes connotaciones normativas, que vale la pena explicitar.

Frente a la tendencia muy frecuente a adoptar políticas parciales de población referidas en forma aislada a ciertos comportamientos demográficos (fecundidad, migraciones internas, etc.), se enfatiza en esta concepción la conveniencia de adoptar un enfoque globalizante, que considere en forma integral los distintos componentes de la dinámica demográfica. Se manifiesta así una conciencia creciente de la interdependencia entre estos componentes y de la importancia que ésta adquiere cuando los procesos demográficos son considerados en una perspectiva de largo plazo.

En términos de objetivos, las políticas demográficas son concebidas como instrumentales y subordinadas a la política general de desarrollo económico y social. En otras palabras, se considera que los objetivos demográficos adquieren sentido y valor en la medida en que coadyuvan al logro de los objetivos del desarrollo.

Por último, en cuanto a medios de acción, se las concibe como multisectoriales. Esta característica definitoria de la política de población, quizás la más relevante de las tres que se han mencionado, se apoya sobre dos bases complementarias. Por una parte, el marco ético-jurídico, al que se hizo referencia en el capítulo anterior, inhibe el recurso a medidas regulatorias directas de los comportamientos demográficos básicos: ni el reproducirse ni el migrar pueden estar sujetos generalmente a una norma legal compulsiva; en consecuencia, resulta necesario que la política demográfica recurra principalmente a medidas indirectas que actúan sobre los factores sociales y económicos que condicionan los comportamientos demográficos. Por otra

parte, hay consenso en que estos comportamientos dependen de múltiples factores económicos y sociales. El comportamiento migratorio, por ejemplo, dependería de factores tan diversos y complejos como los que determinan la distribución espacial y sectorial de las oportunidades de empleo en los mercados formal e informal de trabajo, la disponibilidad de vivienda y servicios sociales, los niveles de calificación y de aspiraciones de la fuerza de trabajo, las expectativas de trabajo y nivel de vida en otros lugares, creadas por los medios masivos de comunicación social, etc. Por todo esto, una estrategia para el logro de objetivos demográficos debería contemplar la acción coordinada sobre diversos factores económicos y sociales a través de distintas políticas sectoriales.

Llevar a la práctica una política de población que responda al concepto recién esbozado implica superar importantes problemas que la breve experiencia anterior a la Reunión había puesto en evidencia; problemas en cierta medida semejantes a los que presenta la formulación e implementación de otras políticas multisectoriales, como son las de empleo y las de distribución de ingresos.

La recomendación de crear consejos, comisiones u organismos equivalentes con las funciones y características ya descritas apunta precisamente a la constitución de una base institucional adecuada para el enfrentamiento de esos problemas, entre los que cabe destacar los siguientes:

a) La necesidad de producir una sólida base científica, primero, para una clara formulación del problema y la fijación de objetivos y, luego, para el diseño de una estrategia multisectorial que, junto con ser eficaz, sea administrativamente factible y políticamente viable.

b) La compatibilización de los objetivos propios de las políticas sectoriales con los objetivos demográficos que se quiere alcanzar por su intermedio, la que además de problemas técnicos, plantea problemas políticos.

c) La inclusión de objetivos demográficos, que a menudo sólo adquieren significación en una perspectiva de largo plazo, en el marco de planes de corto y mediano plazos.

d) La coordinación intersectorial en la programa-

^{3/} *Ibidem.*

ción, ejecución y evaluación, tanto a nivel nacional como regional, que suele chocar con una estructura administrativa y de poder burocrático basada en una gran autonomía de los sectores, consolidada en torno a los ministerios tradicionales y en algunos casos a organismos semiautónomos, como suelen ser los de seguridad y previsión social.

e) Y por último, como problema de fondo que envuelve en cierta medida a los anteriores, la

necesidad de conseguir una adecuada articulación entre los niveles técnico y político que asegure la concurrencia de dos componentes indispensables: voluntad política y racionalidad técnica.

Enseguida revisaremos la situación en los países de la América Latina en cuanto a los organismos o instituciones encargados de las políticas de población, teniendo como telón de fondo las recomendaciones de la Segunda Reunión Latinoamericana de Población que se acaba de presentar.

2. Los organismos de gobierno a cargo de las políticas de población

En las tablas III-1 y III-2 se han presentado de manera sintética las características de los organismos que en los distintos países latinoamericanos están a cargo de las políticas de población, lo que ahorra entrar aquí en una descripción detallada de los mismos. Por eso, esta sección se destinará más bien a examinar la situación en función de los aspectos o dimensiones destacados en la sección anterior.

A. Tipos de organismos.

De los veinte países latinoamericanos que se están considerando en este informe, once ya habían creado al momento de producirse la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población algún tipo de organismo encargado de los asuntos de población. Varios de ellos fueron formados o reactivados con ocasión del Año Mundial de Población (1974). Posteriormente surgen nuevas iniciativas que hacen que hacia 1977 en la casi totalidad de los países de la América Latina exista algún organismo que de cierta manera se ocupa de aspectos relativos a una eventual política de población. Esta afirmación aparentemente tan vaga refleja la gran variedad de situaciones en términos de área de competencia, composición multisectorial y existencia efectiva o puramente formal de estos organismos.

Atendiendo principalmente a los dos primeros aspectos, es posible clasificar a los países de la región en tres categorías principales, a saber: a) los que cuentan con un organismo integrado por múltiples sectores y cuyo campo de acción abarca a todos o a la mayoría de los fenómenos demo-

gráficos; b) los que incluyen a varios sectores pero se ocupan de un solo aspecto o dimensión de la dinámica demográfica (fecundidad, distribución espacial o migración internacional) y c) aquellos países en los que es el organismo encargado de la planificación económica y social el que se ocupa de esta materias.

Sólo dos países no pueden ser incluidos en estas tres categorías, Haití y Honduras, debido a que en ellos el organismo encargado de las políticas de población es unisectorial. En el primero el Departamento de Salud Pública y Población se ocupa sólo de aspectos relativos a la fecundidad y su ámbito de acción se reduce al sector salud.^{4/} En Honduras existe desde 1971 la Dirección General de Población y Política Migratoria que opera a través del aparato administrativo del Ministerio de Gobernación y Justicia, ocupándose principalmente de la migración internacional y asentamiento de los inmigrantes.^{5/}

a) *Organismos multisectoriales con campo de acción global.* Este tipo de organismo es el que más se acerca al modelo recomendado en la Reunión de México. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que históricamente estos organismos se formaron en su gran mayoría con anterioridad a la Reunión y

^{4/} Naciones Unidas, Tercera Encuesta Demográfica entre los Gobiernos; Las Políticas Demográficas en el Contexto del Desarrollo en 1976: Haití.

^{5/} Delegación de la República de Honduras, Problemas Poblacionales y Política Migratoria de Honduras, Documento IN-1 presentado a la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina, San José, noviembre de 1976.

que, por lo mismo, las recomendaciones que ahí se formularon más que orientar el proceso de institucionalización, fueron altamente influidas por el modelo que había estado inspirando dicho proceso.

En siete países se han creado consejos o comisiones de este tipo, a saber: la Argentina, El Salvador, México, Colombia, Panamá, el Ecuador y el Uruguay. Como puede apreciarse en las tablas III-1 y III-2, estos organismos han estado integrados por representantes de una variada gama de ministerios. En la mayoría de los casos los consejos han estado adscritos a un ministerio central con funciones supraseditoriales, como son el de Interior y el de Planificación, los que por sus funciones propias suelen tener un status institucional adecuado para cumplir funciones de coordinación y para "concertar la acción. . . a un nivel jerárquico superior".

De estos siete organismos sólo tres han logrado funcionar con cierta regularidad y consolidarse institucionalmente (México, El Salvador y la Argentina). Los restantes han tenido una actividad mínima o casi simbólica. Las causas de esta inoperancia parecen ser principalmente de índole político-administrativa.

En primer lugar, el problema parece radicar con frecuencia en una falta de consenso básico en la esfera superior de gobierno sobre la naturaleza de los problemas de población-desarrollo y sobre la importancia y prioridad que debe concedérsele a una política de población o a alguno de sus componentes. El resultado es una insuficiente "voluntad política" para actuar en este campo. Debe tenerse en cuenta a este respecto que para que una política sectorial o un programa específico se implementen basta a menudo con que exista una "voluntad política sectorial", si es que se la puede llamar así. Una política multisectorial, global y de largo plazo requiere, en cambio, una voluntad política que se exprese tanto a nivel superior como al interior de cada uno de los sectores involucrados, y que por esto es más difícil de conseguir.

La pérdida del soporte político se ha producido en algunos casos como resultado de un cambio de gobierno. Lo ocurrido en Colombia es ilustra-

tivo al respecto. El Gobierno de ese país fue pionero cuando en 1970, junto con adoptar una política integral de población para el país, constituyó un Consejo Nacional de Población compuesto por representantes de diversos ministerios y de algunas instituciones privadas relacionadas con el campo de población. ^{6/} Este Consejo tenía un carácter eminentemente consultivo y no satisfizo las expectativas que se había puesto en él. En 1973, por Decreto N° 1040, se lo reestructuró como Consejo Nacional de Población y Medio Ambiente, ubicándolo al más alto nivel (lo presidía el propio Presidente de la República) y, en consecuencia, tenía capacidad decisoria. Sus miembros pasaron a ser los propios ministros y no ya sus representantes, y se excluyó a los representantes de organismos no gubernamentales. Se disponía además de una Secretaría Ejecutiva en el Departamento Nacional de Planeación y se comenzó a montar un ambicioso sistema de promoción y captación de estudios a través del Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas (COLCIENCIAS) para dotar de una sólida base científica a las deliberaciones del Consejo. ^{7/} A pesar de darse condiciones institucionales óptimas, el Consejo se ha mantenido inactivo desde el cambio de administración que se produjo con la elección de un nuevo presidente en 1974, lo que podría interpretarse como el resultado de una falta de consenso y de voluntad política por parte del nuevo gobierno en estas materias específicas. La inactividad del Consejo no ha significado falta de acción en el campo poblacional, sino más bien un cambio de énfasis desde la perspectiva global hacia la consideración separada de aspectos parciales de la dinámica demográfica: El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se ha ocupado, desde su particular perspectiva, de las migraciones internas y el Ministerio de Salud Pública continúa con el programa de salud materno-infantil y de planificación de la familia. Por otra parte, en 1976, se formó un Comité para elaborar un Estatuto Migratorio que abarcara la legislación per-

^{6/} República de Colombia, Decreto N° 1860 bis de 1970.

^{7/} Departamento Nacional de Planeación, *Estrategias y Prioridades para la Implementación de la Política de Población y Medio Ambiente*, Colombia, diciembre, 1973.

tinente tanto a las inmigraciones como a la emigración externas, estatuto que serviría de base legal y administrativa para el desarrollo de una política migratoria.^{8/} Recientemente se elaboró el documento de lineamientos de los objetivos e instrumentos de la futura política de migraciones internacionales de Colombia, en el que se propone la creación de un Comité Gubernamental de Migraciones Internacionales que estaría integrado por representantes de los Ministerios de Defensa Nacional, Trabajo y Seguridad Social, Interior y del Departamento Nacional de Planeación, del Departamento Administrativo Nacional de Estadística y de la Corporación Centro Regional de Población. Se retoma así, de manera parcial, en esta proposición un enfoque multisectorial, pero referido sólo a un aspecto muy específico de la dinámica demográfica.

Una segunda causa de la inactividad de algunos consejos, complementaria con la anterior y en gran medida subordinada, parece haber sido la existencia de conflictos de poder entre ministerios que tratan de evitar la ingerencia de otros organismos del Estado en lo que consideran su campo específico de acción y se resisten a que su actividad sea coordinada por una entidad suprasectorial que, a menudo, es controlada en la práctica por otro ministerio. El conflicto se agrava cuando además la posición de diversos ministerios en relación con el contenido de la política de población es divergente. Se ha observado al respecto, en algunos casos, una tensión entre el Ministerio de Salud, que de manera explícita o implícita estaría propiciando una reducción de la fecundidad al desarrollar actividades de planificación de la familia en el marco de sus programas de salud materno-infantil, y el Ministerio de Planificación que muestra resistencia a dicha política y que centra principalmente su atención en problemas de distribución espacial y migraciones. Esta tensión, en ausencia de una clara definición al más alto nivel del Gobierno frente a estas materias, parece haber

^{8/} República de Colombia, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Política de Migraciones Laborales de Colombia, Documento presentado a la IV Conferencia de Ministros de Trabajo de los Países del Grupo Andino, Cartagena, mayo de 1976.

sido suficiente para mantener en la inactividad a esos Consejos.

Aquellos países donde los organismos multisectoriales de campo de acción global han funcionado más satisfactoriamente (México, El Salvador y la Argentina) son precisamente los que han contado con un claro y decidido respaldo político. No obstante, su acción se ha visto a veces entrabada por los factores político-burocráticos que se acaba de mencionar. Así, por ejemplo, la Comisión Nacional de Política Demográfica de Argentina, creada en 1974 y cuyos representantes jugaran un papel tan decisivo en la Conferencia Mundial de Población, dejó de funcionar a los pocos meses, cuando el Ministro del Interior que había promovido su creación fue remplazado en el cargo. Dos años más tarde fue reactivada y la reciente promulgación, el 29 de diciembre de 1977, del Decreto N° 3.938 que fija los objetivos y pone en marcha la política nacional de población, asignando una función central en su promoción y control a la Comisión Nacional de Política Demográfica, muestra claramente que ésta está institucionalmente consolidada.

El Consejo Nacional de Población de México (CONAPO), por su parte, se inició con la sólida base institucional que le daba la Ley General de Población y con el respaldo político que esa ley implicaba. Luego, a fines de 1976, su actividad no se vio alterada por el cambio de Gobierno, lo que permite pensar que el CONAPO se encontraba ya institucionalmente consolidado. Cabe hacer notar, sin embargo, que aunque el ámbito formal de competencia del CONAPO incluye todos los aspectos de la dinámica demográfica, al menos hasta principios de 1977 su acción efectiva se circunscribió a las esferas de salud, educación y comunicación social en relación con la fecundidad. El importante proceso de estudio y formulación de una política de asentamientos humanos^{9/} ocurrido en 1975-1976 fue dirigido por la Secretaría de la Presidencia, con una participación sólo marginal de la Secretaría General del CONAPO. Cabe señalar además que en los lineamientos para el programa de actividades 1977-1982, propuesto por el Secretario General durante la Octava Sesión

^{9/} Estados Unidos Mexicanos, Decreto de Ley General de Asentamientos Humanos, 20 de mayo de 1976.

Ordinaria del CONAPO (3 de marzo de 1977), el foco sigue siendo la reducción de la fecundidad mediante actividades en los ámbitos de la salud, la educación y la comunicación social.

La problemática de la distribución espacial aparece en un segundo plano y las actividades contempladas en este campo se reducen a estudios de diagnóstico en áreas de alta significación estratégica para una política de redistribución como son las regiones costeras de México y las ciudades de tamaño medio, donde existiría un mayor potencial de absorción de población. Llama la atención que en este programa, el tema de las migraciones internacionales no es mencionado ni en el diagnóstico ni en las perspectivas demográficas, ni en los lineamientos programáticos, a pesar que existe una importante corriente migratoria hacia los Estados Unidos que tiene evidente impacto sobre el crecimiento y dinámica espacial de la población.

Cabe destacar, no obstante, que en diciembre de 1976 se creó la Secretaría (Ministerio) de Asentamientos Humanos, pasando a constituirse el ministro de esa cartera en un nuevo miembro del CONAPO. Esta Secretaría ha estado a cargo de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, en cuya parte demográfica ha recibido la colaboración de la Secretaría General del CONAPO. Este hecho permite pensar que se están creando condiciones favorables para una efectiva integración de la problemática de distribución espacial en el campo de acción del CONAPO. Esta tendencia se ve confirmada por la creación al interior del Consejo, a mediados de 1977, de un Comité que se ocupa de los aspectos relativos a la Distribución Espacial. Estaba además en proyecto la creación de otros dos comités para estudiar la migración internacional hacia México y las posibilidades de desarrollo de las zonas costeras. Parece evidente así que el CONAPO ha estado avanzando progresivamente hacia una consideración más global de la problemática demográfica, pero resulta también evidente que en este proceso ha debido ir paulatinamente venciendo obstáculos de carácter político-burocrático, como los mencionados anteriormente.

Es en el caso de El Salvador, por último, en donde el proceso de institucionalización de las

políticas de población parece haberse producido con un más sólido respaldo político, lo que resulta comprensible si se atiende a las características demográficas de este país en el que la alta densidad de población torna críticos los problemas derivados de un rápido crecimiento. El ámbito de competencia que confiere la "Política Integral de Población"^{10/} a la Comisión Nacional de Población, organismo de nivel ministerial, es bastante amplio ya que, además de los aspectos relativos al crecimiento vegetativo de la población y a su distribución en el territorio, la encarga de la calificación de los recursos humanos y su ocupación; de los problemas de nutrición y morbilidad, y de los relativos a la participación de la mujer en el proceso de desarrollo. No obstante, la migración internacional, que se ha manifestado principalmente en forma de éxodo hacia países vecinos, no es incluida de manera explícita en el campo de acción de la Comisión. Por otra parte, aunque la política enunciada en 1974 incluye como uno de sus objetivos disminuir la migración interna al área metropolitana a fin de lograr una mejor distribución de la población, el Plan Operativo 1976 para la implementación de la política prácticamente no considera esta disminución y concentra las acciones principalmente sobre la fecundidad y, luego, en las áreas de nutrición, salud, participación de la mujer, calificación de la fuerza de trabajo y empleo. Para el área de distribución de la población se prevé sólo investigación demográfica.

Parece probable que el desplazamiento de la presidencia de la Comisión desde el Ministerio de Planificación y Coordinación hacia el Ministerio del Interior traiga como consecuencia incluir la migración internacional en el ámbito de decisiones de la Comisión, lo que crearía condiciones favorables para una consideración más global de la dinámica demográfica.

Los antecedentes recién expuestos permiten pensar que, aunque la formulación de una política global de población constituye un objetivo altamente valorado y justifica la constitución, organización

^{10/} CONAPLAN, División de Planificación y Evaluación, Política Integral de Población. República de El Salvador C.A. Doc. N° 920, 7 de octubre de 1974.

y ámbito formal de competencia de los Consejos de Población que han sido creados, es una meta difícil de alcanzar hacia la que se ha ido avanzando con dificultad.

b) *Organismos multisectoriales con campo de acción parcial.* Se pueden incluir dentro de esta categoría a Costa Rica, la República Dominicana, el Brasil y Bolivia.

El Consejo Nacional de Población y Familia de la República Dominicana y el Comité Nacional de Población de Costa Rica fueron formados en 1968. En ambos casos su ámbito de acción se circunscribe a la familia y la fecundidad, centrándose su actividad en los programas de planificación familiar y de educación sexual. El organismo dominicano es oficial e incluye además de los ministerios del área social (Educación, Salud y Asistencia Social) al Ministerio de Agricultura y Trabajo y al Secretariado Técnico de la Presidencia.

El organismo costarricense, en cambio, es semi-oficial e incluye representantes solamente de los ministerios y organismos autónomos del área social, sin que haya en él participación de la instancia de planificación nacional.

En ambos casos han tenido activa participación los organismos privados promotores de las actividades de planificación de la familia, la Asociación Dominicana Pro-Bienestar de la Familia y la Asociación Demográfica Costarricense. Esta última actúa como secretaria ejecutiva del Comité correspondiente.

La Comisión Nacional de Regiones Metropolitanas y Política Urbana del Brasil y el Consejo Nacional de Inmigración de Bolivia son de creación mucho más reciente. Los ministerios y otros organismos que forman esta Comisión y este Consejo, como puede verse en la tabla III-1, difieren entre sí y con la composición de los de Costa Rica y de la República Dominicana. Simplificando, puede sostenerse que mientras en estos dos últimos —como ya se dijo— están representados principalmente los ministerios del área "social", en el del Brasil —ocupado de la estructuración espacial— predominan los ministerios del área "económica", y en el de Bolivia —centrado en la migración internacional— los ministerios "políticos". Se trata, en consecuencia, de una multisectorialidad parcial,

más restringida que la que se encuentra en la categoría anterior.

La especificidad del campo de acción y la vinculación muy estrecha que con él tienen los organismos participantes en este tipo de comisiones o consejos parece darles una mayor estabilidad y regularidad en su funcionamiento.

c) *Los organismos de planificación.* En varios países se ha preferido no formar un ente especial que se encargue de las políticas de población y se le ha entregado esta función a los organismos de planificación. La multisectorialidad está aquí implícita ya que es inherente a la planificación tanto global como regional. En cuanto a la consideración de los fenómenos demográficos, en principio debería ser global, pero el énfasis suelen ponerlo en los problemas de distribución espacial de la población.

Los países donde se ha intentado esta solución son Chile, el Perú, Venezuela, Paraguay y Bolivia. Con excepción de Chile, todos los demás son de data muy reciente.

Durante los últimos años de la administración democrata cristiana en Chile, se gestó un convenio entre el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades sobre Población (UNFPA) y la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN) para crear en esta última una unidad de estudios de población que contribuyera a incorporar en forma adecuada las variables demográficas en la planificación del desarrollo y produjera insumos para la eventual formulación de una política de población. Esta iniciativa cristalizó en 1971, al iniciarse el gobierno de la Unidad Popular. El equipo se constituyó con expertos internacionales y una contraparte nacional. Desgraciadamente, la crisis política ocurrida en Chile durante 1973 que puso término a la experiencia socialista, produjo como efecto lateral la suspensión de este proyecto que no volvió a activarse. En la actualidad ODEPLAN se ocupa en principio de la política de población, principalmente en lo referido a la distribución espacial, en función de la política de regionalización.

En Venezuela, las características son en cierta medida semejantes, aunque se avanza hacia la consolidación de un sector de población dentro de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Lo ocurrido en el Perú es diferente. Ya a fines de 1964 se crea, por decreto supremo de los Ministerios de Trabajo y Salud, el Centro de Estudios de Población y Desarrollo (CEPD) que incluye entre sus funciones evaluar la problemática poblacional y estudiar la factibilidad de una política de población a nivel nacional. Más tarde, alrededor de 1971, se forma en el propio Instituto Nacional de Planificación una unidad de población. Ambas iniciativas se mantienen a un nivel técnico, sin repercusiones al nivel político.

Recién en 1976, poco después de iniciarse el gobierno de Morales Bermúdez, se produce un cambio importante en la posición del gobierno peruano en cuanto a la significación que le confiere al crecimiento demográfico para el desarrollo del país. Se pasa de una posición anti-controlista rígida (ya que no sería exacto llamarla pro-natalista) a una posición más liberal, en la que se estima beneficioso para el país una reducción del ritmo de crecimiento demográfico que se espera resulte de las reformas sociales emprendidas por el Gobierno y de un creciente acceso a los servicios de planificación de la familia.

En febrero de 1976 el Presidente de la República, reunido en Consejo de Ministros, encargó al Ministro de Salud formar una comisión *ad-hoc* que preparara una propuesta de líneas de acción para una política de población. En agosto de ese mismo año, sobre la base de los documentos preparados por esta comisión, el Presidente promulgó por decreto supremo el documento "Lineamientos de Política de Población en el Perú". El mismo decreto ordena incluir "la Tercera Parte de dicho documento, titulada Política de Población, como Política Multisectorial en el Plan Nacional de Desarrollo 1975-1978, debiendo adoptarse de inmediato las medidas necesarias a fin de que los próximos planes de corto plazo contemplen las metas y acciones específicas relacionadas con lo poblacional a ser cumplidas por todos los sectores, en especial, las correspondientes a los sectores de Salud y Educación". ^{11/}

No se crea en el Perú ningún organismo especial, sino que tanto la implementación como la

evaluación de la política es confiada al Sistema Nacional de Planificación. Cada Sector debe elaborar su programa de actividades específicas, los que posteriormente deben ser compatibilizados, evaluados según los lineamientos de la política de población y sancionados por la entidad técnica coordinadora de este Sistema: el Instituto Nacional de Planificación. El tiempo transcurrido es aún demasiado breve para poder apreciar las ventajas y desventajas que presenta este tipo de mecanismo institucional.

Paraguay y Bolivia representan los intentos más recientes por conformar una base institucional para las políticas de población. En ambos casos la iniciativa consiste básicamente en desarrollar al interior del organismo de planificación una unidad que haga posible considerar sistemáticamente la dinámica poblacional en el proceso de planificación, generando al mismo tiempo la capacidad técnica para formular y evaluar políticas en el campo de población.

Este proceso de desarrollo institucional se inició en Paraguay recién a fines de 1977 mediante el fortalecimiento de la División de Población y Recursos Humanos en la Secretaría Técnica de Planificación. Su plan de actividades se propone tener al cabo de tres años un conjunto de proposiciones que sirvan de base para la adopción de políticas de largo plazo referidas al empleo, la formación de recursos humanos y la distribución espacial de la población. Para este efecto, se cuenta con el apoyo financiero del UNFPA y la asistencia técnica del CELADE.

En Bolivia se están llevando a cabo los preparativos para iniciar en septiembre de 1978 un "Programa de Política de Población en el Marco de la Planificación del Desarrollo", que será realizado por la Dirección de Planeamiento y Política Social Global del Ministerio de Planeamiento y Coordinación. Dicho programa incluye componentes de investigación, capacitación y coordinación. Su etapa inicial será de tres años y se espera contar para su realización con apoyo financiero del UNFPA y asistencia técnica del CELADE. Al igual que en el caso de Paraguay, este programa en Bolivia tiene un doble propósito: consolidar la base institucional para la adecuada incorporación de lo poblacio-

^{11/} Presidencia de la República del Perú, Decreto Supremo N° 00625-76-SA, del 31 de agosto de 1976.

nal en el proceso de planificación y, al mismo tiempo, llegar a preparar proposiciones concretas para una política global de población de largo plazo

B. Algunos mecanismos institucionales básicos.

Revisaremos aquí brevemente tres aspectos básicos para el funcionamiento de los organismos a cargo de las políticas de población que son los siguientes: a) los mecanismos institucionales que aseguran una sólida base científico-técnica; b) los que permiten una adecuada integración de las políticas de población en la planificación del desarrollo económico y social; y c) los que hacen posible una flexible y eficiente articulación de los niveles técnico y político.

a) *Mecanismos institucionales para asegurar información e investigación adecuadas.* La importancia de los insumos de información e investigación requeridos para formular y evaluar las políticas de población y el estado de la situación en esta materia será discutido en el capítulo VII. Aquí nos referiremos solamente a los tipos de arreglo institucional que se han ensayado a fin de proveer de una sólida base objetiva y científica a las políticas de población.

Esquematizando, pueden distinguirse tres tipos de solución institucional, que no son mutuamente excluyentes, a saber: el desarrollo o fortalecimiento de la capacidad investigativa de la secretaría ejecutiva o del organismo equivalente; la incorporación como miembro del consejo o de su secretaría, de instituciones con capacidad de investigación social, que puede ser luego reforzada; y, por último, la realización de convenios con centros privados, ajenos al organismo, para que lleven a cabo las investigaciones requeridas. Examinemos ahora los arreglos institucionales que se han ensayado en los países de la región.

Cuando son los organismos de planificación los que están encargados de formular y evaluar la política de población, no se presentan problemas mayores ya que ellos, por sus funciones propias y status institucional, están en comunicación permanente con las fuentes regulares de información y poseen cierta capacidad de investigación. La práctica ha ido mostrando, no obstante, que esta

capacidad suele ser insuficiente y que debe ser ampliada para poder responder a las exigencias que plantea un diagnóstico y una evaluación que tengan debidamente en cuenta la heterogeneidad económica y socio-cultural interna existente en la gran mayoría de los países de la región.

La solución más común ha consistido en aumentar la capacidad interna del organismo mediante la formación de una unidad de estudios demográficos, para lo que se ha contado normalmente con el apoyo financiero del UNFPA y la asistencia técnica del CELADE (Chile 1971, Paraguay 1977 y Bolivia 1978).

En el caso de Bolivia, por ejemplo, se contempla además, de manera programada, la colaboración de centros universitarios y centros privados de investigación para la realización, mediante subcontratación, de ciertos estudios específicos que requieren trabajo de campo.

En los casos en que el organismo encargado de las políticas de población es un Consejo o Comité, se han ensayado diversas fórmulas, siendo la tendencia general reforzar cada vez más esta función básica.

El CONAPO de Costa Rica, por ejemplo, cuenta entre sus organismos representados a las Universidades de Costa Rica y Nacional de Heredia. Las funciones de investigación fueron cumplidas primero por el Centro de Estudios de Población (CESPO) ubicado en la primera de ellas y, más recientemente, a partir de 1975, por un nuevo Centro, el Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO), con sede en la segunda. A su vez, la Asociación Demográfica Costarricense, que actúa como Secretaría Ejecutiva del Comité, ha constituido una División de Evaluación que se encarga de los estudios pertinentes. De esta manera, cada institución representada en el Comité actúa en su campo específico de competencia y son las universidades las que asumen, en consecuencia, las funciones principales de investigación.

La Comisión Nacional de Política Demográfica de la Argentina ha abordado el problema de manera distinta. Los organismos en ella representados son todos ministerios o reparticiones públicas que no tienen como función propia investigar. Para llenar este vacío la Comisión ha apoyado el des-

arrollo —con financiamiento del UNFPA— de análisis integrales de población para la planificación económica y social, por parte de un centro privado: la Fundación para el Desarrollo de América Latina (FUDAL).

Otros consejos, como son los de México y la República Dominicana, han desarrollado como parte de su Secretaría Ejecutiva una capacidad propia de investigación y evaluación. En el caso de México, la Secretaría General cuenta con una Unidad de Estudios de Población constituida por un equipo multidisciplinario y con una Unidad de Evaluación. Esta última ha centrado su actividad en la evaluación del Programa de Planificación Familiar. Por otra parte, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) ha organizado un Programa Nacional Indicativo de Investigación Demográfica que subvenciona proyectos de investigación en áreas consideradas prioritarias. La vinculación formal que existió desde 1974 a 1976 entre este programa y el CONAPO consistió sólo en la participación del Secretario General de éste en el Comité del Programa, sin cumplir funciones ejecutivas. A partir de 1977, las relaciones entre ambos organismos parecen haberse intensificado.

En la República Dominicana, el Consejo Nacional de Población y Familia preparó a fines de 1975 un proyecto para la creación de una Unidad de Estudios Demográficos dentro de su estructura administrativa. Esta Unidad, cuya iniciación estaba programada para principios de 1977, cuenta entre sus funciones "realizar los estudios, investigaciones y proyecciones necesarias para la mejor comprensión de la realidad demográfica nacional y la adecuada consideración de la variable población dentro de los planes y programas de desarrollo económico y social".^{12/} Para este efecto se contempla que trabaje en estrecho contacto con la Oficina Nacional de Planificación.

Es en El Salvador donde, en términos institucionales, está operando el modelo más completo. La "Política Integral de Población", promulgada por

decreto en octubre de 1974, asigna la investigación como responsabilidad directa de diversos miembros de la Comisión Nacional de Población o del Comité Técnico de Población, a saber: La Dirección General de Estadística y Censos, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Planificación y la Asociación Demográfica Salvadoreña. El Ministerio de Planificación cuenta para estos efectos con una Unidad de Investigaciones Muestrales y con una Unidad de Población y Recursos Humanos. Esta última se ha constituido con apoyo financiero del UNFPA. La Asociación Demográfica Salvadoreña, por su parte, posee una división de estudios que se ha visto reforzada últimamente a fin de llevar a cabo investigaciones especialmente diseñadas para servir de base a las políticas de población. "Al mismo tiempo, estos organismos, principalmente el Ministerio de Planificación, promueven y coordinan otras investigaciones que pueden realizar otras instituciones tanto públicas como privadas, y también patrocinan investigadores que, con carácter individual, trabajan en el campo de la investigación sobre población".^{13/}

De esta manera, la existencia en El Salvador de un Comité Técnico de Población, que cumple en cierta medida de manera simultánea las funciones de órgano consultivo técnico, de comité de coordinación intersectorial y de secretaría ejecutiva de la Comisión Nacional de Población (de nivel ministerial) hace posible la participación conjunta de organismos públicos y privados capacitados para llevar a cabo la labor de investigación que se requiera.

b) *Mecanismos institucionales para la integración de las políticas de población en la planificación del desarrollo.* Puede pensarse que, en términos institucionales, este problema no se plantea en aquellos países en donde son los propios organismos de planificación los encargados de las políticas demográficas. No obstante, la experiencia parece indicar que aun en estos casos subsisten ciertos riesgos. El primero se produce cuando, sin que se cree ninguna división o unidad

^{12/} Ramírez, Nelson, *El Proceso de Formación de una Política de Población en la República Dominicana*, Doc. IN. 5, presentado a la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina, San José, noviembre de 1976.

^{13/} Asociación Demográfica Salvadoreña, *Políticas de Población y Desarrollo en El Salvador: Primera Reunión de Intercambio sobre Requerimientos de Investigación* (15 - 16 de diciembre de 1977). Informe Final, p. 20.

especialmente dedicada a las políticas de población, se pretende que la dimensión poblacional sea considerada de manera sistemática en los procesos de planificación. En estos casos ocurre, por una parte, que a menudo se carece de la competencia técnica necesaria para este cometido y, por otra, que la responsabilidad se diluye, quedando la incorporación de los aspectos socio-demográficos en la práctica de la planificación al nivel de las declaraciones generales y de los buenos propósitos.

El segundo riesgo se produce en la situación opuesta, que es la más frecuente. Se crea una unidad o división especializada en el tema pero ésta, al comenzar a funcionar, se encuentra con que se le da por parte de los demás organismos o unidades del aparato de planificación un tratamiento "sectorial". Surge, entonces, un doble desafío: por una parte, desarrollar una metodología operativa que permita traducir una política global de población a nivel de la planificación sectorial y regional y, por otra, legitimar la gravitación de lo socio-demográfico en todos los niveles de la planificación. El problema de "planificar la planificación" no es, por cierto, exclusivo de este campo, pero se experimenta aquí con particular intensidad.

En aquellos países que cuentan con consejos u organismos equivalentes se dan diversas situaciones. Quizás la más favorable se encuentra en aquellos casos en que, como ocurre en El Salvador, el organismo de planificación tiene una posición central en el consejo. Concretamente en este caso, el Ministro de Planificación ha cumplido la función de Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Población y la Secretaría permanente del Comité Técnico de Población ha estado ubicada en el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social. Recientemente, a fines de 1977, el Ministerio del Interior ha pasado a cumplir la función de Secretaría General de la Comisión. No es posible estimar aún qué consecuencias puede tener este cambio en esta materia específica.

En una situación polar a la recién descrita se encuentra Costa Rica. Como se indicó ya en páginas anteriores, el Ministerio de Planificación no forma parte del CONAPO. No existe, en consecuencia, ni integración formal ni vinculación

funcional entre ambos. El gobierno está consciente de esta falta de coordinación y ha declarado públicamente durante la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Responsables de las Políticas de Población (noviembre, 1976), su intención de avanzar hacia el establecimiento de una política integral de población tanto en términos institucionales como programáticos.

Varios países se encuentran en una situación intermedia a las recién descritas, ya que incluyen el organismo de planificación entre los representados en el consejo, pero sin que éste cumpla una función central o rectora (la Argentina y la República Dominicana, por ejemplo).

Debe tenerse en cuenta a este respecto que la introducción de la planificación es muy reciente en la América Latina y que aun en numerosos países, aunque los organismos dedicados a ella han llegado a tener el rango de ministerio, su influencia efectiva en la toma de decisiones políticas e incluso en la programación sectorial sigue siendo bastante limitada. México constituye un caso ilustrativo al respecto. Aunque la Secretaría de la Presidencia ha cumplido en el pasado algunas funciones de planeamiento, puede afirmarse que en la práctica no ha existido planificación global y que ésta se da sólo a nivel sectorial. En este contexto le corresponde a la Secretaría General del CONAPO la vinculación directa con las oficinas de planeamiento y programación de cada sector, así como intentar la coordinación intersectorial.

Consciente de este problema, dicha Secretaría programó dentro de sus actividades especiales para 1977 la organización de un Seminario sobre Programación Demográfica, en el que participan funcionarios de otras dependencias que tengan a su cargo la planeación de acciones y programas en los que las variables demográficas estén implicadas. "El Seminario tendría por objeto plantear y discutir procedimientos para hacer operativas la programación y administración conjunta de los objetivos y metas del desarrollo y los objetivos y metas demográficas". ^{14/} Como lo ha señalado reciente-

^{14/} Cabrera, Gustavo, *Consideraciones sobre Política Demográfica y Programas de Actividades de la Secretaría General del Consejo Nacional de Población*. México, 3 de mayo de 1977. Octava Sesión Ordinaria del CONAPO.

mente el Secretario General del CONAPO ^{15/} “en el campo de integración de políticas de población con los planes sectoriales de desarrollo no hay experiencia.

Sin embargo, se están haciendo los primeros intentos, como es el caso del sector salud, el de asentamientos humanos y el de empleo”.

C. Mecanismos institucionales para la articulación de los niveles técnico y político

Uno de los problemas clásicos en la práctica de la planificación es lograr una adecuada articulación de los niveles técnico y político. Este problema es particularmente difícil de resolver cuando se trata de materias que exigen un tratamiento multisectorial, como es el caso de las políticas de población. Para que se produzca una interacción dinámica entre los niveles técnico y político se requiere la existencia de mecanismos formales o informales, relativamente institucionalizados, de comunicación substántiva entre ambos.

Mediante esta comunicación se espera que la instancia técnica provea a la instancia política de los insumos requeridos por ésta para la toma de decisiones. Estos insumos consisten normalmente en diagnósticos, proyecciones y análisis que permitan esclarecer los términos del problema y dimensionarlo; proposiciones de estrategias alternativas de acción que sirvan de base para la fijación de lineamientos de una política de población; proposición de programas, proyectos y medidas concretas para implementar la política; y evaluaciones, tanto de los programas como de la política en su conjunto, que hagan posible su periódica revisión y reformulación. Se espera, por otra parte, que la instancia técnica contribuya —como se recomendó en México— a “asegurar que la política adoptada sea oportunamente ejecutada por los organismos competentes”. Debe cumplir, en consecuencia, una función de programación y coordinación intersectorial que requiere de un sólido y permanente respaldo político al interior de cada uno de los sectores involucrados.

15/ Intervención del licenciado Gustavo Cabrera en el Segundo Taller Interregional sobre Prioridades en la Investigación de Políticas de Población, organizado por el Grupo Internacional de Evaluación, México, junio de 1978.

Cuando es el organismo de planificación el que está a cargo de las políticas de población tiende a primar la instancia técnica, con el riesgo de una autonomización en su labor de formulación de una política de población, la que puede terminar por ser un capítulo más del plan, pero en un vacío político. Este es un problema inherente a sistemas de planificación aún en formación que no han logrado legitimarse plenamente y que deben vencer la resistencia que les opone una práctica administrativa que funcionó tradicionalmente con gran autonomía de los sectores. En los casos de Paraguay y Bolivia, se ha buscado enfrentar este problema y asegurar una adecuada comunicación con el nivel político mediante la inclusión en el programa de actividades de reuniones breves de alto nivel que deben realizarse al término de cada etapa de trabajo. El propósito de estas reuniones es presentar los resultados (diagnósticos, proyecciones y proposiciones de política, evaluaciones de programas y proyectos, etc.) , a fin de que sean discutidas sus implicaciones a nivel político y las instancias de decisión puedan de esa manera fijar los lineamientos y prioridades para la programación de las etapas siguientes de trabajo técnico.

En los casos de consejos y organismos equivalentes que tienen un campo de acción restringido, parece relativamente fácil articular los niveles técnico y político. Aunque se trata de organismos de composición multisectorial, el número de sectores —como se mostró anteriormente— suele ser pequeño y las actividades o programas a través de los que se implementa la política suelen ubicarse principalmente en la esfera de acción de un solo ministerio, al que normalmente está adscrito el consejo. Es el caso de la República Dominicana, por ejemplo, donde el instrumento principal mediante el cual se implementa la política relativa a la fecundidad es el Programa Nacional de Planificación Familiar, que se desarrolla en el ámbito de la Secretaría de Salud Pública y Asistencia Social. Por ser el CONAPOFA presidido por el Titular de esa cartera, la articulación entre la instancia técnica, que en este caso es la Secretaría Ejecutiva del Consejo, y la instancia política principal es directa y de fácil activación. El compromiso de otros sectores, como el de Educación

por ejemplo, en la adopción e implementación de la política es relativamente secundario, lo que simplifica la función de coordinación.

El problema es más complejo cuando se trata de organismos multisectoriales en sentido pleno que incluyen en su campo de competencia a la dinámica demográfica en forma global. Al parecer, las soluciones que han resultado más adecuadas en la práctica son las ensayadas en El Salvador y en la Argentina. En ambos casos, aunque con distinta modalidad, el mecanismo clave que permite articular las esferas técnicas y políticas consiste en una instancia multisectorial intermedia ubicada entre el nivel ministerial y el de la Secretaría Ejecutiva del Consejo o Comisión.

En la Argentina esta instancia es la propia Comisión Nacional de Política Demográfica y sus subcomisiones. Sus titulares —con la excepción del Ministro del Interior que la preside— son directores nacionales o generales de las instituciones representadas o funcionarios de jerarquía equivalente, esto es, funcionarios que se encuentran en un nivel inmediatamente inferior al de Subsecretario de Estado. Por su parte, los grupos de trabajo mediante los que operan las tres subcomisiones en que se ha organizado la Comisión ^{16/} están integrados por asistentes o funcionarios del orden jerárquico siguiente al de los miembros de la Comisión. Así, mientras estos grupos de trabajo dan soporte técnico, el trabajo paralelo de las

subcomisiones permite un análisis sistemático de cada uno de los problemas centrales que se quiere abordar (crecimiento, distribución espacial y calidad de la vida) y la Comisión, a un nivel jerárquico intermedio, hace posible compatibilizar los aportes de las subcomisiones en una proposición integrada que sea políticamente viable. De esta manera, cuando el Ministro del Interior, en su calidad de Presidente de la Comisión, eleva las proposiciones de ésta a la consideración del Gabinete Nacional, instancia superior de decisión, los ministros que lo integran han sido debidamente informados por los correspondientes miembros de la Comisión que les están subordinados, lo que facilita la discusión de las proposiciones y asegura un respaldo político efectivo. Esto parece ser lo ocurrido con ocasión de la reciente aprobación por decreto del poder ejecutivo nacional (diciembre de 1977) de los "Objetivos y Políticas Nacionales de Población". El decreto, a su vez, reforzó este mecanismo ya que, junto con ordenar a los Ministerios y organismos pertinentes que adopten las medidas necesarias para el cumplimiento de la política, indica que "a tal efecto la Comisión Nacional de Política Demográfica elaborará a nivel intersectorial las estrategias necesarias en cada sector..." "... será la responsable de la coordinación, el seguimiento y el control de gestión de la adopción y aplicación de las medidas necesarias para la política poblacional y continuará con la permanente profundización, ampliación y actualización de dicha

^{16/} Los integrantes de la Subcomisión sobre Crecimiento de la Población pertenecen a:

1. Ministerio del Interior
 - a) Dirección Nacional de Migraciones
 - b) Dirección Nacional de Recursos Humanos
2. Ministerio de Economía
 - a) Instituto Nacional de Estadística y Censos
 - b) Instituto Nacional de Planificación Económica
3. Ministerio de Defensa
4. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
5. Ministerio de Bienestar Social
 - a) Secretaría del Menor y la Familia
 - b) Secretaría de Salud Pública
 - c) Secretaría de Seguridad Social
6. Consejo Federal de Inversiones

Los integrantes de la Subcomisión sobre Distribución de la Población pertenecen a:

1. Ministerio del Interior
 - a) Dirección General de Provincias
 - b) Dirección Nacional de Recursos Humanos
2. Ministerio de Economía

- a) Instituto Nacional de Estadística y Censos
- b) Instituto Nacional de Planificación Económica
- c) Secretaría de Agricultura y Ganadería
3. Ministerio de Defensa
4. Ministerio de Bienestar Social
 - a) Secretaría de Vivienda y Urbanismo
 - b) Secretaría General
5. Consejo Federal de Inversiones

Los integrantes de la Subcomisión sobre Calidad de Vida de la Población pertenecen a:

1. Ministerio del Interior
 - a) Dirección Nacional de Recursos Humanos
2. Ministerio de Cultura y Educación
3. Ministerio de Defensa
4. Ministerio de Trabajo
5. Ministerio de Bienestar Social
 - a) Secretaría del Menor y la Familia
 - b) Secretaría de Salud Pública
 - c) Secretaría de Seguridad Social
 - d) Secretaría de Vivienda y Urbanismo
 - e) Secretaría General

política. . .” e “. . .informara cuatrimestralmente al Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio del Interior, acerca del estado de elaboración y cumplimiento de la política de población”. ^{17/}

En el caso de El Salvador, en que la Comisión Nacional de Población está constituida por Mi-

nistros de Estado, la instancia multisectorial intermedia es el Comité Técnico de Población. ^{18/} Este Comité funciona como una *secretaría* colegiada de la Comisión y sus miembros son directores o jefes de las unidades directamente responsables de la ejecución de la política.

3. Evaluación global y perspectivas

Si se consideran las recomendaciones de la Reunión de México sobre los instrumentos institucionales para las políticas de población como marco normativo para evaluar lo ocurrido durante los últimos tres años, puede concluirse lo siguiente:

Los consejos con un campo global de competencia demográfica (los que más se ajustan al modelo propuesto) que han funcionado durante los últimos años —concretamente los de México, El Salvador y la Argentina— parecen haber experimentado una consolidación institucional que les ha dado más estabilidad y los hace más operativos.

Cabe señalar, sin embargo, que los tres organismos mencionados fueron creados antes de la Reunión de México y que con posterioridad a ella ni se han activado otros consejos preexistentes (como los de Colombia, el Ecuador y Panamá, por ejemplo) ni se han creado nuevas entidades de este tipo.

Los consejos u organismos equivalentes que circunscriben su ámbito de competencia a un solo aspecto de la dinámica demográfica parecen haber funcionado eficazmente, y siguen siendo considerados como solución en una perspectiva de mediano plazo y en relación con áreas críticas de la relación población-desarrollo, pero no son —ni pretenden ser— el marco institucional adecuado para la formulación y coordinación de la implementación de una política global de población de largo plazo, debidamente integrada en la política general de desarrollo económico y social.

Los intentos más recientes (el Perú, Paraguay, Bolivia) tienden, a diferencia de los anteriores, a utilizar el sistema y los organismos de planificación como marco institucional para las políticas de

población. Ya se discutió brevemente en este capítulo los problemas que pueden surgir si se adopta este camino, así como las ventajas que en principio ofrece. Se requiere ahora dejar correr el tiempo para estimar cómo funcionan en la práctica.

Se puede sostener en síntesis que en ningún país ha habido un retroceso de importancia y que, por el contrario, se ha observado en el período 1974-1977 la consolidación institucional de los organismos existentes y la emergencia de procesos de institucionalización de las políticas de población en algunos países donde éstos no existían. No obstante, son aún numerosos los países que carecen de un organismo adecuado o en los que los organismos creados con este propósito se han mantenido inactivos.

El balance general es positivo, aunque modesto, ya que queda aún mucho camino por recorrer para que las recomendaciones hechas por los propios gobiernos en la Segunda Reunión Latinoamericana de Población sean realidad en el conjunto de la región.

^{18/} El Comité Técnico está formado por los directores o jefes de las siguientes unidades:

1. Unidad de Población y Recursos Humanos (Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social)
2. División Materno-Infantil (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social)
3. Programa de Educación para Adultos (Ministerio de Educación Pública)
4. Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Economía)
5. Oficina Sectorial de Planificación Agrícola (Ministerio de Agricultura y Ganadería)
6. Departamento Nacional de Mano de Obra (Ministerio de Trabajo y Previsión Social)
7. Departamento de Medicina Preventiva (Instituto Salvadoreño de Seguro Social)
8. Asociación Demográfica Salvadoreña
9. Consejo Salvadoreño de Menores.

^{17/} Poder Ejecutivo Nacional, Decreto Nº 3.938 del 29 de diciembre de 1977 sobre *Objetivos y Políticas Nacionales de Población*, artículos 2º a 5º, Argentina, 1977.

Tabla III-1

AMERICA LATINA: ORGANISMOS NACIONALES ENCARGADOS DE LAS POLITICAS DE POBLACION, 1977

País	Año de formación	Tipo de organismo	Nombre del organismo	Adscrito a:	Area de Trabajo			Ministerios y otras entidades representadas como miembros
					Fecundidad	Distribución espacial	Migración internacional	
Argentina	1974 Reactivado en 1976	Consejo	Comisión Nacional de Política Demográfica	Ministerio del Interior	x	x	x	Ministerios: Interior; Relaciones Exteriores y Culto; Defensa; Economía (Instituto Nacional de Planificación Económica); Cultura y Educación; Trabajo; Bienestar Social. Otras: Consejo Federal de Inversiones
Bolivia	1976 En Formación	Consejo	Consejo Nacional de Inmigración	Ministerio del Interior, Migración y Justicia			x	Ministerios: Interior, Migración y Justicia; Relaciones Exteriores y Culto; Asuntos Campesinos y Agropecuarios; Plancamiento y Coordinación; Trabajo y Desarrollo Laboral; Defensa Nacional. Otras: Instituto Nacional de Colonización; Consejo Nacional de Reforma Agraria; Instituto Nacional de Pro-Inversión
Brasil	1974	Consejo	Comisión Nacional de Regiones Metropolitanas y Política Urbana	Secretaría de Plancamiento de la Presidencia de la República		x		Ministerios: Secretaría de Plancamiento de la Presidencia de la República; Interior; Transportes; Hacienda; Industria y Comercio. Otras: Banco Nacional de Vivienda
Colombia	1970 1973 Inactivo	Consejo Consejo	Consejo Nacional de Población Consejo Nacional de Población y Medio Ambiente	Departamento Nacional de Planeación	x	x	x	Ministerios: Defensa Nacional; Desarrollo Económico; Agricultura; Trabajo y Seguridad Social; Salud Pública; Minas y Petróleos; Educación Nacional; Departamento Nacional de Planeación. Otras: Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables; Instituto Colombiano de Bienestar Social; COLCIENCIAS; Instituto Geográfico "Agustín Codazzi"
Costa Rica	1968 Activo	Consejo	Comité Nacional de Población		x			Ministerios: Salubridad Pública; Educación Pública. Otras: Asociación Demográfica Costarricense; Caja Costarricense de Seguro Social; Universidad de Costa Rica; Universidad Nacional de Heredia; Centro de Orientación Familiar; Centro de Integración Familiar
Cuba	1961	Oficina de Planeación	Junta Central de Planificación a/		x	x	x	b/
Chile	(1975) c/ Activo	Oficina de Planeación	Oficina de Planificación Nacional	Presidencia de la República		x		Ministerio: Oficina de Planificación Nacional
Ecuador	1974 Inactivo	Consejo	Consejo Nacional de Población	Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica	x	x		Ministerios: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica; Salud; Educación y Trabajo
El Salvador	1974 Activo	Consejo	Comisión Nacional de Población y Comité Técnico de Población	Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social. Desde noviembre de 1977 la Presidencia pasa al Ministerio del Interior	x	x	x	Ministerios representados ya sea en la Comisión o en el Comité Técnico: Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social; Interior; Salud Pública y Asistencia Social; Trabajo y Previsión Social; Agricultura y Ganadería; Educación Pública; Economía. Otras: Asociación Demográfica Salvadoreña; Asociación Nacional de la Empresa Privada; Instituto Salvadoreño de Seguro Social; Consejo Salvadoreño de Menores

(continúa)

Tabla III-1 (Continuación)

AMERICA LATINA: ORGANISMOS NACIONALES ENCARGADOS DE LAS POLITICAS DE POBLACION, 1977

País	Año de formación	Tipo de organismo	Nombre del organismo	Adscrito a:	Area de Trabajo			Ministerios y otras entidades representadas como miembros
					Fecundidad	Distribución espacial	Migración internacional	
Guatemala	1977 En Formación	Grupo de trabajo ad-hoc	Grupo de trabajo para Programa sobre Población y Desarrollo	-	x	x		Ministerios: Economía; Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica; Trabajo y Previsión Social; Gobernación; Agricultura; Salud Pública y Asistencia Social; Defensa Nacional; Educación
Haití	1971 Activo	Entidad gubernamental	Département de la Santé Publique et de la Population	Ministerio de Salud Pública	x			Ministerio: Salud Pública Otra: Cruz Roja
Honduras	1971 Activo.	Entidad gubernamental	Dirección General de Población y Política Migratoria	Ministerio de Gobernación y Justicia	x	x	x	Ministerio: Gobernación y Justicia
México	1974 Activo	Consejo	Consejo Nacional de Población	Secretaría de Gobernación	x	x	x	Ministerios: Gobernación; Educación Pública; Salubridad y Asistencia, Hacienda y Crédito Público; Relaciones Exteriores; Trabajo y Previsión Social; Programación y Presupuesto; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Reforma Agraria Otras: Instituto Mexicano del Seguro Social; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado; Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; Coordinación de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
Nicaragua	-	-	-	-	-	-	-	-
Panamá	1969 Reactivado en 1974 Inactivo	Consejo	Comisión Nacional de Política Demográfica	Ministerio de Salud	x	x		Ministerios: Salud; Educación; Trabajo y Bienestar Social; Vivienda; Planificación y Política Económica; Desarrollo Agropecuario; Gobierno y Justicia. Otras: Universidad de Panamá; Contraloría General de la República; Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos
Paraguay	1974	Grupo de trabajo ad-hoc	1) Comité Especial de Población	Consejo Nacional de Progreso Social	x	x		Ministerios: Agricultura y Ganadería; Salud Pública y Bienestar Social; Educación y Culto; Justicia y Trabajo; Secretaría Técnica de Planificación Otras: Instituto de Bienestar Rural.
	1975 En formación	Entidad gubernamental	2) Dirección General de Migraciones	Ministerio del Interior			x	Ministerio: Interior.
	1977 En formación	Oficina de Planeación	3) División de Población y Recursos Humanos	Secretaría Técnica de Planificación Económica y Social	x	x	x	Ministerio: Secretaría Técnica de Planificación Económica y Social
Perú	1976	Grupo de trabajo ad-hoc	Comisión para lineamientos para una política de población en el Perú	Ministerio de Salud	x	x		Ministerio: Salud, con asesores de Instituto Nacional de Planificación, Oficina Nacional de Estadística y Censos, Centro de Estudios de Población y Desarrollo y un representante de la Iglesia Católica.
	1976 En Formación	Oficina de Planeación	Sistema Nacional de Planeación	Presidencia de la República y Consejo de Ministros	x	x		Ministerios: Instituto Nacional de Planificación y todos los ministerios involucrados.

(continúa)

Tabla III-1 (Conclusión)

AMERICA LATINA: ORGANISMOS NACIONALES ENCARGADOS DE LAS POLITICAS DE POBLACION, 1977

País	Año de formación	Tipo de organismo	Nombre del organismo	Adscrito a:	Area de trabajo			Ministerios y otras entidades representadas como miembros
					Fecundidad	Distribución espacial	Migración internacional	
República Dominicana	1968 Activo	Consejo	Consejo Nacional de Población y Familia	Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social	x			Ministerios: Salud Pública y Asistencia Social; Educación; Agricultura y Trabajo; Secretariado Técnico de la Presidencia. Otras: Asociación Dominicana Pro-Bienestar de la Familia
Uruguay	1975 Inactivo	Consejo	Comisión Interministerial	Ministerio de Vivienda y Promoción Social	x	x	x	Ministerios: Vivienda y Promoción Social; Interior; Economía; Trabajo y Seguridad Social
Venezuela	(1975) c/ En formación	Oficina de Planeación	Oficina Central de Coordinación y Planificación	Secretaría de la Presidencia de la República	x	x	x	Ministerio: Oficina Central de Coordinación y Planificación

Fuentes principales:

- Informes Nacionales presentados a la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina, noviembre de 1976, Costa Rica.
- Naciones Unidas, Tercera Encuesta Demográfica entre los Gobiernos. Las Políticas Demográficas en el Contexto del Desarrollo en 1976.
- Comité Nacional de Población, Consolidación del Programa Nacional de Planificación Familiar y Educación Sexual de Costa Rica, Costa Rica, 1973.
- Comité Nacional de Población, Plan Nacional de Planificación Familiar y Educación Sexual de Costa Rica, 1978-1982. Costa Rica, octubre 1977.
- Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, Política Integral de Población. El Salvador, octubre 1974.
- Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, Comité Técnico de Población, Implementación de la Política Integral de Población. Plan Operativo, 1976. El Salvador.
- El Salvador, Solicitud de Asistencia Financiera al UNFPA. El Salvador, 1974.
- Consejo Nacional de Población, Consejo Nacional de Población, Objetivos y Funciones. México, 1977.
- México, Decreto de Ley General de Población, 12 de diciembre de 1973.
- López Portillo, José, Discurso de inauguración de la XVIII Conferencia General de Población de la IUSSP. México, agosto 1977.
- Bertoni, Hernando, Memoria elevada a la consideración de los miembros del Consejo Nacional de Progreso Social. Ejecución 1975. Presidente del Consejo Nacional de Progreso Social, Paraguay.
- Fogel, Gerardo, Programa Integrado de Desarrollo Rural en el Paraguay. Oficina Nacional de Progreso Social. Paraguay, octubre, 1974.
- Paraguay, Decreto N° 24.879 por el cual se crea el Consejo Nacional de Progreso Social. Mayo, 1977.
- Paraguay, Decreto N° 23.424 por el cual se incorpora al Ministerio de Justicia y Trabajo como Miembro titular del Consejo Nacional de Progreso Social, diciembre, 1971. Paraguay, Proyecto PAR/75/PO. 2 "Estudios de Población para el Desarrollo" presentado al UNFPA. Junio, 1977.
- Congreso de Paraguay, Ley N° 470 de Migraciones. Noviembre, 1974.
- Gaceta Oficial de Bolivia, Ley de Inmigración, Publicación Oficial. (Decreto N° 13.344.) Bolivia, enero, 1976.
- Presidencia de la República del Perú, Decreto Supremo N° 00625-76-SA, 31 de agosto, 1976.
- Latin, Cable Informativo, Declaraciones del Ministerio de Vivienda y Promoción Social del Uruguay. 17 de octubre, 1975.
- Mota, Vivian y Ortega, Manuel, Population Program and Policies in the Dominican Republic: An Overview. República Dominicana, 1975.
- Oficina de Estudios de Población del Ministerio de Salud, Temas de Población N° 1. Panamá, agosto, 1976.
- Peláez, César y Urzúa, Raúl, Informe sobre Reunión Organizativa del Programa sobre Población y Desarrollo de Guatemala. Abril, 1977.
- Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Estrategias y Prioridades para la implementación de la Política de Población y Medio Ambiente 1974-1977. Bogotá, diciembre, 1973.
- Colombia, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Política de Migraciones Laborales de Colombia. Bogotá, diciembre de 1975.
- SINDU Noticiero, Regiones Metropolitanas y Política Urbana en el Brasil: Decreto Ley sobre la Creación de la Comisión Nacional. Suplemento, julio, 1974.
- Poder Ejecutivo Nacional. Objetivos y Políticas Nacionales de Población. Decreto N° 3.938, República Argentina. 29 de diciembre de 1977.

a/ La Junta Central de Planificación de Cuba por su naturaleza y funciones incluye la consideración de la dinámica demográfica en la planificación.

b/ No se dispone de información.

c/ Aunque el organismo existía desde antes, en ese año tomó a su cargo lo poblacional.

Tabla III-2

AMERICA LATINA: ORGANISMOS NACIONALES ENCARGADOS DE LOS PROBLEMAS POBLACIONALES.
SU ORGANIZACION Y PRINCIPALES FUNCIONES

País	Nombre del organismo	Principales funciones	Organización básica
Argentina	Comisión Nacional de Política Demográfica	1) Proponer objetivos, metas y medidas de la política de población; 2) Coordinar las tareas de los organismos participantes; 3) Seguimiento y control de gestión sobre las medidas adoptadas; 4) Asesorar al Poder Ejecutivo en materias demográficas o relacionadas con la política de población.	Presidente: Ministro del Interior. Secretario Ejecutivo: Director Nacional de Recursos Humanos (designado). Los miembros titulares son Directores Nacionales o Generales de las instituciones representadas o funcionarios de jerarquía equivalente. El trabajo se ha dividido en subcomisiones.
Bolivia	Consejo Nacional de Inmigración	1) Proponer al Gobierno medidas sobre política migratoria y sugerir modificaciones legales; 2) Estudiar y seleccionar las corrientes migratorias; 3) Promover el retorno de bolivianos radicados en el exterior.	Presidente: Subsecretario de Migración. Coordinador General: Designado por el Consejo. Las proposiciones al Gobierno se hacen a través del Consejo Nacional de Economía y Planeamiento.
Brasil	Comisión Nacional de Regiones Metropolitanas y Política Urbana	1) Apoyar la implementación del sistema de regiones metropolitanas; 2) Proponer directrices de la política nacional de desarrollo urbano, formulando estrategias y objetivos; 3) Proponer las normas e instrumentos de acción; 4) Coordinar a los organismos involucrados en la ejecución.	Presidente: Secretario General de Planeamiento. Vicepresidente: Secretario General del Ministerio del Interior.
Colombia	Consejo Nacional de Población y Medio Ambiente	1) Asesorar al Gobierno en asuntos de población, recursos naturales y medio ambiente, elaborando y proponiendo políticas; 2) Proponer y promover estudios relacionados con la dinámica poblacional.	Presidente: Presidente de la República. Secretaría Ejecutiva: Departamento Nacional de Planeación. Los miembros titulares son Ministros y Directores de Institutos. Se crearon Comités de Trabajo.
Costa Rica	Comité Nacional de Población	1) Coordinar a las instituciones involucradas en la ejecución del Programa Nacional de Planificación Familiar y Educación Sexual; 2) Realizar investigaciones demográficas; 3) Evaluar el Programa.	Presidencia: Es rotativa; en cada sesión se elige un Presidente. Secretaría Ejecutiva: Asociación Demográfica Costarricense. El Comité es un organismo semi-oficial, donde se decide por consenso.
Chile	Oficina de Planificación Nacional	1) Orientar la formulación de políticas poblacionales; 2) compatibilizar y asignar prioridades a planes, programas y proyectos de las Secretarías Regionales.	Existe una Oficina Nacional y varias Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación.
Ecuador	Consejo Nacional de Población	1) Estudiar las relaciones entre desarrollo socio-económico y población; 2) Estudiar la posición técnico-política del Ecuador en la Conferencia Mundial de Población.	Presidente: Presidente de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación. Secretaría Técnica: Ubicada en la Junta y dirigida por el Sub-Director General de Planificación.
El Salvador	Comisión Nacional de Población Comité Técnico de Población	1) Plantear objetivos, definir metas y adoptar la alternativa más conveniente para la implementación de la Política Integral de Población. 1) Realizar estudios, proponer alternativas de implementación; 2) Ejecutar las decisiones; 3) Evaluar las actividades; 4) Formular planes y programas sectoriales.	Secretario Ejecutivo: Ministro de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social. Desde noviembre de 1977 pasó a presidir la Comisión el Ministro del Interior. Los miembros titulares son Ministros. La Política se implementa por planes anuales operativos. El Comité funciona como una secretaría colegiada de la Comisión. Cuenta con un director ejecutivo quien debe coordinar y asegurar el cumplimiento de las funciones del Comité y servir de enlace entre el Comité Técnico y el Consejo Nacional de Población. Los miembros del Comité son directores o jefes de las unidades directamente responsables de la ejecución de las políticas. Realiza evaluaciones. El Comité se ha dividido el trabajo en sub-comités.
Guatemala	Grupo de Trabajo para Programa sobre Población y Desarrollo	1) Analizar la relación entre población y desarrollo; realizar un diagnóstico para disponer de las bases necesarias para la formulación de una política de población.	Los miembros del grupo son funcionarios de Divisiones de los Ministerios. Se cuenta con dos Directores de Direcciones Generales. Se ha realizado un seminario y se proyecta otro para 1978.

(continúa)

Tabla III-2 (Conclusión)

AMERICA LATINA: ORGANISMOS NACIONALES ENCARGADOS DE LOS PROBLEMAS POBLACIONALES.
SU ORGANIZACION Y PRINCIPALES FUNCIONES

País	Nombre del organismo	Principales funciones	Organización básica
Haití	Departement de la Santé Publique et de la Population	a/	a/
Honduras	Dirección General de Población y Política Migratoria	1) Ejecutar la política demográfica.	Está organizada en 41 dependencias divididas en dos zonas geográficas: central y nor-occidental.
México	Consejo Nacional de Población	1) Elaborar planes y programas demográficos; 2) Promover, apoyar y coordinar estudios o investigaciones para fines de la política demográfica; 3) Asesorar y asistir en materia de población a toda clase de entidades; 4) Elaborar y difundir programas de información y orientación pública; 5) Evaluar los programas que llevan a cabo los diferentes organismos públicos.	Presidente: Secretario de Gobernación (Ministro del Interior). Está formado por Ministros que se encargan que se ejecute la política en sus respectivas reparticiones. Existe una Secretaría General que hace cumplir los acuerdos de la Comisión. Esta cuenta con 4 unidades técnicas y 3 unidades administrativas.
Panamá	Comisión Nacional de Política Demográfica	1) Formular las políticas de población.	Presidente: Ministro de Salud. La Comisión está formada por Ministros. Secretaría Técnica: Oficina de Estudios de Población del Ministerio de Salud.
Paraguay	Comité Especial de Población	1) Determinar los lineamientos de una política nacional de población.	Los miembros eran representantes de los Ministerios y organismos oficiales vinculados a la problemática nacional. Se formaron 11 comisiones de trabajo (No han funcionado).
	Dirección General de Migraciones	1) Hacer cumplir las normas de la Ley de Migraciones; 2) Planificar la política migratoria, con la Secretaría Técnica de Planificación; 3) Reunir y suministrar información de las condiciones para la inmigración; 4) Realizar estudios sobre la materia.	Aún no se ha reglamentado la Ley de Migraciones.
	División de Población y Recursos Humanos	1) Análisis permanente de la realidad demográfica; 2) Centralización y sistematización de la información; 3) Elaboración de proyecciones oficiales; 4) Proposición de recomendaciones en cuanto a objetivos, metas y medios para la formulación de una política explícita de población integrada a la política general de desarrollo; 5) Promoción y coordinación de la investigación requerida para la formulación y evaluación de políticas demográficas.	
Perú	Sistema Nacional de Planeación	1) Compatibilizar, aprobar y evaluar los programas de actividades de cada sector, de acuerdo a los Lineamientos de la Política de Población (función que le corresponde al Instituto Nacional de Planificación); 2) Elaborar los programas de actividades (función que le corresponde a cada Ministerio).	En cada Ministerio existe una Oficina Sectorial de Planificación. La entidad técnica coordinadora es el Instituto Nacional de Planificación.
República Dominicana	Consejo Nacional de Población y Familia	1) Estudiar todos los aspectos del problema poblacional con miras a la definición de una política de población; 2) Coordinar y administrar el Programa Nacional de Planificación Familiar.	Presidente: Secretario de Salud Pública y Asistencia Social. Existe además una secretaría ejecutiva que cuenta con una Unidad de Evaluación.
Uruguay	Comisión Interministerial	1) Estudiar la problemática poblacional del país; 2) Estructurar una política poblacional.	Los miembros son ministros.
Venezuela	Oficina Central de Coordinación y Planificación.	1) Formular planes y programas; 2) Integrar y coordinar a los sectores sociales y económicos; 3) Realizar diagnósticos de la realidad.	Existe un sector de población que coordina a los otros sectores sociales y económicos.

Fuentes Principales: Idem, Tabla III-1.

a/ No se dispone de información.

IV. ESTADO ACTUAL DE LAS POLITICAS DE REDISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION EN AMERICA LATINA

Joop Alberts

El autor agradece a Miguel Villa por sus aportes críticos durante la preparación de este capítulo y la revisión de la versión final.

1. Introducción

A. El estudio de las políticas de redistribución espacial de la población en América Latina

Las políticas de redistribución espacial de la población suelen ser concebidas dentro del amplio contexto de las políticas de población. Tales políticas consisten en medidas que se toman al nivel público para adecuar el tamaño, el ritmo de crecimiento, la estructura y la distribución espacial de la población a los objetivos del desarrollo económico y social establecidos por un país. Desde este punto de vista, las políticas de población son parte integrante de las políticas de desarrollo socio-económico. Por un lado, las primeras se justifican en la medida en que, por sus efectos sobre la dinámica y estructura de la población, contribuyen al logro de los objetivos del desarrollo. Por otro, debe considerarse que para alcanzar ciertas metas demográficas se requiere una acción concertada sobre múltiples factores económicos y sociales, razón por la cual las políticas de población adquieren un carácter intersectorial.

Considerando que las políticas de redistribución de la población asumen un carácter multi-sectorial y que tienden a privilegiar los elementos espaciales asociados a la localización humana, es indudable que ellas encuentran una fuerte vinculación con los procesos de planificación. En particu-

lar, sus atributos tienden a identificarse con la dimensión urbano-regional de la planificación debido a que ésta se presta especialmente para articular variables económicas, sociales y espaciales que configuran el complejo de condicionantes que rigen el emplazamiento poblacional. Además, se ha reconocido generalmente que la planificación urbano-regional muestra una aptitud para integrar niveles decisorios ubicados en diversos planos que van desde los nacionales hasta aquéllos involucrados en las comunidades locales. De este modo, ambos campos, redistribución espacial de la población y planificación urbano-regional, aparecen indisolublemente ligados en la definición e implementación de políticas dentro del marco de objetivos socio-económicos y espaciales globales.

En lo que se refiere a la redistribución espacial de la población cabe distinguir entre las medidas diseñadas para influir sobre la distribución geográfica y las consecuencias redistributivas no prevista de diversos programas de desarrollo. En la primera categoría se encuentran medidas tales como la descentralización de la industria y de la administración pública, el desarrollo de centros en crecimiento, la construcción de nuevas ciudades, medidas que fomentan el desarrollo rural, la remodelación de las grandes ciudades, políticas de comunicación e incluso medidas coercitivas para el retorno de migrantes rurales.

Si bien tales medidas integran las llamadas

políticas de redistribución espacial, al tratar este tema no puede excluirse los efectos redistributivos de ciertos programas de desarrollo. Existe, por ejemplo, una serie de políticas de desarrollo general que, aun cuando no fueron diseñadas específicamente para influir sobre la distribución espacial, tienen efectos sobre ella. Entre estas políticas puede señalarse: a) la reforma agraria; b) el fomento a las industrias artesanales domésticas y a las pequeñas industrias locales; c) programas de desarrollo rural integrado; d) el desarrollo de la industria ligera de elaboración de productos agrícolas en las propias ramas de producción o en sus proximidades; e) el establecimiento de industrias pesadas en ramas subdesarrolladas o particularmente afectadas por crisis económicas; y f) las políticas de precios, de créditos y de aranceles aduaneros. ^{1/}

De lo anterior puede desprenderse que no es tarea fácil hacer un análisis comparativo y sistemático de todos los programas existentes en la América Latina en cuanto a su influencia en la distribución espacial, ya que no existe una política única de redistribución espacial de la población, sino un sistema de medidas directas e indirectas que varían de país a país. Por otra parte, debe reiterarse que para interpretar bien los diferentes programas, habría que hacer un análisis profundo de las estructuras político-económicas de estos países, de las relaciones de poder implícitas y su influencia sobre los procesos de toma de decisión en la formulación de los planes nacionales de desarrollo, en particular en lo que se refiere a los instrumentos que se seleccionan y su eficacia prevista según el contexto del país.

Cabe hacer notar también que no todos los países de la región están en el mismo nivel y experiencia en cuanto a la incorporación del crecimiento, estructura y distribución espacial de la población en los planes de desarrollo regional y urbano. Algunos países, como el Brasil, Colombia, el Perú, Venezuela, México, Chile, la Argentina y Cuba, tienen una larga experiencia en la planifica-

ción regional y urbana y disponen actualmente de planes detallados respecto a la redistribución espacial de la población. Por otra parte, en Bolivia, el Ecuador y en los países centroamericanos y del Caribe, aparentemente la planificación de la distribución espacial recién se está incluyendo en los planes de desarrollo. No cabe duda que este hecho se encuentra asociado tanto con el proceso de urbanización, como también con la estructura urbana de estos países. Casi todos se encuentran en una fase de urbanización tardía, caracterizada por un bajo nivel de urbanización, pero con un acelerado crecimiento de la población urbana. Por otra parte, en general tienen una estructura urbana relativamente simple, esto es, gran parte de la población urbana se concentra en el área metropolitana y existen además pocas ciudades de importancia poblacional.

Vista la aparente diferencia que existe entre los países en cuanto a la planificación regional y urbana y en cuanto a los patrones de distribución espacial de la población, se estima conveniente esquematizar, a continuación, los grandes rasgos de las políticas de desarrollo urbano regional en la América Latina, lo que además permite llegar a un nivel más alto de comprensión del estado actual de las políticas de redistribución espacial de la población.

B. Algunos antecedentes acerca de la planificación del desarrollo regional y urbano en la América Latina

En la América Latina los primeros esbozos de política regional se registraron durante los años 50. Cabe destacar que los programas no fueron diseñados para obtener cambios demográficos, sino que surgieron básicamente de: a) la necesidad de afrontar en mejor forma los efectos de desastres naturales; b) cambios en la importancia económica de ciertas regiones; c) razones de seguridad, fomentando el desarrollo de zonas fronterizas; y, d) otras consideraciones políticas y económicas, resultantes de la creciente demanda de bienes y servicios de regiones periféricas.

Entre los diferentes tipos de desarrollo regional valga mencionar, en primer lugar, la instauración

^{1/} Alberts, Joop y Villa, Miguel, Políticas de Redistribución Espacial de la Población: una Bibliografía Anotada, CELADE, Serie IPI N° 23, noviembre de 1976, Santiago, Chile.

de autoridades regionales con el fin de ejecutar ciertos proyectos de propósitos múltiples fuera del centro metropolitano del país.^{2/} Uno de los ejemplos más remotos es, sin duda, la Superintendencia de Desarrollo del Valle del Río San Francisco, en Brasil (1948), a cargo de la ejecución de obras de regularización de riego y navegación y programas de colonización. Algunos años después, en México (1951), se forman las Comisiones Federales para el estudio y colonización de diversas cuencas hidrográficas. Este sistema de comisiones especiales, dependientes del gobierno central, ha permitido la inversión de cuantiosos recursos y ha favorecido los asentamientos de campesinos en gran escala. También en Colombia, a partir de 1954, se han venido instaurando autoridades regionales, como es la Corporación Autónoma del Valle del Cauca, la Corporación de los Valles del Magdalena y del Sinú y otras. Todas ellas estuvieron asociadas con la construcción de importantes obras de riego, de generación de energía y construcción de infraestructura. Como último ejemplo se estima importante mencionar la Corporación de Guyana, Venezuela (1960), y las Corporaciones Regionales en el Zulia, la región Nororiental, la región Centro—Occidental y Los Andes, en 1964.

Como un segundo tipo de desarrollo regional es preciso señalar la creación de mecanismos de transferencia. Muy conocida al respecto es la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE, Brasil, 1959), creada para administrar incentivos fiscales.

Un lugar central en la historia del desarrollo regional y urbano ocupan los proyectos de creación de polos de crecimientos y centros de desarrollo, como el de Ciudad Guyana (Venezuela, 1970), Brasilia (1957), Reconcavo Baiano (Brasil, 1959), Chimbote (Perú, 1955), Arica (Chile, 1955) y Sahagún (México, 1960).

Por otra parte, puede observarse, aunque en pocos países, el desarrollo de áreas metropolitanas con organismos propios como un tipo de desarrollo regional entendido como una ampliación

de la infraestructura de la aglomeración (por ejemplo, Grupo Ejecutivo de Sao Paulo).

Por último, el desarrollo regional también encuentra sus raíces en una serie de programas de desarrollo rural, como la reforma agraria de México (1917), Bolivia (1952), Cuba (1959), Colombia (1961), Venezuela (1960), Brasil (1963), Perú (1964) y Chile (1962).

La planificación urbana, por su parte, tiene una tradición más prolongada en la América Latina. Sin embargo, durante largo tiempo las labores desplegadas en este campo se limitaron a los aspectos físicos del planeamiento. Careciendo de apoyo político y administrativo y sin contar con una representación efectiva de las poblaciones urbanas, la acción de los planificadores se restringió a la producción de instrumentos "reguladores" (planes directores, planes maestros, planes seccionales) del diseño y la organización físico—espacial urbanos. Muchas de las recomendaciones contenidas en aquellos documentos resultaron inaplicables por la ausencia de otros dispositivos que afectaron los condicionantes estructurales de la captación, asignación y aprovechamiento de recursos. Además, las indicaciones de corte "urbanístico" se enfrentaron con obstáculos de orden administrativo (falta de capacidad de gestión a nivel local, insuficiencia de adiestramiento por parte del personal encargado de interpretar esas disposiciones). Por otra parte, el proceso de elaboración de los planes urbanos solía ser lento y circunscrito al ámbito específico de una localidad (concebida como un sistema cerrado), de tal forma que una vez concluida su preparación quedaban transformados a menudo en instrumentos obsoletos y espacialmente desarticulados.^{3/}

A partir de los años 60 puede observarse un cambio fundamental en la planificación regional y urbana. La reducción de las desigualdades en la estructura espacial interna del desarrollo y el

^{2/} Stohr, W., *Materials on Regional Development in Latin America: Experiences and Prospects*, Segundo Seminario Interamericano de las Políticas de Desarrollo en América Latina, Santiago de Chile, 1969.

^{3/} CELADE, *Las Políticas de Población en el Contexto del Desarrollo Económico y Social*. DC/15, Capítulo II. (Documento presentado a la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina, San José de Costa Rica, 8 al 12 de noviembre de 1976.)

Cuadro IV-1
LA DISTRIBUCION INTERNA DE LA POBLACION, 1976

País	(1) ¿Cómo considera el Gobierno la actual distribución de la población?			(2) ¿Considera el Gobierno que el ritmo actual de cambio demográfico en la región metropolitana (M) y en las partes urbanas (U) y rurales (R) de otras regiones contribuye positivamente al desarrollo o que lo dificulta?		(3) ¿Ha formulado el Gobierno una política para modificar las tasas de migración interna en estas regiones? ¿Cuándo?			(4) ¿En qué consiste la política?			(5) ¿Cómo considera el Gobierno el ritmo de poblamiento de las zonas escasamente pobladas o des pobladas?				
	No es apropiada	Es apropiada aunque necesita cambios poco importantes	Totalmente apropiada	Dificulta el desarrollo		Contribuye positivamente	Sí			No	En áreas metropolitanas	En otras áreas urbanas	En áreas rurales	Demasiado lento	Satisfactorio	Demasiado rápido
				Cambio demasiado lento	Cambio demasiado rápido		M	U	R							
Argentina	X				M U R		(1970) X	(1970) X	(1970) X		1	6	15			X
Colombia	X				M	U R	(1975) X	(1975) X	(1975) X		2	6-14	8-9			X
Costa Rica	X				M ^{a/}			X	X			6	12			^{b/}
Chile	X				M U R				X				10			X
Ecuador	X				M U ^{a/}					X						X
El Salvador	X				M U R				(1975) X				9			^{c/}
Haití	X			U R	M		(1976) X	(1976) X	(1976) X		3-4	4-6	9-13			^{d/}
Honduras	X				M U R				X				10			X
México	X			R	M U		(1974) X	(1974) X	(1974) X		5	5	5			^{d/}
Nicaragua		X		R	M	U	(1975) X	(1975) X	(1975) X		4	6-7	8-11			X
Panamá Rep. Dominicana	X			R	M U					X						X
Uruguay	X			U R	M					X						X
Total	12	1	0	2 5	13 8 5	0 2 1	5	6	9	4				9	0	

Fuente: Naciones Unidas, La Tercera Encuesta Demográfica entre los Gobiernos. Las Políticas Demográficas en el Contexto del Desarrollo en 1976.

^{a/} No hay opinión respecto a otras áreas porque la información es insuficiente.

^{b/} No es satisfactorio debido a su impacto para los recursos naturales.

^{c/} No hay tal área.

^{d/} No hay suficiente información para expresar opinión.

1: No se permite la localización industrial cerca de la ciudad capital.

2: La construcción de ciudades dentro de las ciudades.

3: El reajuste de la densidad.

4: Mejor distribución y/o aumento de los servicios públicos y las actividades económicas.

5: Programas de salud y educación.

6: Fomento de la industrialización.

7: Centros habitacionales.

8: Agro-industrias.

9: Desarrollo rural, reforma agraria (comercio y tecnología).

10: Asentamientos rurales.

11: Colonización.

12: Asignación familiar, desarrollo social.

13: Equipamiento social.

14: Descentralización administrativa.

15: Leyes de zonas y áreas fronterizas.

manejo racionalizado del territorio se constituyen en elementos estratégicos de la política del desarrollo. Surge, además, un amplio reconocimiento de la necesidad de incorporar a fondo las variables sociales, demográficas y territoriales en los modelos vigentes de planificación.

C. Redistribución espacial de población y planificación del desarrollo urbano y regional

En lo que se refiere a la distribución espacial de la población y las migraciones internas, es también a partir de los años 60 que se formulan objetivos y metas adecuados a las necesidades propias del desarrollo regional. En diferentes reuniones científicas realizadas se pone de manifiesto el concepto de la creación de ciudades intermedias y la revitalización de centros urbanos y locales. Al respecto, cabe señalar que tanto en la Conferencia Mundial de Población celebrada en Bucarest (1974), como en la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población de México (1975), se llegó a un conjunto de acuerdos y recomendaciones destinados a orientar la acción en el campo de las políticas de redistribución espacial de la población. En lo referente a los objetivos y metas de tales políticas se recomendó:^{4/}

“Incidir en la dispersión de la población, las corrientes migratorias, la distribución espacial y la excesiva concentración urbana, a través de programas integrales de desarrollo agrario, regional y urbano, de acuerdo al interés de los países y en el marco de sus estrategias globales de desarrollo económico y social.”

Para alcanzar estos objetivos generales se propusieron los siguientes objetivos específicos:

- a) propiciar 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; y
- f) orientar las corrientes migratorias internas de acuerdo con las necesidades planteadas por el propio desarrollo regional de cada país.”

En 1976 las Naciones Unidas realizó la Tercera Encuesta Demográfica entre los gobiernos del mundo sobre las políticas demográficas en el contexto del desarrollo. Resulta interesante resumir brevemente algunas de las principales conclusiones acerca de las respuestas dadas por los países latinoamericanos (véase el cuadro IV-1).^{5/}

En primer lugar, de la información recogida sobre el pensamiento de los gobiernos acerca de los patrones de la distribución espacial se desprende claramente el gran consenso que existe entre las autoridades de los países de la región sobre esta problemática. Casi en forma unánime declararon que la actual distribución espacial de la población no es apropiada, que el ritmo del cambio demográfico en la región metropolitana y en las partes urbanas y rurales de otras regiones dificulta el

^{4/} Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Informe de la Reunión, Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población, ST/CEPAL/CONF. 54/L. 9/Rev. 1, México, D.F., 3 a 7 de marzo de 1975, párrafo 151.

^{5/} Cuadro tomado de: Notes on Population Policies in Latin America, ECLA/CELADE, 1976, presentado en la 12ª sesión del ACC Sub-Committee on Population, New York, 27-29 de septiembre de 1976.

desarrollo y que se requiere ajustar los patrones de la distribución espacial a los objetivos del desarrollo. Según la encuesta, en gran parte de los países se inició o se están contemplando políticas para modificar las corrientes de migración interna. Entre las diversas medidas identificadas se encuentran el control de la localización industrial, la redistribución de servicios públicos, la descentralización de la economía, programas de desarrollo social, el fomento de áreas rurales, hasta la construcción de ciudades dentro de la ciudad.^{6/}

En virtud de los antecedentes mencionados adquiere gran importancia la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina (Costa Rica, 1976). En ella se presentó una serie de documentos con referencias detalladas a políticas de redistribución espacial de la población. El análisis de dichos documentos se incluye en este informe sobre el estado actual de las políticas de redistribución espacial de la población latinoamericana.^{7/} Tomando en cuenta, sin embargo, la ausencia de representantes de algunos países, como también ciertas diferencias en el tratamiento del tema en las diversas presentaciones, se ha estimado conveniente completar el

estudio con información consignada en los actuales planes de desarrollo de los gobiernos y en otras fuentes.

Como se ha señalado anteriormente, no es una tarea fácil hacer un análisis comparativo de los diferentes programas de desarrollo y de sus efectos sobre la distribución espacial. Resumiendo, puede decirse que no hay una política única de redistribución espacial de la población, sino un sistema de medidas directas e indirectas que varía de país a país. Además, debe reiterarse que no todos los países se encuentran en el mismo nivel, ni tienen igual experiencia, en cuanto a la inclusión de estas variables en los planes de desarrollo.

Por último, cabe señalar que la redistribución espacial de la población no constituye el único objetivo de una política; es por esta razón que la información que se necesita para un análisis como el que sigue se encuentra en forma dispersa en una gran cantidad de documentos sobre planificación del desarrollo regional, urbano y rural, frecuentemente de carácter oficial y confidencial, no publicado o de circulación limitada. Lo anterior implica que en esta evaluación del estado actual de políticas de redistribución espacial de la población existen algunas omisiones.

2. Programas nacionales de desarrollo y políticas de redistribución espacial de la población

A la luz de las observaciones anteriores se ha estimado conveniente introducir una cierta pauta ordenadora de los diferentes programas nacionales de desarrollo y de las políticas de redistribución espacial, agrupándolas dentro de grandes categorías que pretenden identificar solamente cierto grado de avance en la formulación de medidas redistributivas de población. Estas categorías son:

- a) Políticas oficiales de redistribución espacial.
- b) Desarrollo regional y algunas medidas públicas para adecuar los patrones de la distribución espacial de la población a los objetivos del desarrollo.
- c) Planes de desarrollo que contemplan la redistribución espacial de la población como problema, pero sin explicitar políticas.
- d) Planes de desarrollo sin pronunciamiento específico sobre la redistribución espacial de la población.

A. Políticas oficiales de redistribución espacial de la población

(Brasil, Colombia, Perú, Venezuela, México y Argentina.)

^{6/} Ha de señalarse que la encuesta de las Naciones Unidas no fue diseñada para estudiar en profundidad las diferentes medidas destinadas a adecuar los patrones de la distribución espacial a los objetivos del desarrollo.

^{7/} Cabe señalar que el "informe de misión" de Miguel Villa, quien participó en la reunión en su calidad de funcionario del CELADE, ha sido de gran ayuda en la preparación de este trabajo. El informe incluye, entre otros tópicos, los resúmenes de los documentos presentados en la reunión. Por tratarse de un informe interno no es posible hacer las referencias correspondientes.

a) Brasil. Uno de los ejemplos más concretos de una política nacional de urbanización orientada a obtener una estructura urbana deseable es el Decreto Ley sobre la Comisión Nacional de Regiones Metropolitanas y Política Urbana, presentado en 1974 por el Ministro Jefe de la Secretaría de Planificación al Presidente de la República, y actualmente en vigencia.^{8/}

En la justificación del Decreto Ley el Ministro hace referencia al proceso acelerado de urbanización que viene generando grandes distorsiones, tanto desde el punto de vista de su distribución espacial, predominantemente litoral, como por las funciones desempeñadas por las diferentes ciudades en el desarrollo y por el nivel y calidad de los equipamientos urbanos.

Para que la política nacional de urbanización incorpore la dimensión espacial de la estrategia económica del país, el Gobierno propone los siguientes objetivos globales:

i) La descentralización intrarregional del sistema urbano dominante en la región Sudeste, especialmente a través del esfuerzo práctico de evitar el crecimiento de las grandes aglomeraciones urbanas de Sao Paulo y Río de Janeiro.

ii) La ordenación del proceso de desarrollo del sistema urbano de la región Sur mediante la expansión ordenada de las metrópolis regionales y el fortalecimiento de los núcleos urbanos de tamaño intermedio.

iii) La dinamización de la base económica de las metrópolis regionales del sistema urbano del Nordeste y el refuerzo de las actividades productivas y de los equipamientos sociales de los polos urbanos del interior.

iv) La promoción de la urbanización en las áreas de ocupación reciente o no consolidada de las regiones Norte y Centro-Oeste; y la organización del desarrollo de las metrópolis regionales en formación y de la región geoeconómica de Brasilia.

El Decreto Ley contempla además una serie de directrices específicas para cada región. Entre las más importantes cabe mencionar, para la región

Sudeste, la coordinación de las inversiones en infraestructura y la reglamentación de uso del suelo en las regiones metropolitanas de Sao Paulo y Río de Janeiro, de tal modo que induzca a la descentralización de las actividades productivas, particularmente las industriales, hacia centros periféricos de tamaño intermedio. Para la misma región se propone también la organización de áreas urbanas contiguas a las regiones metropolitanas del eje Río de Janeiro—São Paulo y São Paulo—Campinhas, la ordenación del crecimiento de la región metropolitana de Belo Horizonte y de Victoria y el refuerzo de la infraestructura urbana de las ciudades intermedias que se benefician en la descentralización funcional.

Para la región Sur cabe señalar la promoción del desarrollo de los polos urbanos subregionales de los Estados de Río Grande do Sul y de Paraná, con el fin de mantener ordenado el ritmo de crecimiento de las metrópolis regionales.

Las directrices para el Nordeste contemplan incentivos de las actividades productivas en las metrópolis regionales y de las otras capitales del Estado, como también la capacitación de los núcleos urbanos de tamaño intermedio para detener los flujos migratorios hacia las grandes ciudades.

También en las regiones Norte y Centro-Oeste se proyectan actividades de desarrollo metropolitano (Belem, Manaus y Santarem), la dinamización de ciudades capitales y la promoción de núcleos urbanos estratégicamente ubicados. Respecto a la región geoeconómica de Brasilia se definen además directrices para la ocupación ordenada a lo largo de los ejes viales que se dirigen hacia la capital del país.

Para la ejecución integrada y armónica de la política de desarrollo urbano, el Ministro propone la creación de la Comisión Nacional de Regiones Metropolitanas y de Política Urbana.

Las actividades en el campo de la redistribución espacial de la población no terminan con este Decreto Ley. En 1976 el Ministro del Interior y el Ministro Jefe de la Secretaría de Planejamento de la República crearon la "Comissão Executiva da Pesquisa de Migrações Internas".^{9/} Esta comisión

^{8/} "Regiones Metropolitanas y Política Urbana en el Brasil: Decreto Ley sobre la Creación de la Comisión Nacional", en SINDU Noticiero, julio 1974.

^{9/} CENMING, Política de Migrações Internas, Secretaría de Planejamento de la Presidencia de la República, 1976.

ha elaborado una política de migración con directrices que deben permitir la racionalización del proceso de distribución espacial. Más en particular la "política" (es un proyecto) propone disminuir los flujos migratorios hacia las regiones metropolitanas, promover medidas para la descentralización urbana, minimizar los factores de rechazo en áreas críticas y resolver, por medio de la planificación regional y urbana, algunos problemas de migración como la absorción de mano de obra migrante y su integración en las áreas de inmigración.

El plan distingue objetivos de naturaleza estructural y coyuntural. Los primeros consisten básicamente en: a) incentivar el desempeño de funciones urbanas en centros intermedios de manera descentralizada; b) mejorar el funcionamiento del sistema llamado "eco-social" de los grandes conglomerados urbanos; c) intensificar el proceso de expansión de la frontera agrícola nacional; d) modernizar la producción agrícola; y e) mejorar la calidad de la vida rural. Entre los objetivos de naturaleza coyuntural figuran la asistencia a los migrantes recién llegados y a los migrantes potenciales de áreas de rechazo y la cooperativización de actividades informales existentes en los mercados de trabajo urbanos, para mencionar algunos. Se especifican, además, los instrumentos de apoyo a la política migratoria que consisten, principalmente, en sistemas de capacitación e información sobre los movimientos poblacionales y sobre el mercado de trabajo.

Con relación al programa de migraciones internas se han efectuado numerosos estudios que sirven de base a las acciones puestas en marcha. Recientemente se han iniciado investigaciones orientadas a proporcionar insumos para el III Plano Nacional de Desarrollo (1980-1985). Entre los tópicos considerados se destacan: análisis del destino espacial y sectorial de los recursos fiscales en el período 1970-1975 y de sus probables efectos sobre la distribución espacial de la población; análisis de patrones alternativos de nucleamiento de la red urbana brasilera considerando las implicaciones de la aglomeración y descentralización en términos de costos y beneficios; análisis de las relaciones de producción en el sector agropecuario y de la movilidad del tra-

bajador rural; análisis de la dinámica espacial y sectorial de la fuerza de trabajo con un estudio de caso en el Estado de Paraná. ^{10/}

b) Colombia. En términos de políticas de redistribución espacial de la población, el Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional ^{11/} es un ejemplo ilustrativo de cómo se proyecta lograr, por medio de una descentralización industrial y de una política de desarrollo urbano y rural, un proceso de urbanización y una estructura urbana que contribuyan al rápido crecimiento económico, sin que este proceso ocasione altos costos sociales.

La política urbana y regional persigue dos objetivos: i) racionalizar el desarrollo interno de las grandes ciudades; y, ii) encauzar la migración hacia varios centros para lograr una mejor distribución de la población urbana, haciendo de las ciudades intermedias y pequeñas, lugares más atractivos para sus habitantes. Se señalan dos criterios orientadores de las acciones destinadas al cumplimiento de esos objetivos: i) la preocupación principal no debe ser el tamaño absoluto de los centros, sino la existencia de condiciones de vida agradables; y, ii) el desarrollo complementario, no antagónico, del campo y las ciudades. El marco general para las políticas específicas identifica tres líneas de acción: i) fomento a la descentralización a ciudades pequeñas e intermedias (en consonancia con los programas de descentralización industrial y administrativa); ii) política urbana para las ciudades grandes e intermedias; y, iii) política para las ciudades pequeñas (en consonancia con la política para el sector agropecuario).

El plan de acción para la descentralización contiene tres directrices básicas. En primer lugar, prohíbe la localización de nuevas industrias extranjeras en las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali y en sus áreas de influencia. La segunda consiste en un desarrollo industrial mediante el traslado de

^{10/} de Carvalho, Otomar, Políticas de População e de Migrações Internas no Brasil, documento presentado al Segundo Taller sobre Prioridades en la Investigación para Políticas de Población organizado por el Grupo Internacional para la Evaluación de la Investigación en Ciencias Sociales sobre Población y Desarrollo, México, 28 al 30 de junio de 1978.

^{11/} Departamento Nacional de Planeación, Para Cerrar la Brecha: Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional 1975 - 1978, Colombia, 1975.

industrias o localizaciones de nuevas industrias en centros de desarrollo intermedio. Para evitar que los centros intermedios se conviertan en nuevas áreas de excesiva concentración urbana, la tercera Directriz busca posteriormente el desarrollo de centros menores cuya localización permita orientar los movimientos poblacionales según un patrón de migración deseable.

Para lograr estos objetivos el Gobierno colombiano ha estimado necesario crear una serie de instrumentos e incentivos de los cuales se destacan los siguientes:

i) Las industrias extranjeras que pretendan establecerse en las ciudades escogidas en la primera etapa recibirán un tratamiento preferencial. Cabe mencionar que la prohibición para que nuevas industrias se establezcan en las ciudades capitales no se aplica a aquellas industrias que destinen el 50 por ciento, o más, de su producción a la exportación. También están excluidas las industrias que dejarían de ser rentables al localizarse lejos del área metropolitana.

ii) El Estado garantizará la infraestructura necesaria para la instalación y relocalización de industrias en las ciudades intermedias por medio de proyectos de inversión pública.

iii) Para el otorgamiento de créditos se dará preferencia a las industrias y empresas que inviertan en las zonas escogidas.

iv) Las empresas con participación del Estado se localizarán en las ciudades intermedias.

v) Las empresas exportadoras que se establezcan en las ciudades intermedias recibirán un subsidio igual a los pagos que ellas tengan que hacer por concepto de seguridad social.

vi) Los organismos del gobierno deberán fortalecer su administración mediante oficinas seccionales en las ciudades intermedias (descentralización administrativa).

Valga señalar que esta política de desarrollo de las ciudades intermedias no implica el abandono de las grandes ciudades. El plan de desarrollo urbano contempla la construcción de ciudades dentro de

la ciudad capital,^{12/} como también una racionalización del desarrollo interno de todas las ciudades para reducir los problemas de marginalidad y provisión de servicios y transportes. En esencia se promueve la descentralización de las grandes ciudades en núcleos relativamente autónomos y multifuncionales, evitando la congestión y minimizando los requerimientos de transporte; estos núcleos conformarían unidades que albergarían hasta unas 400 000 personas y serían planeados con anticipación para que dispongan de vivienda, servicios, recreación, y proporcionen empleos para la población vecindada en ellos.

Con relación a las localidades menores se estima que su existencia ha de estar íntimamente asociada a las áreas rurales que las circundan operando como centros de servicio, acopio y distribución. La política delineada para estas localidades es congruente con la de desarrollo rural integrado que, actuando conjuntamente con la reforma agraria, contribuye a aumentar la productividad y la producción del sector tradicional. Como este sector muestra una mayor capacidad de generación de empleo que las actividades agropecuarias modernas, comerciales y de exportación, se le confiere prioridad en términos de asistencia técnica y crediticia, articulándose estas medidas con acciones estatales en materia de provisión de servicios e infraestructura. El programa de desarrollo rural integrado contempla, además, la formación de núcleos de concentración de desarrollo social especialmente en zonas de alta densidad, la implantación de agroindustrias y el estímulo a formas asociativas de producción, comercialización y consumo.

Uno de los aspectos más originales de este plan de desarrollo es que para controlar el crecimiento urbano de las ciudades intermedias escogidas, se propone encauzar la migración rural-urbana hacia varios centros intermedios y menores, en particular hacia pequeñas ciudades ligadas con

^{12/} Para una información más detallada que aquella que suministra el Plan de Desarrollo de Colombia, véase: República de Colombia, Naciones Unidas y el BID, Bogotá Urban Development Study, Phase II, Final Report, Bogotá, septiembre, 1973; y República de Colombia, La Política Urbana y el Plan de Desarrollo, Departamento de Planeación, Bogotá, enero de 1974.

las áreas rurales que las circundan. Para lograr este propósito se propone mantener y mejorar el funcionamiento de los mecanismos de comercialización y distribución de artículos de esos lugares, por medio de recursos tales como créditos, asistencia técnica y robustecimiento de la producción agropecuaria.

El presente análisis de las medidas públicas tomadas por el Gobierno de Colombia para adecuar los patrones de la distribución espacial de la población a los objetivos del desarrollo no sería completo sin mencionar lo que se está haciendo en el campo de las políticas explícitas de migración. Estas han sido elaboradas para orientar los movimientos temporales de trabajadores rurales durante los períodos de cosecha. Al respecto, la Dirección General del Servicio Nacional de Empleo está llevando a cabo un programa que tiene los siguientes objetivos generales:^{13/}

i) Actuar sobre la regularización de los movimientos temporales de trabajadores rurales cuyo desplazamiento suma varios cientos de miles anuales en las cosechas de los distintos cultivos.

ii) Elevar las condiciones socio-laborales en que se encuentran estos trabajadores y sus familias tanto en el lugar de destino como de origen, actuando ya sea en los aspectos estrictamente laborales como en aquéllos relativos a sus condiciones de salud, vivienda, alimentación, etc.

iii) Analizar los problemas de retención de mano de obra, a través del apoyo a programas de desarrollo que implican tanto la posibilidad de rotación de cultivos estacionales, como otros de corta duración, o bien los proyectos de agro-industria, que permitan la absorción de una mayor mano de obra.

En función de estos objetivos se han elaborado para el año 1976 dos proyectos considerados piloto: la migración de trabajadores rurales a la cosecha de algodón en el Departamento del César y la migración de trabajadores rurales a la cosecha de café en los municipios Dos Quebradas, Pereira

^{13/} Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Política de Migraciones Laborales de Colombia, documento presentado a la IV Conferencia de Ministros de Trabajo de los países del Grupo Andino, Cartagena, Colombia, 8 al 12 de mayo de 1976.

(del Departamento de Risaralda), Chinchiná, Palestina, Manizales (del Departamento de Caldas), Trujillo, Río Frío, Argelia y Alcalá (del Departamento del Valle del Cauca) y los municipios del Sureste del Departamento de Antioquía.

El plan de acción consiste en la instalación, tres meses antes de la cosecha, de centros móviles de Migraciones Laborales en los lugares de procedencia de los migrantes. De acuerdo a la oferta de mano de obra para los distintos cultivos se informa a los trabajadores sobre las posibilidades existentes en la zona y las ofertas de empleo que se obtienen en las fincas. También estas oficinas se encargan de la regulación del sistema de contratación de los migrantes laborales temporales, del examen médico habilitante y de la vacunación. Otra tarea importante consiste en una capacitación laboral, por medio de la cual se informa a los trabajadores sobre sus derechos laborales, los mecanismos legales para la reclamación de sus derechos, las características de las organizaciones sindicales y se les entrena para el cultivo en que trabajarán.

Por otra parte, el programa incluye la organización de un refuerzo de todos aquellos aspectos relativos a la seguridad social de la familia del trabajador migrante en el momento de su ausencia. Una vez comenzada la cosecha, estos centros se desplazan a la zona de destino de los migrantes para la regulación de los contratos y el control de la situación socio-laboral, en especial, el sistema de contratación, de pagos, de montos de salarios y suplementos y las condiciones de salud, alimentación y vivienda.

Cabe hacer hincapié en el hecho que estos proyectos fueron preparados con una base científica bastante amplia, porque con anterioridad a su aplicación se llevaron a cabo encuestas sobre temas como:

- i) la situación demográfica;
 - ii) la motivación del empleo, de la migración y canales de información sobre la cosecha;
 - iii) las condiciones de trabajo y organización sindical; y
 - iv) las condiciones de alimentación, salud y vivienda.
- c) Perú. También el Perú pertenece al grupo

de países que en sus planes de desarrollo regional formulan objetivos e instrumentos explícitos de redistribución espacial de la población.^{14/} En el último plan de desarrollo se establece claramente, como uno de los principales objetivos, una mejor distribución de la población en el territorio en concordancia con los objetivos del desarrollo regional y de la seguridad nacional.^{15/} Del programa puede desprenderse que se proyecta promover acciones que favorezcan el asentamiento poblacional en zonas escasamente pobladas y en las zonas fronterizas, contribuyendo "al desarrollo pleno del país y a la seguridad nacional", apoyando asimismo la reorientación de las corrientes migratorias hacia nuevas áreas de desarrollo agropecuario y de desarrollo industrial, que limiten y compensen el excesivo crecimiento de la capital y apoyen la descentralización dentro de la política de desarrollo regional.

La estrategia de desarrollo a largo plazo (1990) enfatiza la aplicación simultánea de reformas estructurales y la creación de nuevos polos de desarrollo. Las reformas estructurales, que se orientan a incorporar población rural y de la periferia urbana al proceso económico, afectarían a los sectores agrícola, minero, industrial, público, de infraestructura y servicios. Estas reformas se realizarían en función de modificar las tendencias actuales del proceso de urbanización centralizada, lo que implica crear polos de desarrollo compensatorios de la capital propiciando una reorientación de las corrientes migratorias. Tales polos se emplazarían en regiones estratégicas dotadas de un alto potencial agropecuario y minero susceptibles de industrializarse y que originen un proceso autopropulsivo de desarrollo. Esto implica la previa construcción de infraestructura económica y social, la promoción de proyectos de "urbanización popular" y un fuerte impulso financiero.

A mediano plazo, la política de acondicionamiento del territorio propone los siguientes objetivos:

i) fortalecer los vínculos económicos y administrativos entre zonas complementarias vecinas;

^{14/} Decreto Supremo Nº 00625-76, en el diario "El Peruano", 3 de septiembre, 1976.

^{15/} Instituto Nacional de Planificación (INP), Documento COT (Cambios fundamentales en la Ocupación del Territorio Peruano), Perú, 1975.

ii) crear centros de demanda compensatorios de Lima;

iii) institucionalizar formas de ayuda mutua;

iv) ampliar los servicios sociales a los grupos marginados;

v) ampliar la tierra agrícola.

Dos consideraciones rigen la aplicación de la estrategia a mediano plazo:

i) especialización económica de las unidades territoriales, distinguiendo cuatro tipos de zonas de acción concentrada (con ventajas comparativas en materia de recursos naturales; con alto desarrollo relativo; con saturación de población; con frontera agrícola) y a Lima Metropolitana donde, en conjunto, reside el 80 por ciento de la población del país; y,

ii) establecimiento de mecanismos descentralizados de planificación regional. Para cada zona distinguida se asignan acciones específicas que se caracterizan por incentivar la descentralización económica.

Si bien la descentralización económica parece figurar como el instrumento de mayor importancia para lograr los objetivos, se propone, antes de iniciar su implementación, atraer a la población rural dispersa hacia lugares que presenten mejores condiciones para su desarrollo mediante una concentración de actividades y proyectos económicos y sociales en algunas provincias.

Por otro lado, hay que señalar que una de las bases principales para la conformación de economías regionales consiste, según el plan de desarrollo, en crear en torno a determinados centros urbanos, espacios económicos con cierto grado de autonomía de la influencia económica de la capital. Respecto a la ciudad de Lima, las acciones apuntan hacia una descentralización quitando paulatinamente una serie de ventajas tanto políticas como económicas, fomentando, además, una descentralización industrial.

La política de cambios en la distribución espacial de la población fue desarrollada por el Instituto Nacional de Planificación a base de un detallado análisis, a nivel de cada región, de la distribución

espacial de la población rural, de los índices de saturación por medio de la relación hombre/tierra y de proyecciones de flujos migratorios a 20 años para lograr un equilibrio en la ocupación de las tierras de producción agropecuaria.^{16/}

Teniendo en cuenta los análisis precedentes se determinó la distribución "racional" de la población en el espacio rural, habida consideración de las potencialidades de explotación de los recursos naturales. A partir de estos antecedentes se determinó, mediante coeficientes empíricos, la población urbana "normativa" de las regiones, para desagregarla después en diez sistemas urbanos y en ciudades individuales. Los datos obtenidos se ajustaron a los de la proyección de la población para 1990. Como resultado de lo anterior se estimó conveniente crear unas 20 ciudades nuevas que contribuirían a organizar los sistemas urbanos y las estructuras regionales.

Sobre la base de los estudios de los que se ha hecho reseña, se han diseñado dos modelos. El primero, llamado de "Distribución de Ingreso y Acondicionamiento del Territorio", es un modelo agro-regional de optimización de la inversión para incorporar nuevas tierras y para el emplazamiento de servicios. El segundo, conocido como "Modelo Urbano Regional", permitiría discernir alternativas de crecimiento demográfico para los distintos sistemas urbanos del país.

d) Venezuela. El V Plan de la Nación para el Desarrollo de Venezuela en el período 1976-1980 se caracteriza por tener un programa de descentralización de la economía.^{17/} Si bien este plan tiene como objetivo principal la aceleración del crecimiento económico, también establece que por

^{16/} Meot R. y Domicely, D., "Cambios Estratégicos en la Ocupación del Territorio: Algunas Cuestiones Derivadas de la Experiencia Peruana", en *Planificación Regional y Urbana en América Latina*, ILPES, ILDES, presentado al Seminario Internacional sobre Planificación Regional y Urbana en América Latina, Viña del Mar, Chile, abril, 1974.

^{17/} Figueroa, B. de, *La Población en la Planificación de Venezuela: Concepción e Implementación de las Políticas de Población en el V Plan de la Nación*, documento presentado a la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina, San José de Costa Rica, noviembre de 1976.

medio de la descentralización, se intente lograr una racional ubicación de la población en ciudades, pueblos y núcleos rurales y que la localización de las inversiones en las regiones se oriente de manera que elimine el crecimiento desordenado de las ciudades y reduzca progresivamente las áreas marginales en las principales ciudades del país.

La estrategia contenida en el V Plan propende a la superación de los desequilibrios regionales, indicando que los imperativos de política comprenden la expansión del espacio económico, incorporando áreas al proceso de crecimiento, así como el uso racional del medio natural para generar nuevas ventajas que sirvan como instrumento de acción de población y actividades económicas. "Mientras la población siga creciendo rápidamente y exista la marginalidad social, el modelo productivo atenderá la ampliación del mercado en sus necesidades vitales y el modelo espacial atenderá el descongestionamiento de la economía desde zonas saturadas hacia nuevos espacios de perspectivas promisorias".^{18/} Esto supone crear áreas prioritarias para agroindustrias y replantearse los problemas urbanos, fomentar mercados locales e inducir la localización de empresas en regiones de menor desarrollo.

Un elemento clave de la estrategia es la descentralización económica, la cual abarca a todas las actividades que no requieren localizarse en los centros de mayor desarrollo para satisfacer sus objetivos. Además se propone la incentivación de actividades autopropulsivas en el interior del país tratando de retener los recursos humanos calificados que tienden a emigrar hacia el litoral central. Paralelamente se propicia un plan de desarrollo fronterizo que contempla el establecimiento de centros poblados permanentes. En particular, la descentralización económica se apoya en cuatro zonas para las que se consignan acciones específicas basadas en el manejo administrativo de incentivos:

i) la zona A, que comprende el área metropolitana de Caracas, se define como de "expansión limitada", prohibiéndose la localización de nuevas

^{18/} República de Venezuela, Oficina Central de Coordinación y Planificación, *V Plan de la Nación, 1976-1980*, Caracas, Talleres Avila/Arte, 1976.

industrias, salvo en casos excepcionales, y se desalienta la ampliación de servicios universitarios;

ii) la zona B, que rodea a la anterior, recibe la designación de área de "crecimiento autosostenido" y en ella sólo se asignarán incentivos limitados, restringiendo la localización industrial y racionalizando el uso de los recursos naturales;

iii) la zona C, de incentivos preferenciales, con centros prioritarios para la desconcentración industrial, agroindustrias, núcleos educacionales, descentralización administrativa del sector público, hacia los cuales se dirigirán las líneas de créditos y otros incentivos fiscales;

iv) la zona D, de incentivos especiales sujetos a estudios y consideraciones particulares.

En su memoria fiscal del año 1972, el Ministerio de Obras Públicas, a cargo de la Dirección de Planeamiento Urbano, precisa con más detalle la planificación del desarrollo urbano.^{19/} Según este informe la descentralización del desarrollo no debe llevarse a cabo en forma dispersa, sino que debe partir de la concentración de las inversiones en polos estratégicamente situados fuera del área más dinámica del país, constituida por el eje Caracas, Maracay y Valencia. La política propuesta de fomento de polos de desarrollo contempla planes tanto para los centros urbanos como para las áreas rurales.

Para las áreas urbanas se propone:

i) crear complejos industriales con sus correspondientes organizaciones industriales y equipamiento territorial de apoyo;

ii) construir viviendas populares en forma masiva;

iii) integrar barrios marginales a la ciudad;

iv) proveer de áreas de recepción para migrantes;

v) coordinar proyectos sectoriales; y

vi) enfatizar el desarrollo agroindustrial.

En cuanto a las áreas rurales, la política de desarrollo parece estar encaminada a consolidar y equipar los pequeños centros poblados y fomentar los centros de servicios de las áreas de desarrollo

^{19/} Ministerio de Obras Públicas de Venezuela, Memoria

agrícola integral.

En este contexto es importante tomar en cuenta que ya desde 1962 se ha estado llevando a cabo, a nivel regional y local, una serie de programas de desarrollo de la comunidad que contempla medidas para el desarrollo de ciudades pequeñas e intermedias. Estas actividades se realizan a través de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN) creada en 1962 por decreto gubernamental. En la ejecución de los programas, FUNDACOMUN ha dado particular importancia a la aplicabilidad de los mismos en aquellas localidades que pueden convertirse en receptoras de los flujos migratorios provenientes de zonas rurales, con la finalidad de contrarrestar la tendencia de concentración de la población en las grandes ciudades.^{20/}

e) México. Uno de los problemas más grandes de población de este país es, sin duda, el proceso acelerado de concentración urbana en las metrópolis (Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey). Con el fin de contrarrestar este proceso, el Gobierno mexicano está haciendo un esfuerzo nacional dirigido al desarrollo rural y a la descentralización industrial. En su discurso inaugural de la Reunión Nacional sobre Asentamientos Humanos, celebrada en abril de 1976 en Ciudad de México, el Secretario de la Presidencia, Licenciado Ignacio Ovalle Fernández, hizo al respecto un inventario de los programas llevados a cabo.^{21/} Según su informe se duplicaron los créditos agrícolas y hubo un aumento considerable en los "precios de garantía" y en los volúmenes de inversión agrícola. Se inició un vasto programa de descentralización de la economía y de la administración fuera de las áreas metropolitanas. Se creó el Fondo Nacional de Fomento Industrial y para las zonas marginales se formaron diferentes organizaciones de desarrollo como la Comisión Nacional de Zonas Áridas y las Comisiones Coordinadoras para el Desarrollo

Año Fiscal 1972, Caracas, 1973.

^{20/} Acedo Mendoza, C., Reforma Urbana, documento presentado al Seminario Regional sobre el Desarrollo Urbano-Regional, Caracas, abril, 1974.

^{21/} Secretaría de la Presidencia de México, Reunión Nacional sobre Asentamientos Humanos, México, abril, 1976.

Integral del Istmo Tehuantepec y de la Baja California.

Entre los proyectos más recientes se encuentra el programa de las Ciudades Industriales, iniciado en 1975 consistente en la creación de polos de desarrollo a lo largo del territorio.^{22/} Sin descapitalizar a la industria existente, se estimula en dichos polos la creación de nuevos establecimientos para la producción de bienes destinados al consumo interno y a la exportación, fortaleciendo así el progreso de las provincias y evitando el problema que las concentraciones desproporcionadas traen consigo. El plan ha establecido ciudades industriales de tamaño medio y leyes de fomento a la producción. Ejemplos de ciudades industriales son: Mexicali, Aguascalientes, Tijuana, Durango, Celaya, Tizayuca, Los Belenes, Ocotlán, Morelia, Tepic, Linares, Villahermosa, Domingo Arenas y Mérida.

Cabe destacar, por su gran significación, la recientemente promulgada Ley General de Asentamientos Humanos (1976).^{23/} Esta Ley fija las normas básicas que regulan la función pública relativa a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de centros urbanos y define los principios conforme a los cuales el Estado deberá ejercer sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas y deslindes de tierras, aguas y bosques.

El Decreto-Ley especifica una serie de objetivos, tales como:

- i) mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana;
- ii) distribuir equitativamente las riquezas naturales;
- iii) obtener una distribución equilibrada de los centros de población en el territorio nacional, integrados en un marco de desarrollo regional;
- iv) fomentar una adecuada interrelación socio-económica de las ciudades;
- v) encauzar centros urbanos de dimensiones

medias a fin de evitar las grandes concentraciones urbanas que produzcan cambios económicos negativos y grave deterioro social y humano;

vi) propiciar la distribución equitativa de los beneficios y las cargas del desarrollo urbano y lograr una descongestión de las grandes urbes;

vii) regular el mercado de terrenos, evitando su especulación y la de los inmuebles destinados a la habitación popular.

La misma Ley contempla la elaboración de planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo urbano y de ordenación de las zonas conurbadas, siguiendo los principios contenidos en la Ley General de Población en el sentido que las materias relativas a volumen, estructura, dinámica y distribución de la población han de ser consideradas en forma integrada. Para el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se ha diseñado un modelo de distribución de población, con resultados orientados al largo plazo, en el que trabajan el Consejo Nacional de Población y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Con base en este instrumento se analizan alternativas de distribución de población y se actualizan las hipótesis de ordenación espacial (rango, funciones, diseño físico de los asentamientos). Un componente importante del modelo consiste en el análisis de los procesos de crecimiento urbano y de las corrientes migratorias a diferentes escalas territoriales para visualizar la factibilidad de medidas redistributivas en el corto y mediano plazos. Se han establecido metas para el tamaño de las tres metrópolis actuales y para el crecimiento de grandes ciudades, que operarían como centros de equilibrio, así como para las localidades de diverso rango, teniendo presente la potencialidad de cada región del país. Esto supone la reorientación de flujos migratorios y alterar los actuales patrones de crecimiento de los núcleos urbanos.

f) **Argentina.** Este país es el que más recientemente ha formulado una política oficial de redistribución espacial de la población. En diciembre de 1977, por Decreto N° 3.938 el Poder Ejecutivo aprobó los Objetivos y Políticas Nacionales de Población propuestos por la Comisión

^{22/} Secretaría de Obras Públicas de México (SOP), Programa de Ciudades Industriales, México, 1975.

^{23/} Secretaría de la Presidencia de México, Reunión Nacional. . . , op. cit.

Nacional de Política Demográfica.^{24/} Con respecto al tema que preocupa en este capítulo, el decreto fija los siguientes objetivos:

i) lograr una distribución más equilibrada de la población en el territorio nacional creando las condiciones económicas y sociales, para que, con las prioridades que se determinen, las provincias del Norte, Centro y Litoral puedan retener y aumentar su población y las del Sur puedan poblarse adecuadamente.

ii) poblar prioritariamente las Areas de Frontera creando fuentes de trabajo y estableciendo los servicios necesarios para la radicación de población nacional.

Señala, además, que para cumplir estos objetivos es indispensable, mediante una firme decisión política, una asignación de recursos económicos y financieros para inversiones productivas y para infraestructura económica y social, con prioridades fundadas en las necesidades del poblamiento.

El decreto señala, asimismo, que estos objetivos así como los de mayor crecimiento de la población, exigen un estilo de desarrollo económico compatible con ellos. Tal estilo supone una sostenida expansión económica que contemple:

- i) una política de pleno empleo.
- ii) una distribución de ingresos que tienda a eliminar las diferencias entre regiones y sectores de actividad.
- iii) un desarrollo regional más equilibrado, cuya concreción implique, al mismo tiempo, revertir la tendencia histórica a incrementar las actividades terciarias. Para ello, es necesario:
 - el aprovechamiento eficiente y racional de los recursos naturales;
 - la industrialización de la producción primaria en el interior, en el mismo lugar en que es generada;
 - el uso de una tecnología adecuada a la dotación de recursos; y
 - la provisión de una infraestructura socio-económica acorde con el desarrollo de las

^{24/} Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio del Interior y Comisión Nacional de Política Demográfica, *Objetivos y Políticas Nacionales de Población*. República Argentina, diciembre de 1977.

actividades productivas.

Es la Comisión Nacional de Política Demográfica la encargada de elaborar las estrategias necesarias, que luego serán instrumentadas dentro de las respectivas jurisdicciones ministeriales.

Hay que señalar que anteriormente a la promulgación de este decreto, ya se estaban implementando algunas medidas tendientes a controlar de alguna forma la mayor expansión del área metropolitana y compensar sus defectos mediante la retención de población en las áreas del nordeste y noroeste y el poblamiento de la Patagonia. Estas medidas son: ^{25/}

i) políticas de desarrollo industrial enmarcadas por el control de las inversiones que ejerce el Ministerio de Economía a través de la concesión de beneficios y estímulos para ciertas áreas y actividades.

ii) la redistribución de ingresos provinciales a cargo del Ministerio del Interior, mediante la reasignación de los tributos recaudados por el Gobierno Federal y que integran el Fondo de Desarrollo Regional.

iii) la asignación de los recursos de beneficencia (loterías, hipódromos) recolectados por el Ministerio de Bienestar Social, de modo que se tienda a homogeneizar el acceso a servicios básicos.

iv) estímulos para el desarrollo regional mediante la exención de impuestos y la concesión de créditos en condiciones especialmente favorables, a través de la intervención del Consejo Federal de Inversiones. ^{26/}

v) la Ley 20.560 de 1974 que establece que no se instalarán industrias a menos de 60 Kms. de Buenos Aires. En la misma Ley están incluidas

^{25/} Marcenaro, R., *Informaciones y Sugerencias para la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina*, documento presentado por la Comisión Nacional de Política Demográfica a la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina, San José, noviembre de 1976.

^{26/} Naciones Unidas, *Tercera Encuesta Demográfica entre los Gobiernos. Las Políticas Demográficas en el Contexto del Desarrollo*. Argentina, 1976.

las políticas de desarrollo industrial antes mencionadas.^{27/}

B. Desarrollo regional y algunas medidas públicas para adecuar la dinámica de la distribución espacial a los objetivos del desarrollo (Chile y Cuba)

En esta segunda categoría se incluyen los países que, aunque formulan algunas medidas públicas respecto a la distribución espacial, no tienen una política explícita de redistribución espacial de la población como es el caso de los países que se acaban de presentar. Son únicamente dos los países que se encuentran en esta situación, a saber, Chile y Cuba. Las medidas que proponen fomentan el desarrollo regional y el crecimiento económico. Sin embargo, a pesar de esta semejanza, son muy diferentes en sus instrumentos y probablemente también en el logro de sus objetivos.

a) Chile. Según el planteamiento central de la estrategia de desarrollo 1975-1990, se presentan en el país dos situaciones de gran envergadura y que por ende exigen de una atención especial en una política de desarrollo regional.^{28/}

La primera situación está identificada por el carácter estratégico que tienen las regiones extremas del país, desde el punto de vista de los objetivos de seguridad nacional, las que parecen demandar para su desarrollo integral un esfuerzo consciente y deliberado por parte del Estado para inducir su crecimiento, incrementar su población y generar una base económica estable y dinámica.

Por otra parte, puede desprenderse del plan de desarrollo una cierta preocupación por la marcada polarización en la región metrópoli—periferia de la actual estructura económica—espacial, que tiende a agravar la situación de los desequilibrios regionales.

Para garantizar la ruptura del círculo vicioso de la centralización del desarrollo en el área metropolitana de Santiago e integrar el territorio nacional con énfasis en el fomento de las regiones

extremas, se propone la definición de centros inter e intrarregionales que cumplan efectivamente un rol de integración.

Los centros de nivel interregional serán núcleos mayores de consumo y de producción diversificada, que deberán ser capaces de provocar efectos de expansión e integración a un nivel multirregional. En cambio, los centros de nivel intrarregional serán núcleos especializados en la producción de ciertos bienes y servicios, ligados a los recursos naturales del área, y su zona de influencia estará referida al espacio intrarregional.

Para el área metropolitana de Santiago, cabeza del poder político administrativo, se ha estimado necesaria la adopción de una política de racionalización de su crecimiento y de falta de estímulos para la localización de nuevas actividades productivas industriales, de modo de frenar la tendencia a la excesiva concentración actual, cuidando de no frustrar el logro de los objetivos nacionales de desarrollo.

De los instrumentos que se proponen para el desarrollo regional, juegan un papel importante los de tipo tributario que fomentan la inversión extranjera por medio de una exención de impuestos, una bonificación del costo de las nuevas inversiones y otros incentivos para industrias intensivas en mano de obra que se establezcan en zonas de desarrollo.

Por otro lado, se propone aumentar la eficacia de las industrias reduciendo la protección arancelaria y la discriminación en incentivos a los instrumentos del comercio exterior.

Las medidas en torno a la falta de estímulos del área metropolitana consisten básicamente en:

- i) impuestos de localización a todas las nuevas empresas y a las ampliaciones de las existentes;
- ii) primas de indemnización a las empresas que quieran trasladarse a zonas prioritarias; y
- iii) un aumento del impuesto territorial.

Las medidas anteriormente descritas representan una combinación de medidas directas e indirectas de planificación de la distribución espacial.

Es importante también hacer una breve referencia a la política de desarrollo urbano que está orientada a transformar los centros intra e inter-

^{27/} *Ibidem.*

^{28/} Oficina de Planificación, Chile: *Estrategia Nacional de Desarrollo Regional* año 1975-1990, Santiago de Chile, 1975.

regionales en lugares de arraigo para la población. El trasfondo de las tareas de preservación, de producción y de integración que establece el plan de desarrollo urbano para las ciudades escogidas, revela una concepción de área urbana que incluye no sólo el núcleo compacto de la ciudad céntrica, sino también una extensión recorrible de distancia al trabajo. Además, la preservación del medio ambiente propuesta, la localización apropiada de las actividades primarias, secundarias y terciarias, delimitando y reglamentando las áreas de su ubicación, y la integración de la población a los usufructos de los bienes y servicios por ella producidos, dejan la impresión de un serio esfuerzo por parte de los planificadores para lograr una integración de la política de desarrollo regional y urbano.

b) Cuba. No obstante la escasa información disponible, por el momento, sobre programas de desarrollo regional cubano, podría sostenerse que la estrategia global de desarrollo incluye una serie de programas que apuntan a la existencia de una política de urbanización diseñada para contener el crecimiento de La Habana y poner énfasis en los equilibrios regionales del país.

En la política de desarrollo regional asume una gran significación el desarrollo de la provincia de Oriente. Su capital, Santiago, pasó a convertirse en un área regional urbana a través de:

- i) un mejoramiento de vínculos terrestres con la provincia y el país;
- ii) la construcción de plantas termoeléctricas, de una refinería de petróleo y de una industria de cemento; y,
- iii) el establecimiento de molinos harineros y de plantas de prefabricación de viviendas y otras industrias. Por otra parte, se creó un complejo urbano-industrial en Nicaramoya como polo alternativo a Santiago.

También cabe señalar la transformación de Cienfuegos (provincia de Santa Clara) y de Nuevitas (provincia de Camagüey) en centros industriales y portuarios, como también el establecimiento de las industrias de transformación agropecuaria en Camagüey, Holguín, Pinar del Río y Sancto Spiritus y las industrias de bienes de consumo en Santa Clara.

Una extensa red de carreteras provinciales en continua ampliación asume, indudablemente, una fuerte base para la integración del territorio nacional.^{29/}

Respecto al intento de contener el crecimiento de La Habana por medio de una regionalización, puede decirse además que existe cierto control sobre la migración a la capital. Pareciera que los migrantes necesitan un permiso de residencia y una tarjeta de racionamiento, como también tarjetas de identificación especiales. Si bien lo anterior no necesariamente constituye un instrumento de una política de urbanización, podría sostenerse que controla y detiene en alguna forma la inmigración a la capital.

Por otra parte, hay indicios que se está llevando a cabo un plan de "ruralización de la capital", esto es, se está construyendo alrededor de la Habana una extensa área verde con autosuficiencia agrícola, donde los trabajadores y la población escolar cultivan la tierra en su tiempo libre.^{30/}

Los antecedentes disponibles permiten constatar que La Habana ha ido perdiendo el carácter de centro fundamental de atracción para los migrantes internos; en efecto, su peso relativo dentro de la población total desciende del 21 por ciento, en 1958, al 20,2 por ciento, en 1974, y su tasa de crecimiento baja desde el 2,9 por ciento, entre 1954 y 1959, al 1,1 por ciento, en 1973-1974.^{31/} En tanto, otras ciudades que tienen entre 50 000 y 300 000 habitantes aumentan su tasa muy por encima de la que presenta la capital.

También es preciso mencionar la influencia redistributiva que tiene la política de vivienda. Uno de los principales objetivos del programa de la vivienda rural es terminar con la dispersión y aislamiento de gran parte de la población agrícola. Los planificadores cubanos hablan de la creación de un campo urbanizado, en el sentido de agru-

^{29/} Acosta, L. y Hardoy, J., "La Urbanización en Cuba", en *Demografía y Economía*, México, Vol. 6 N° 1, 1972.

^{30/} Landstreet, B., "Cuba", en *Population Policies in the Caribbean*, ed. Aaron Lee Segal, Londres, 1975.

^{31/} Junta Central de Planificación, *Experiencias sobre Planificación Territorial en Cuba*, documento presentado a la Reunión de Ministros de Planificación de América Latina y El Caribe, Caracas, Venezuela. Abril de 1977.

par la fuerza laboral rural en comunidades pequeñas para así facilitar la movilización de proyectos agrícolas en gran escala.

Otra política que parece ejercer influencia sobre la distribución espacial de la población es aquella que fomenta el trabajo voluntario en las cosechas. Según la información disponible, son numerosos los trabajadores urbanos que viven en campamentos laborales rurales durante los períodos de cosecha de azúcar.

El Plan de Desarrollo Económico y Social para el quinquenio 1976–1980 postula, entre sus premisas, un acercamiento de los centros de producción a la fuerza de trabajo propiciando el establecimiento de nuevas industrias en sectores de menor desarrollo relativo. Por otra parte, identifica centros de comunicaciones y desarrollo industrial (Santiago, Holguín, Nicaro, Moa, Nuevitas, Santa Clara y Cienfuegos) como focos de equilibrio respecto de la capital. La política de organización espacial tiende a la concentración de la población rural en pueblos nuevos o en otros antiguos que serán remodelados a fin de asegurar la prestación de servicios sociales y lograr una óptima relación vivienda–trabajo. Estos pueblos se articulan en subsistemas regidos por ciudades de tamaño medio en las que se brindan servicios especializados y se diversifica el empleo. La política de localización de establecimientos escolares se ajustaría a los subsistemas propuestos. Finalmente, se sostiene que los estudios detallados de emplazamiento de actividades deben ajustarse a las disposiciones de los planes provinciales y de los planes directores urbanos o de zonas de detalle (agropecuario, recreativo, etc.) que se elaborarán en el marco de la nueva división territorial aprobada en 1975 por el Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba.

C. Planes de desarrollo que contemplan la redistribución espacial de la población como problema, pero sin una política o medidas explícitas de redistribución espacial de la población

(Bolivia, Ecuador, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Haití y República Dominicana).

Este tercer grupo se caracteriza —y por eso es tan diferente a las dos categorías tratadas anteriormen-

te— por tres aspectos que están estrechamente relacionados con la formulación de políticas de redistribución espacial de la población. En primer lugar, casi todos estos países se encuentran en una fase de urbanización tardía; esto es, tienen una población que, básicamente o en gran parte, vive en las áreas rurales, mientras que se produce un acelerado crecimiento de la población urbana. En segundo lugar, son países con una estructura urbana simple cuya población se concentra principalmente en la ciudad capital del país. Una tercera característica es el hecho, que, al parecer, estos países tienen menos experiencia en lo que se refiere a la planificación regional y urbana y, en la mayoría de los casos no han formulado políticas de redistribución espacial de la población.

Se constata, sin embargo, que en estos países existe un gran consenso respecto a la problemática de la distribución espacial, la migración interna y el acelerado proceso de urbanización, lo que puede derivarse de una característica principal de casi todos los planes de desarrollo: el fomento del desarrollo rural.

a) **Bolivia.** En la formulación del Plan Quinquenal de Desarrollo (1976–1980) se ha identificado un eje central del espacio económico y demográfico boliviano que articula los tres grandes focos urbanos del país.^{32/} Como este eje acumula la mayor parte de la capacidad instalada industrial y de servicios con que cuenta Bolivia, se tiende a promover su fortalecimiento e integración usándose, como criterio básico para orientar las inversiones, el principio de las “ventajas comparativas” y la proximidad a los mercados. Con el fin de obviar la acentuación de los desequilibrios regionales y de fomentar el poblamiento de los espacios “vacíos” se pretende desarrollar, paralelamente, un par de corredores secundarios ubicados en las áreas Norte y Sur del país.

El Plan propicia la promoción de polos de desarrollo en zonas de alta productividad agrícola.

^{32/}Corro, Bernardo, *Dinámica de la estructura poblacional de Bolivia*, presentado a la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina, San José de Costa Rica, noviembre de 1976.

de recursos mineros y en nodos de transporte, concentrándose la inversión en infraestructura económica y social en unos pocos centros capaces de generar economía de aglomeración. Lo anterior implica la agrupación de la población en un sistema de ciudades integradas con sus áreas de influencia y jerarquizadas dentro de los sistemas axiales mencionados. A más largo plazo se postula la ocupación sistemática del territorio con énfasis en las zonas fronterizas.

Con base en estudios acerca de la relación hombre/tierra utilizada se ha detectado que algunas áreas de territorio presentan condiciones de saturación, por lo cual el Plan propone perfeccionar los programas de colonización de territorios deshabitados. Para estos efectos se consideran medidas de relocalización poblacional que comprenden migraciones dirigidas y la organización de asentamientos de tipo colectivo. Considerando que el minifundismo y la dispersión geográfica de los habitantes son obstáculos para un desarrollo espacialmente equilibrado, el Plan asigna gran importancia estratégica a la reorganización del medio rural, dando prioridad a la inversión en programas y proyectos de desarrollo rural integrado en áreas seleccionadas. En este sentido se contempla el nucleamiento de la población en pequeños centros de servicios. Se considera, además, la redistribución selectiva de la población de modo que, paralelamente al desarrollo de zonas de alta concentración humana, se obran zonas con mayor potencialidad de recursos.

A pesar que Bolivia no dispone de políticas explícitas de población, la Dirección de Planificación e Infraestructura Social del Ministerio de Planificación y Coordinación ha identificado para el futuro dos áreas básicas de acción: incrementar el volumen total de población, mejorando los niveles de salud y alimentación, y contribuir a la integración territorial mediante la "adecuada" distribución de los efectivos poblacionales.

b) Ecuador. En el documento "Filosofía y Plan de Acción del Gobierno del Ecuador" se plantean, como medios para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, acciones en materia de desarrollo urbano y rural, regionalización y

vivienda.^{33/} El Plan Integral de Transformación y Desarrollo (1973-1977) incorpora metas dentro de estos campos, advirtiendo "el gran congestionamiento demográfico en las áreas urbanas, los altos niveles de desempleo y subempleo, la insuficiencia de tierra de cultivo de la Sierra para detener la presión de las fuerzas excedentes de campesinos que anualmente van a engrosar las filas de la producción de la agricultura, el éxodo continuo de la población de la Sierra hacia otras regiones del país".

Dos tendencias demográficas se aprecian respecto de la distribución poblacional ecuatoriana. En primer lugar, una fuerte migración desde las áreas rurales a las ciudades y de éstas a las áreas metropolitanas de Quito y Guayaquil, lo que ha dado lugar a un sistema urbano emergente con notable concentración en unos pocos centros (mientras en 1950 el 70 por ciento de la población era rural, veinte años más tarde sólo lo es el 60 por ciento; Quito y Guayaquil contendrán más del 90 por ciento de la población urbana hacia 1990, si continúan las tendencias recientes). En segundo lugar, una notable dinamización del crecimiento poblacional del área costera (que crece a una tasa del 5 por ciento anual frente al 3,4 por ciento que se registra a nivel nacional) en desmedro de las áreas de la Sierra donde una gran proporción de las cabeceras parroquiales ha ido perdiendo habitantes. Para enfrentar estas tendencias el Gobierno está promoviendo una política de inversiones caracterizada por la concentración de recursos en unos pocos núcleos urbanos ("polos de desarrollo"); paralelamente, se propicia la descentralización de las industrias orientadas al consumo interno, cautelando que se localicen junto a las fuentes de materias primas, a la vez que se estimula el desplazamiento de industrias "extranjeras" (que utilizan insumos importados) fuera de las grandes ciudades.

Para el sector rural, conjuntamente con una reforma agraria, se formula un plan de colonización

^{33/} Merlo, Pedro, *Producción de Insumos de Información Estadística y de Investigación*, presentado a la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina, San José de Costa Rica, noviembre de 1976.

que tiene como objetivos evitar la afluencia de población rural a las ciudades y estimular un desarrollo armónico y equilibrado. Se considera que este plan constituye un importante instrumento para corregir el distorsionado uso del espacio económico del país, incorporando territorios deshabitados y atenuando la "superpoblación" de la Sierra. Se fijan metas de ocupación territorial de absorción de fuerza de trabajo, estimándose que la reforma agraria y la colonización deben derivar hacia programas de desarrollo rural integrado.

c) **Panamá.** Si bien Panamá informó, por medio de la Tercera Encuesta Demográfica efectuada por las Naciones Unidas,^{34/} que actualmente no tiene una política oficial de redistribución espacial de la población, de informes presentados en la sesión preliminar del Hábitat (1975) y de las discusiones posteriores, puede concluirse que las políticas de desarrollo regional son esencialmente redistributivas.^{35/}

Centros urbanos de segundo rango han sido seleccionados tomando como base su dinámica potencial como mercado regional y centro agroindustrial. Se ha iniciado un plan definido de renovación y expansión de la ciudad de Colón. Por otra parte, la estructura político-administrativa del país está diseñada para facilitar el desarrollo regional. Un ejemplo ilustrativo es el traslado del Ministerio de Agricultura a la provincia de Veraguas y del Ministerio de Obras Públicas y de la Facultad de Agronomía a la provincia de Chiriquí.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo (1976-1980) contempla la promoción del desarrollo integral de áreas rurales con el propósito de elevar la calidad de la vida del campesino mediante un aumento en sus ingresos, lo que implica la creación de oportunidades laborales y el incremento de la producción agrícola incorporada al mercado.^{36/}

d) **Costa Rica.** Igual que Panamá, Costa Rica

contestó en la Tercera Encuesta Demográfica que no tiene una política oficial de redistribución espacial de la población.^{37/} Sin embargo, la reciente creación de la División de Planificación Regional en la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (OFIPLAN) ha contribuido a sentar las bases para una estrategia de desarrollo que incorpora la dimensión territorial explicitando el comportamiento esperado de las variables demográficas.

Algunas de las acciones emprendidas en el campo de las migraciones han tenido un carácter sectorial que está tendiendo a incorporarse dentro de un plan general. Así, por ejemplo, el Programa de Desarrollo y de Asignaciones Familiares se ha orientado a la retención del campesinado en las áreas rurales mediante el mejoramiento de los servicios médico-asistenciales y educacionales, de manera que se atenúen las diferencias sociales entre campo y ciudad y desaparezca una de las causas de migración hacia los sectores urbanos del Valle Central. Por otra parte, el Gobierno ha contribuido a ampliar las áreas de cultivo intensificando el uso del suelo y generando mayor empleo, lo cual se ha visto estimulado por los altos precios obtenidos por el café en los mercados internacionales. Conjuntamente se han adoptado medidas para la instalación de establecimientos agroindustriales, en especial en las regiones periféricas de las vertientes oceánicas.

La Estrategia y Plan Global para 1974-1978 contempla el traslado de mano de obra hacia sectores de mayor productividad, el desarrollo de proyectos de riego y de medidas que redistribuirán la propiedad de las tierras hoy explotadas insuficientemente y agruparán los minifundios afectados por la expansión ganadera. En las regiones del Pacífico Sur y del Atlántico se estudian modos de acción para lograr el arraigo y la organización coo-

^{34/} Naciones Unidas, *Tercera Encuesta Demográfica entre los Gobiernos. Las Políticas Demográficas en el Contexto del Desarrollo*. Panamá, 1976.

^{35/} Naciones Unidas, *Report on National Experience in the Formulation and Implementation of Population Policy, 1960-1975*, Panamá. División de Población, Naciones Unidas, Nueva York, 1976.

^{36/} Mascarín, Félix, Panamá: *Crecimiento Demográfico y Política de Población*, documento presentado por la

Oficina de Población del Ministerio de Salud a la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina, San José de Costa Rica, noviembre de 1976.

^{37/} Naciones Unidas, *Tercera Encuesta Demográfica entre los Gobiernos. Las Políticas Demográficas en el Contexto del Desarrollo*. Costa Rica, 1976.

perativa de núcleos campesinos amenazados por el crecimiento de las explotaciones bananeras. Más que la ocupación de la frontera agrícola, se propicia la reorganización de las zonas ya incorporadas. Asimismo, se propone un sistema nacional de capacitación de la mano de obra en sus lugares de residencia para así orientar las inversiones productivas sin que produzcan "indeseables migraciones de población".^{38/}

La información obtenida en la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en la América Latina indica además que OFIPLAN ha desplegado esfuerzos por integrar las políticas sectoriales del Estado y las iniciativas de inversión por parte de intereses privados nacionales e internacionales dentro de un programa de promoción de nuevos polos de desarrollo fuera del área del Valle Central.^{39/}

Por último cabe señalar la existencia de un plan de acción para la subregión Metropolitana Central a fin de paliar los efectos de la congestión y las deficiencias de servicios de infraestructuras. Este plan pretende fomentar la fisonomía de una metrópoli dispersa con componentes urbanos interactuantes, a la que se añadirán dos ciudades nuevas donde se intensificaría el uso del suelo.

e) Nicaragua. La estrategia de desarrollo económico y social tiene como objetivo implícito una redistribución espacial de la población. No existe, sin embargo, una política explícita de redistribución espacial que especifique los cambios demográficos deseados y los instrumentos para lograrlos; no obstante, los planes de desarrollo regional de Nicaragua incluyen una serie de medidas que pudieran tener un efecto sobre la distribución espacial de la población.^{40/}

Así, se inició un programa de descentralización industrial y comercial del área metropolitana de Managua, promoviendo tales actividades en otras ciudades y áreas de influencia en las regiones del Pacífico y del Norte Central. También se está propiciando el desarrollo de la agricultura y de actividades industriales en las zonas rurales a lo largo del país. Por otra parte, cabe mencionar la creación del Instituto de Bienestar Campesino especialmente destinado a la parte Central-Norte del país, donde se encuentra la mayor parte de la población rural. El Instituto proyecta el mejoramiento de las condiciones de vida, de salud y del nivel educativo de la población.^{41/}

f) Honduras. Honduras es un país predominantemente rural y gran parte de su población se asienta en las regiones Centro-Occidental y Norte. Durante el último período intercensal (1961-1974) se han registrado grandes desplazamientos de población que obedecen, en general, a contingencias económicas y bélicas.^{42/}

Según el informe presentado en la antes mencionada Conferencia en Costa Rica, se está dando especial importancia al desarrollo rural con programas de reforma agraria y de asentamientos campesinos, pudiendo concluirse que^{43/} si bien el desarrollo regional busca un aceleramiento económico por medio de un adecuado aprovechamiento de los recursos naturales y humanos, conjuntamente intenta lograr una canalización de los desplazamientos de población y retener a los habitantes de las áreas rurales. El plan de reforma agraria que está desarrollando el Instituto Nacional Agrario (INA) está destinado a modificar los patrones de la tenencia de la tierra, colonizar sectores poco utilizados y nuclear la población dispersa.

^{38/} Oficina de Planificación, Plan Nacional de Desarrollo: Estrategia y Plan, San José, I.G.N., 1974.

^{39/} Políticas de Población en Costa Rica, documento presentado por la delegación de Costa Rica en la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina, San José, Costa Rica, noviembre, 1976.

^{40/} Naciones Unidas, Tercera Encuesta Demográfica entre los Gobiernos. Las Políticas Demográficas en el Contexto del Desarrollo. Nicaragua, 1976.

^{41/} Naciones Unidas, Concise Summary Report of National Population Policy, Nicaragua, División de Población, Nueva York, 1975.

^{42/} Problemas Poblacionales y Política Migratoria de Honduras, documento presentado por la delegación de Honduras a la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina, San José de Costa Rica, noviembre de 1976.

^{43/} Naciones Unidas, Tercera Encuesta Demográfica entre los Gobiernos. Las Políticas Demográficas en el Contexto del Desarrollo. Honduras, 1976.

g) El Salvador.^{44/} Con una densidad estimada de 188 habitantes por km², el país supera en doce veces al promedio de la América Latina. Se considera que el patrón actual de distribución espacial es "insatisfactorio" pues existen numerosos bolsones de saturación rural, especialmente en el área comprendida entre Santa Ana, Sonsonate y San Salvador.

En términos de una política global de población, El Salvador es uno de los países centroamericanos más adelantados. En 1974 se aprobó la Política Integral de Población la que, con respecto a la distribución espacial, establece la preparación de un plan de desarrollo urbano y proyectos de planificación regional. Debido a que recientemente fue aprobada, no existe un plan que en detalle considere la redistribución espacial de la población sino que se está en una fase de preparación científica para tomar una acción gubernamental más amplia que la actual. Puede concluirse que, hasta el momento, el desarrollo rural es la única acción oficial. En 1975 se decretó una ley de transformación agraria, la creación de un Banco de Fomento Agropecuario y el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria.^{45/} No se dispone, sin embargo, de antecedentes respecto de su implementación que, al parecer, se ve obstaculizada por cambios políticos recientes.

h) Haití. El plan de desarrollo de 1972-1976 prevé la creación de polos de crecimiento para el desarrollo de ciudades capaces de absorber el exceso de población rural y reducir la presión sobre el área metropolitana.^{46/} En cuanto a proyectos de infraestructura se contemplan: i) la construcción de la carretera sur que conecta Port-au-Prince, Les Cayes y Jeremic; ii) el mejoramiento de la ruta a Cap. Haitien; iii) la construcción de carreteras

^{44/} Bernal, A., Informe sobre la Política Integral de Población (El Salvador), documento presentado a la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina, San José de Costa Rica, noviembre de 1976.

^{45/} Naciones Unidas, Tercera Encuesta Demográfica entre los Gobiernos. Las Políticas Demográficas en el Contexto del Desarrollo. El Salvador, 1976.

^{46/} Naciones Unidas, Tercera Encuesta Demográfica entre los Gobiernos. Las Políticas Demográficas en el Contexto del Desarrollo. Haití, 1976.

de acceso en zonas agrícolas; y iv) proyectos de reforestación para mejorar el medio ambiente rural.

El Plan 1976-1981 confiere prioridad a la construcción de una infraestructura industrial descentralizada en polos de crecimiento capaces de absorber mano de obra desplazada del medio rural y de impedir una concentración espacial desequilibrada en la capital. Se propicia una política "d'aménagement du territoire" que contempla una repartición de población adaptada a la localización de actividades productivas. La estrategia quinquenal incluye la formulación de una política de población que comprenda el control de la distribución espacial de la población obviando el patrón monó-polar de la urbanización. De otro lado, se considera la conveniencia de elaborar un Plan Nacional de Urbanización, para lo cual se ha realizado un diagnóstico de la red urbana del país, así como de la migración hacia Port-au-Prince.^{47/}

Si bien las medidas propuestas se parecen mucho a otros planes de desarrollo de la región, los objetivos de la política son en este caso totalmente diferentes. La preocupación principal de los gobiernos centroamericanos es la descentralización económica y un fuerte empuje al desarrollo rural, con el objetivo principal de contrarrestar el acelerado proceso de urbanización. La política general de Haití, en cambio, consiste en fomentar la urbanización. La migración rural-urbana es considerada como un pre-requisito para el desarrollo industrial y la urbanización es vista como una necesidad, porque se estima que es la única manera para desarrollar y diversificar el producto nacional, para obtener la división del trabajo, para absorber los graduados de la escuela secundaria y de la Universidad, y para justificar la formación de una élite capaz de asumir responsabilidades en cuanto al destino nacional.^{48/}

i) República Dominicana. Su estrategia de des-

^{47/} Conseil National de Développement et de Planification, Plan Quinquenal, 1976-1981, Port-au-Prince, CONADEP, 1976.

^{48/} Naciones Unidas, Report on National Experience in the Formulation and Implementation of Population Policy. 1960-1975, Haití, División de Población, Nueva York, 1976.

arrollo se orienta básicamente, en una primera fase, a fomentar el desarrollo rural (plan de 1976--1986) con el objetivo de incrementar el mercado interno y frenar el éxodo continuo de trabajadores agrícolas hacia el área metropolitana. Sin embargo, se considera que la migración rural--urbana no puede detenerse, por lo que se proyecta, en la segunda fase del plan, un programa de desarrollo industrial.^{49/}

La política industrial contempla el desarrollo regional, el fortalecimiento de las áreas fronterizas y la construcción de parques industriales en zonas francas. Se crean incentivos para las industrias que se establezcan en el interior del país bajo indicaciones de corporaciones regionales de desarrollo; además, se propone la relocalización de las industrias estatales desde la capital al interior. Se recomienda la conversión de las ciudades intermedias en polos de desarrollo especializados, de acuerdo con las ventajas comparativas que presenten las áreas en que se ubiquen, de modo que generen un multiplicador socio--económico que dinamice la infraestructura regional.

A fin de obviar los problemas de congestión urbana y de primacía que presenta la capital, se ha previsto que las acciones del sector público tiendan al nucleamiento de la población rural, al fortalecimiento y la creación de ciudades intermedias y a la dinamización de las regiones de planificación. La política regional trata de aprovechar las tendencias que presenta la dinámica urbana para generar economías de escala y aglomeración en los centros estratégicos regionales, hacia los cuales se reorientarán los flujos migratorios de origen rural. Se distinguen, además de polos, centros subregiones de crecimiento.

D. Planes de desarrollo sin pronunciamiento específico sobre la redistribución espacial de la población

(Guatemala, Paraguay y Uruguay).

Aunque los países incluidos en esta categoría parecen no haber formulado programas de redistribución espacial de la población y/o haber tratado en

alguna forma el tema de la redistribución espacial de la población en sus planes de desarrollo, ha de reiterarse que tales afirmaciones necesariamente deben tomarse con cautela y considerarse como provisionales. La observación anterior se hace, en primer lugar, a consecuencia del hecho que en general todos los planes de desarrollo tratan de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales y del espacio económico del país. La distribución espacial siempre asume, sea en forma implícita o explícita, una gran importancia en los planes de desarrollo. De otro modo, cabe hacer notar el hecho que, debido a la escasa información disponible a veces, no siempre se ha podido evaluar en forma adecuada el pensamiento oficial de los gobiernos sobre estos temas. Las conclusiones que se presentan a continuación son, entonces, de tipo provisional y deben ser revisadas posteriormente.

a) Guatemala. El cuarto plan de desarrollo para el período 1971--1975 elaborado por el Consejo Nacional de Planificación Económica, señala que si bien la agricultura históricamente siempre ha sido el elemento fundamental de la economía, su desarrollo no ha logrado permitir un mejoramiento substancial de las condiciones de vida de la población rural debido, principalmente, al insuficiente crecimiento de este sector en relación con el aumento poblacional y a la falta de diversificación de su producción.

Entre los objetivos de política a corto plazo figuran el incremento de la producción agrícola, la utilización máxima de la mano de obra vinculada a la agricultura, la incorporación progresiva de los grupos de subsistencia a la economía de mercado y planes para la investigación y capacitación en el sector agrícola. Los objetivos a largo plazo consisten en la redistribución del ingreso agrícola, la reducción de las desigualdades regionales y la integración masiva de la economía indígena a la economía monetaria.

De lo anterior puede desprenderse la importancia que se da al desarrollo rural y a la integración de la población indígena.^{50/}

49/ Naciones Unidas, Tercera Encuesta Demográfica entre los Gobiernos. Las Políticas Demográficas en el Contexto del Desarrollo, República Dominicana, 1976.

50/ Naciones Unidas, Concise Summary Report of National Population Policy of Guatemala, División de Población, Nueva York, julio, 1975.

b) **Paraguay.** ^{51/} El 97 por ciento de la población vive en la región oriental del país (32 por ciento de la superficie), mientras que la mayor parte del territorio (El Chaco) se encuentra escasamente poblado. La población urbana ha crecido a un ritmo sólo levemente superior a la tasa de incremento del país (en 1972 solamente el 37 por ciento de los paraguayos vivía en localidades urbanas). Sin embargo, se presenta una notable concentración a nivel del área metropolitana, cuya magnitud demográfica es veinte veces superior a la de la localidad que le sigue en tamaño.

En abril de 1976, el Consejo Nacional de Progreso Social conjuntamente con el Instituto de Bienestar Rural organizaron un simposio sobre asentamientos humanos con el objetivo de evaluar las condiciones que manifiesta la distribución espacial de la población, efectuándose recomendaciones técnicas. Estas han sido consideradas dentro del Plan Nacional de Desarrollo (1977-1981) y del Plan Regional de Desarrollo para el Alto Paraná, formulados por la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República y por el Consejo Nacional de Coordinación Económica.

Si bien hay un creciente interés en la incorporación de la distribución espacial de la población en la planificación del desarrollo, en el plan mismo no se contempla la redistribución de la población.

Uno de los programas más importantes a que se encuentra abocado el Paraguay consiste en la colonización pública y privada en el departamento de Alto Paraná y en la construcción de las represas hidroeléctricas de Itaipú y Yacy-Retá. En la primera de estas áreas se ubican tres centros urbanos

(Puerto Presidente Stroessner, Puerto Presidente Franco y Hernandarias) que han tenido una expansión explosiva. Actualmente, se están impulsando programas de desarrollo agropecuario y de agroindustria para contribuir a la consolidación de los asentamientos. Las medidas aplicadas han tenido efectos de tal naturaleza que sería interesante contar con una evaluación.

c) **Uruguay.** En todo este análisis comparativo de la planificación de la distribución espacial de la población, de acuerdo con los objetivos del desarrollo, el Uruguay ocupa un lugar algo excepcional. De la información disponible (la tercera encuesta demográfica de la ONU ^{52/} y el plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1965-1974) ^{53/} puede desprenderse que:

i) no se ha formulado una política para modificar los factores demográficos en la región metropolitana o en las zonas urbanas y rurales de otras regiones.

ii) se piensa que no existe un problema de urbanización en el Uruguay. Aunque en el plan de desarrollo se señalan algunos problemas de las grandes concentraciones humanas, se subraya la gran capacidad de absorción económica de la capital y no se indica que el plan de desarrollo deberá buscar medidas para contrarrestar el proceso de urbanización.

iii) si bien hay conciencia de una desigual distribución de la población sobre el territorio, con Montevideo como polo de desarrollo básico del país, "el plan en materia de desarrollo regional consiste básicamente en seguir estudiando el problema con toda profundidad".

3. ¿Tendrán éxito las políticas de redistribución espacial de la población?

No es el propósito del presente informe emitir un juicio sobre el eventual éxito de los planes de desarrollo con relación a su probable efecto sobre los patrones de la distribución espacial de la po-

blación. En cambio, pareciera más factible señalar algunas áreas críticas en la elaboración e implementación de políticas de redistribución espacial de la población que, en el caso que no fuesen su-

^{51/} López, A. y Prieto, A., *Proyecto de Estructuración Institucional para el Establecimiento de Políticas de Población en el Paraguay*, presentado a la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina, San José de Costa Rica, noviembre de 1976.

^{52/} Naciones Unidas, *Tercera Encuesta Demográfica entre los Gobiernos, las Políticas Demográficas en el Contexto del Desarrollo*, Uruguay, 1976.

^{53/} CIDE, *Esquemas del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social*, Uruguay, 1976.

peradas, podrían constituirse en obstáculos para el éxito de los diversos programas o para futuros proyectos que contemplan ciertos cambios demográficos. La tesis central es que en la América Latina se presenta una serie de obstáculos a consecuencia de:

- a) Diagnósticos incompletos de la problemática poblacional.
- b) Falta de experiencia en cuanto a la aplicación de instrumentos en el contexto latinoamericano.
- c) Dificultades de implementación por limitaciones inherentes a la planificación nacional.

A. Diagnóstico: fallas y problemas.

No es arriesgado decir que en diversos países de la América Latina hay cierto atraso en el estado de conocimiento de las tendencias actuales y futuras de los patrones de distribución espacial de la población y de migración interna, sus factores determinantes y las consecuencias que de ellas se derivan para el desarrollo económico y social. Lo anterior necesariamente lleva a concluir que en estos países, por falta de un buen diagnóstico de la problemática poblacional, podrían presentarse dificultades en el diseño de políticas de redistribución espacial de la población. Vale la pena, entonces, indicar en grandes líneas en qué consisten estos vacíos de conocimientos y sugerir algunas soluciones.

a) *Tendencias actuales y futuras de la distribución espacial y de la migración.* Son relativamente pocos los países que en forma exhaustiva han estudiado los patrones de la distribución espacial y de la migración interna; son aun menos los que disponen de proyecciones confiables de su futuro desarrollo. Las causas principales parecen estar relacionadas con:

i) la disponibilidad y la calidad de la información censal (falta de coherencia entre los censos en cuanto se refiere a calidad; definiciones de población urbana, rural, metropolitana, migrante; falta de tabulaciones según áreas administrativas menores; atraso en la publicación de los resultados);

ii) la carencia de otras fuentes de información (pocos países han llevado a cabo encuestas de mi-

gración hacia sus áreas metropolitanas; no existen encuestas periódicas que midan la migración hacia ciudades principales; no existen registros continuos);

iii) la falta de modelos que establezcan relaciones entre variables demográficas, económicas y sociales (las proyecciones de la población urbana, rural o de áreas específicas, en general, son mecánicas y no toman en cuenta las interrelaciones entre las variables económicas, sociales y demográficas); y,

iv) la falta de personal calificado para realizar estudios en este campo. Cabe señalar que lo mencionado anteriormente lleva implícita la falta de estudios de los procesos que se producen a pequeña escala —como, por ejemplo, la distribución espacial dentro de las áreas metropolitanas, el proceso de suburbanización, el crecimiento futuro de ciudades— lo que imposibilita llegar a un diagnóstico de los problemas de las grandes ciudades en términos de relaciones actuales y futuras entre la población y sus necesidades.

b) *Los factores determinantes.* Existe una amplia literatura sobre los factores determinantes de la distribución espacial y la migración interna en la América Latina. Como factores principales se destacan, en general, la centralización del desarrollo económico y social, caracterizado por grandes desequilibrios regionales en las condiciones de vida, como consecuencia de la dependencia económica internacional e interna; el estancamiento en la agricultura y el alto crecimiento vegetativo de las áreas rurales. A pesar que en esta parte del diagnóstico la situación pareciera más positiva, conviene llamar la atención a vacíos de conocimiento que necesitan ser llenados. En resumen, puede decirse que:

i) muchos estudios se limitan a plantear la problemática a nivel global, sin tomar en cuenta otros niveles de análisis, pre-requisito necesario para obtener un conocimiento integral de los factores determinantes;^{54/}

ii) faltan estudios comparativos entre países, lo que impide analizar los cambios en las modali-

^{54/} Alberts, Joop, "Hacia un Mejor Entendimiento de los Motivos para Migrar", en *Notas de Población*, N° 4, 1974, CELADE.

dades de distribución territorial en diferentes contextos nacionales;

iii) no se da suficiente énfasis al estudio de los procesos en el tiempo, analizando la evolución de los factores determinantes globales y sus efectos sobre la distribución espacial y las migraciones internas;

iv) son escasos los estudios de casos concretos donde, por ejemplo, se analicen proyectos de desarrollo regional, de colonización o de reforma agraria, y sus efectos sobre la dinámica poblacional.

c) *Las consecuencias de los procesos.* En el concierto mundial, la América Latina es el continente con la más alta tasa de crecimiento urbano y se caracteriza, además, por una elevada concentración de la población en áreas metropolitanas. Si bien la urbanización es considerada por algunos autores como una condición importante para el futuro desarrollo económico, y un motor del cambio social, por otro lado, suele sostenerse que la América Latina está "sobre-urbanizada" y que sus ciudades principales no están en condiciones de absorber económica, social y ecológicamente el alto crecimiento de la población. Los problemas de urbanización y de urbanismo se manifiestan en altas tasas de desempleo y subempleo, un déficit considerable de viviendas—dentro del contexto del desarrollo socio-económico de los países latinoamericanos—, poblaciones marginales y deficiencias en los servicios urbanos, educativos y de salubridad. Lo que se advierte como uno de los problemas más grandes en el futuro es el deterioro general del medio ambiente.

No cabe duda que para la elaboración de medidas gubernamentales, la concreción de esos problemas es de suma importancia. Gracias a los esfuerzos de las oficinas de planificación nacional, se empieza, aunque en forma lenta, a abordar estos temas. Sin embargo, cabe señalar que no hay muchos estudios que especifiquen las consecuencias directas de la migración interna en estas situaciones críticas de la urbanización, o dicho en otras palabras, no hay hasta ahora suficientes evidencias que una disminución de la migración hacia las áreas metropolitanas resuelva los problemas señalados. Tampoco se sabe si la creación de ciudades

satélites o de ciudades intermedias sólo significaría un simple traslado de la problemática.

De otro modo, surge cada vez más la necesidad de investigar las consecuencias que tiene la migración rural—urbana para las áreas de emigración. Es un hecho conocido que la migración es selectiva. Las personas que migran son jóvenes y tienen, en promedio, un mayor nivel educacional y ocupacional que aquéllas que quedan atrás. Se opina que la migración rural—urbana, aunque facilita la incorporación espontánea de muchas personas a supuestas mejores condiciones de vida, disminuye las futuras posibilidades de desarrollo de las áreas rurales.

Por último, valga mencionar la carencia casi total de estudios que, a partir de la situación política y económica actual, y suponiendo una ausencia de políticas de redistribución espacial, hacen un pronóstico de las implicaciones futuras de las tendencias en la distribución espacial y las migraciones internas.

B. Los instrumentos de la política

a) *La carencia de instrumentos operativos.* Otro problema que parece ser un obstáculo para la elaboración e implementación de políticas redistributivas de población es la aparente carencia de instrumentos operativos. Al respecto, la experiencia acumulada en los países desarrollados no deja lugar a dudas. Muchos programas tuvieron sólo un éxito parcial. Por ejemplo, la actividad planificadora tan sofisticada de varios países en cuanto al proceso de urbanización no ha podido impedir suficientemente el crecimiento urbano espontáneo e incontrolado (Estados Unidos, Bélgica, Holanda, Australia, Japón, etc.). Diferentes medidas para descentralizar la industria no tuvieron los efectos esperados (Rusia, Polonia, Bélgica, etc.). Muchas políticas de remodelación de áreas metropolitanas se vieron obstaculizadas por la especulación de tierras urbanas y dificultades de expropiación (mayoría de los países europeos).

Es probable que las razones de estas deficiencias estriben en:^{55/}

- i) diagnósticos incompletos;
- ii) una sobre-simplificación de los modelos

^{55/} CELADE, *Las Políticas de Población*. . . , op. cit.

interpretativos del crecimiento urbano y de la distribución espacial;

iii) el surgimiento de áreas conflictivas a nivel de los proyectos políticos de desarrollo;

iv) la ausencia de mecanismos suficientemente flexibles; y

v) una inadecuada coordinación entre las esferas de acción política y de diseño técnico.

De esta manera, pudiera sostenerse que la experiencia acumulada es aún poco ilustrativa y que la aplicación de algunos de los instrumentos mencionados, dentro del contexto de la América Latina, no está exenta de riesgos e incertidumbres.

La anterior observación es de particular importancia en lo que se refiere a la descentralización de la industria y a la creación o al fomento de ciudades intermedias. Con respecto a la descentralización de industrias, se presenta en general una serie de problemas relacionados principalmente con la falta de infraestructura adecuada, la disponibilidad de mano de obra calificada, la necesidad de oficinas centrales en las capitales, y, finalmente, pero no menos importante, los intereses económicos de las grandes compañías.^{56/} Desde esta perspectiva podría preguntarse si ciertos incentivos para que una industria se establezca en algunas de las áreas de desarrollo contempladas en la planificación regional, son realmente eficaces. Por otra parte, en relación a la formación o desarrollo de ciudades intermedias, la experiencia enseña que se suele sobre-simplificar el problema, sin saber cuáles son los costos de urbanización implícitos, qué criterios de localización deberían aplicarse y qué beneficios se logran.

Desde otro ángulo, las medidas dedicadas a la programación del desarrollo rural tampoco constituyen un panorama suficientemente nítido. En general, las medidas están orientadas a aumentar la fuerza de retención de las áreas rurales mediante un desarrollo rural integral que, por un lado, contempla una política agraria destinada a mejorar los niveles de ingreso y de producción y, por el otro, considera un vasto programa de desarrollo

social, mejorando la situación de la vivienda, el suministro de luz y agua, los medios de transporte y las facilidades de educación, asistencia médica y previsión social, tratando de cerrar así la brecha entre las zonas urbanas y rurales.

América Latina cuenta con una experiencia relativamente amplia en algunos aspectos del desarrollo rural. Esto es particularmente cierto en cuanto a las reformas agrarias. Sin embargo, diversos estudios coinciden en señalar que sólo algunas de tales reformas han contribuido a un mejoramiento efectivo de la condición económica y social del campesinado; en tanto que en otros casos los programas no han sido implementados conforme al plan original o han tenido efectos menos promisorios que los esperados. Estas deficiencias se han debido a una serie de factores entre los que pueden destacarse:^{57/}

i) el carácter lento del proceso de aplicación de las medidas adoptadas;

ii) la interferencia de obstáculos burocráticos, entre ellos, la falta de delegación de poderes administrativos a nivel regional y local;

iii) la insuficiente capacidad organizativa de las cooperativas de tenencia y producción, particularmente evidente en los aspectos financieros y técnicos;

iv) la falta de compromiso efectivo por parte de diversas instancias del aparato estatal, reflejada especialmente en las condiciones de expropiación y transferencia de los recursos productivos, así como la debilidad de las acciones de apoyo financiero y técnico.

v) la fuerte presión ejercida por poderosos intereses de sectores opuestos a una modificación estructural del sector agropecuario (grandes terratenientes, grupos políticos conservadores y empresas extranjeras).

Por otra parte, surge la pregunta de si el desarrollo rural puede detener la migración rural-urbana. La respuesta a esta pregunta difícilmente puede ser afirmativa. Por un lado, la migración rural-urbana probablemente es un proceso irreversible e inherente al desarrollo económico y social de los países. Por el otro, el ritmo de crecimiento de

^{56/} Alberts, Joop, "El Proceso de Urbanización y las Políticas de Redistribución Espacial". Seminarios FAO/SIDA sobre Ocupación Forestal en América Latina, Lima, 8-27 de agosto, 1976.

^{57/} CELADE, Las Políticas de Población. . . , op. cit.

la población rural es tan veloz que ni un desarrollo rural integral y eficaz en su retención puede absorberlo.

En este contexto asume una gran significación la reorientación de los flujos migratorios a las áreas y ciudades intermedias con mayores potencialidades de desarrollo. Aparte de las dificultades mencionadas al respecto, cabe señalar la necesidad de algunas medidas complementarias para lograr tal objetivo.

b) *Otros instrumentos disponibles.* A continuación, se estima conveniente hacer referencia a una serie de medidas complementarias a la planificación regional, urbana y rural que en el caso latinoamericano, en general, no se contemplan. Se opina que, al no incluir tales medidas, menores serán las posibilidades de éxito de los instrumentos específicos de la planificación que están destinados a influir en la dinámica poblacional.

Se trata de medidas que se toman al nivel público para influir en las actitudes y motivaciones de los migrantes o para ayudar a las personas que quieran migrar, por motivos económicos, a fin de encontrar trabajo adecuado en los lugares de residencia habitual o en otros lugares de urbanización previstos en los planes nacionales. Algunos ejemplos son:^{58/}

i) el uso de los medios de comunicación masiva para informar acerca de posibilidades de trabajo y otras condiciones de vida en ciertas áreas;

ii) la instalación de oficinas de trabajo que canalizan la oferta y demanda de trabajo entre áreas de emigración y de inmigración;

iii) oficinas móviles de migración laboral que acompañan y regulan los movimientos migratorios estacionales;

iv) la creación de posibilidades de readiestramiento técnico de adultos para ciertos tipos de empleo disponibles en lugares de inmigración;

v) en el caso del desarrollo rural, la introducción de cambios fundamentales en la enseñanza básica y media, orientados hacia las actividades agrícolas y agroindustriales.

^{58/} CELADE, *Las Políticas de Población...*, op. cit.

C. Dificultades de implementación ^{59/}

Un último obstáculo que suele mencionarse en la elaboración e implementación de las políticas de redistribución espacial de la población consiste en el hecho que como ellas forman parte integral de la planificación nacional, es probable que sufran también de los defectos que se presentan en ese nivel.

Entre los problemas que aparecen se destacan:

- a) el aislamiento de la realidad por parte de los planificadores nacionales, lo que se traduce a veces en planes inejecutables;
- b) la dificultad que tienen los planificadores de convencer a los políticos de la urgencia y necesidad de ciertos planes que se recomiendan;
- c) la tendencia a sobreplanificar y producir muchos planes sin consulta política y pública adecuada;
- d) diferencias fundamentales entre los puntos de vista de planificadores nacionales y locales sobre ciertos tópicos como, por ejemplo, el nivel aceptable de concentración urbana;
- e) la falta de colaboración en la ejecución de medidas públicas por parte de ciertos grupos de poder; y
- f) la falta de personal calificado.

Por otra parte, cabe señalar que la planificación urbano-regional de la América Latina ha tendido a transferir los esfuerzos y experiencias obtenidos en Europa y Norte América, aun cuando no tuvieran éxito, sin considerar suficientemente las implicaciones imprevistas de tal transferencia a otros contextos nacionales con condiciones económicas y sociales muy diferentes. Podría sostenerse que lo anterior, en parte, es una consecuencia del hecho que por la falta de personal nacional, expertos extranjeros se han ocupado del

^{59/} Gilbert, A., *Reflexiones sobre los Desaciertos de las Políticas de Redistribución de Población en América Latina*. Documento presentado en la Primera Reunión de Trabajo sobre las Estrategias de Desarrollo y Políticas de Distribución Territorial de la Población. Colombia, junio 1976. (Organizada por la Corporación Centro Regional de Población.).

diseño y de la formulación de las estrategias de desarrollo, a veces partiendo de la "falsa premisa" que existe un proceso de desarrollo universal y unilineal, por el cual pasarán todos los países, lo que ha implicado la transferencia de un gran número de conceptos inadecuados de desarrollo.

Lo anterior no significa de ninguna manera una descalificación de las actuales actividades de planificación urbano—regional, sino que su único propósito es señalar algunos obstáculos que pudieran existir en la elaboración e implementación de políticas de redistribución espacial de la población.



V. LAS POLITICAS RELATIVAS A
LA FECUNDIDAD

Gerardo González
Valeria Ramírez

La preocupación por la aceleración del crecimiento demográfico y sus posibles consecuencias para el desarrollo económico se activó y difundió en la América Latina como resultado del análisis de los censos del 50. Los estudios realizados en esa década y en los primeros años de la siguiente pusieron en evidencia que en la mayoría de los países de la región el descenso rápido y mantenido de la mortalidad no había ido acompañado de cambios de significación en la fecundidad y que, como resultado de este proceso, se habían alcanzado alrededor de 1960, en numerosos países de la región, tasas de crecimiento vegetativo nunca antes conocidas.

Sobre la base de estos hechos se acuñó —como se mencionara anteriormente— la imagen de la “explosión demográfica” y se difundió ampliamente la tesis según la cual el rápido crecimiento de la población es un importante obstáculo para el desarrollo, que trae como corolario la conveniencia de implementar una política de control de la natalidad para facilitar el desarrollo económico. Los principales argumentos en que esta tesis se apoya apuntan a la productividad de las inversiones: El rápido crecimiento de la población determina un rápido crecimiento de las necesidades de vivienda, servicios sociales (educación, salud) y empleo. De esta manera, se requiere destinar una fracción importante de los recursos de inversión disponibles sólo para mantener los niveles existentes. Si el crecimiento demográfico fuera más lento, se necesitaría un volumen menor de inversión en las áreas “sociales” para alcanzar los mismos objetivos cualitativos y podría destinarse una fracción mayor del ahorro a inversiones “económicas”, directamente productivas, dinamizándose de esta manera el proceso de desarrollo. Por otra parte, la reducción de la fecundidad requerida para desacelerar el crecimiento pobla-

cional traería como resultado una reducción del tamaño medio de la familia, sin afectar por esto su ingreso, lo que conduciría a una elevación de los niveles de vida al aumentar el ingreso per cápita intrafamiliar.

Estos planteamientos, de los que fluía lógicamente la conveniencia de adoptar políticas destinadas a reducir la fecundidad, chocaron en la región con dos corrientes de pensamientos que, aunque opuestas en muchos aspectos, coincidieron en su rechazo a la tesis controlista: el marxismo y el nacionalismo desarrollista. Este último es teóricamente optimista respecto a la capacidad de desarrollo económico; por lo mismo ve en el rápido crecimiento de la población no tanto el incremento de necesidades que hay que satisfacer con recursos escasos, sino más bien el aumento de trabajadores que contribuyen positivamente al proceso productivo y a la expansión del mercado interno, con las consiguientes economías de escala y de aglomeración. A los argumentos económicos agrega esta corriente los de carácter geopolítico: una gran población contribuiría tanto a disminuir la dependencia financiera y tecnológica como a incrementar la gravitación del país en el concierto de las naciones, constituyendo por eso un factor favorable para la implementación de un proyecto nacionalista.

La corriente de base marxista aborda el problema desde un ángulo diferente. Sostiene, por una parte, que los problemas de pobreza, desempleo y subempleo encuentran su causa profunda y radical en la dinámica propia de funcionamiento de una economía capitalista dependiente. Destacar el papel jugado en estos problemas por el rápido crecimiento de la población es una forma de desviar la atención de sus verdaderas causas. Se justifica, por otra parte, la oposición a una política de reducción de la fecundidad argumentando que ésta es promovida por el imperialismo para, sin tocar la

raíz de los problemas, atenuar las contradicciones del sistema capitalista, dificultando de esta manera el desarrollo de un proceso político revolucionario.

A la polémica sobre la significación del crecimiento poblacional para el desarrollo y sobre la conveniencia de adoptar una política destinada a reducir la natalidad se agregó la discusión sobre la eficacia y la legitimidad de los medios. En cuanto a la eficacia, el debate se ha desarrollado entre los que consideran los programas de planificación de la familia como el instrumento principal y, en cierta medida, suficiente y aquéllos que relativizan su importancia destacando, en cambio, la de factores socio-económicos como la elevación del nivel de vida, el incremento de la educación y la incorporación de la mujer a la actividad económica moderna. Por último, en cuanto a la legitimidad de los medios, la discusión se ha centrado en los métodos de control del comportamiento reproductivo, variando las posiciones desde, en un extremo, los que abogan por la legalización del aborto hasta, en el otro —conformado por algunos sectores de la Iglesia Católica— los que consideran ilegítimo el uso de cualquier método artificial.

Resulta así que —a diferencia de las políticas de distribución espacial, en las que la discusión de alternativas ha sido predominantemente técnica— en el caso de las políticas relativas a la fecundidad el debate ha estado fuertemente cargado de connotaciones ideológicas, lo que

lo ha convertido en un tema candente que se suele soslayar cuando se busca consenso.

A menudo los que tienen que adoptar decisiones en este campo no adhieren a ninguno de los planteamientos polares que de manera esquemática —y por lo mismo simplificada— se acaban de esbozar, sino que adoptan posiciones más balanceadas y menos categóricas. Eso no impide, sin embargo, que desde el momento en que proponen o adoptan abiertamente una política activa respecto a la fecundidad, con objetivos e incluso metas claramente definidos, corren el riesgo de desencadenar una polémica cuyas consecuencias políticas son difíciles de prever.

Esta situación explica que numerosos gobiernos tengan resistencia a explicitar abiertamente las políticas que eventualmente adopten en este campo, lo que hace a menudo difícil afirmar a ciencia cierta si existe o no una política destinada a reducir la fecundidad en ciertos países.

Teniendo en cuenta este contexto ideológico-político en el que las políticas relativas a la fecundidad han estado históricamente situadas, pasaremos ahora a revisar, primero el marco normativo que los propios gobiernos se han impuesto en este campo; luego las posiciones y actitudes de los gobiernos frente al crecimiento demográfico y frente a la fecundidad, destacando los cambios más importantes ocurridos en los últimos años, para examinar finalmente las políticas adoptadas en esta área.

1. El marco normativo.

En la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población —como ya se indicara en el capítulo II— se sistematizó y reiteró un conjunto de principios enunciados por la Conferencia Mundial de Población que conforman el marco ético-jurídico en el que deben desenvolverse las políticas de población.

Se enuncian ahí claramente los derechos de las personas y los deberes de los Estados respecto a dos aspectos centrales del comportamiento reproductivo, como son la formación de la pareja y la procreación propiamente tal.

Respecto a la formación de la pareja “se destacó

el derecho de los cónyuges a contraer matrimonio ‘únicamente con pleno y libre consentimiento’ (PAMP 39d) ^{1/} reconociendo, sin embargo, el derecho de los Estados a fijar una edad mínima para el matrimonio (PAMP 32f)” ^{2/}

^{1/} PAMP: Plan de Acción Mundial sobre Población, aprobado por la Conferencia Mundial de Población (Bucarest, agosto 1974). El número y letra de la referencia indican el párrafo aludido.

^{2/} CEPAL, Informe de la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población, Cap. III, Conclusiones y Recomendaciones. Doc. ST/CEPAL/Conf. 54/L. 9, párrafo 126.

En cuanto a la procreación "se reiteró que 'todas las parejas e individuos tienen el derecho humano fundamental a decidir libre y responsablemente el número y espaciamiento de sus hijos y a 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' (PAMP 14f). 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 el espaciamiento de sus hijos' (PAMP 29a). En términos más concretos, este deber se traduce en 'preparar las condiciones sociales y económicas para ejercer ese derecho' (PAMP 28) y asegurar 'que los servicios de planificación de la familia, los servicios médicos y otros servicios sociales conexos tengan por objetivo no sólo la prevención de los embarazos no deseados, sino también la eliminación de la esterilidad involuntaria y la subfecundidad, a fin de permitir a todas las parejas tener el número deseado de hijos' (PAMP 29c)".^{3/}

Los principios anteriores tienen importantes consecuencias sobre los márgenes de acción del Estado en esta materia, que también fueron claramente establecidos:

"Los gobiernos que se propongan influir sobre el comportamiento reproductivo de la población deben tomar debida consideración del derecho humano a que se refiere el párrafo anterior. 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 de carácter coercitivo ni a medidas que vayan en desmedro de los derechos humanos".^{4/}

Queda así claramente establecido que es deber de los Estados —independientemente de cuáles sean su situación demográfica o sus objetivos

respecto a la fecundidad— asegurar que toda su población disponga de la información, la educación y los medios necesarios para regular los nacimientos. Queda claro, por otra parte, que el recurso a la norma legal compulsiva, que es usado comúnmente para controlar otros comportamientos sociales (salario mínimo, seguro obligatorio) no es éticamente aceptable cuando se trata de regular de manera directa los comportamientos demográficos y, en particular, el reproductivo.^{5/}

La Reunión de México hizo numerosas y detalladas recomendaciones en cuanto a los objetivos de las políticas demográficas refiriéndose principalmente a la mortalidad, distribución espacial y migración internacional. En cuanto a la fecundidad sus recomendaciones fueron extremadamente parcas.

Mientras en los otros ámbitos se hicieron sugerencias sustantivas (arraigar población, agrupar población dispersa, reducir emigración de personal calificado, etc.), respecto a la fecundidad la cautela llegó hasta el punto en que sólo se sugiere, como es de sentido común, actuar racionalmente. Se recomendo así: "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".^{6/}

Al referirse en cambio a los instrumentos, las recomendaciones se hacen sustantivas y plenamente coherentes con los principios antes enunciados. Se recomienda así: "Que estas medidas estén integradas en los programas materno-infantiles y de salud en general y debidamente coordinadas con los programas educacionales y de integración social y que en todo caso respondan a las demandas de la población en reconocimiento al derecho igualitario a decidir libre, responsable e informadamente acerca del número y espaciamiento de los hijos".^{7/}

^{5/} Véase CELADE, *Las Políticas de Población en el Contexto del Desarrollo Económico y Social*, Documento DC/15, enero de 1978, p. 67.

^{6/} CEPAL, *op. cit.*, párrafo 151, 3.

^{7/} *Ibidem*, párrafo 151, 4.

^{3/} *Ibidem*.

^{4/} *Ibidem*, párrafo 127.

2. La posición de los gobiernos frente al crecimiento de la población y a los niveles y tendencias de la fecundidad

La posición de los gobiernos frente a los niveles y tendencias de la fecundidad depende lógicamente de la situación demográfica de cada país y de la significación que se le asigne al crecimiento demográfico para el logro de objetivos sociales, económicos o políticos altamente valorados.

Las principales fuentes que se utilizarán para este análisis son, por una parte, las exposiciones de los delegados nacionales a la Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población en 1974, a la propia Conferencia Mundial de Población de ese mismo año y a la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población realizada en 1975 y, por otra, las respuestas a la Tercera Encuesta Demográfica entre los Gobiernos, realizada por las Naciones Unidas en el primer semestre de 1976.

El cuadro V-1 muestra las formas cómo los trece países que respondieron a la tercera encuesta definieron su posición frente al crecimiento demo-

gráfico. El Gobierno de Chile, país que —como se mostró en el capítulo I— se encuentra en una etapa considerablemente avanzada en la transición demográfica, con un crecimiento moderado en proceso de desaceleración, es el único que aparece plenamente satisfecho con su situación. Panamá considera también satisfactorio su crecimiento demográfico, aunque admite que tiene implicaciones tanto positivas como negativas. Esta actitud resulta comprensible si se tiene en cuenta que aunque su tasa media anual de crecimiento era aún relativamente alta, en el quinquenio 1970-1975 se encontraba ya en franco proceso de desaceleración. En cuanto a la posición del Gobierno de Honduras, resulta difícil comprender su juicio positivo si se atiende sólo a sus características demográficas, ya que se trata de un país con una de las tasas de crecimiento más altas de la región y en proceso de aceleración, a lo que se suma una muy elevada tasa de crecimiento de la

Cuadro V-1

POSICION DE LOS GOBIERNOS FRENTE A LA TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION SEGUN RESPUESTAS A LA TERCERA ENCUESTA DEMOGRAFICA DE LAS NACIONES UNIDAS, 1976 a/

¿Cuál es el punto de vista del gobierno acerca de la tasa actual de crecimiento demográfico?	La tasa actual de crecimiento demográfico ¿contribuye al logro del desarrollo del país o lo dificulta?		
	Contribuye	Contribuye y dificulta	Dificulta
Demasiado baja			Argentina Uruguay
Satisfactoria	Chile	Honduras Panamá	
Demasiado alta		Costa Rica Ecuador Nicaragua	Colombia República Dominicana México El Salvador Haití

a/ Aparecen solamente los países que respondieron a la encuesta.

población urbana; debe pensarse, en consecuencia, que existen razones de otro orden que no fueron captadas por la encuesta.

Parte de los gobiernos que se muestran insatisfechos con el ritmo de crecimiento poblacional corresponde a países que prácticamente ya han concluido su transición demográfica y que muestran tasas de crecimiento lento y desacelerado, como son los casos de la Argentina y el Uruguay. Según las respuestas a la Tercera Encuesta de las Naciones Unidas, estos países consideran que su crecimiento demográfico demasiado lento obstaculiza el desarrollo porque dificulta la expansión de la actividad productiva y del tamaño del mercado interno, y porque hace más difícil la plena explotación de los abundantes recursos naturales disponibles en sus territorios. En ambos casos un factor decisivo para explicar por qué se considera deseable un crecimiento más rápido es la muy baja densidad de población.

En el otro extremo, se muestran también insatisfechos aquéllos gobiernos que estiman que el crecimiento demográfico, por ser demasiado rápido, ha estado dificultando el desarrollo de sus países. Todos ellos han tenido en el pasado recientes tasas muy altas de crecimiento poblacional, aunque en varios —como por ejemplo Colombia, Costa Rica y Venezuela— se ha iniciado su desaceleración como resultado de un importante y sostenido descenso de la fecundidad (véase el gráfico I-2). Según se desprende de las respuestas de la Tercera Encuesta, estos gobiernos estiman que el rápido incremento demográfico ha dificultado el desarrollo debido en primer lugar a su incidencia sobre el desempleo y subempleo. La gran mayoría de ellos estima además que contribuye a una distribución desigual de los ingresos y que influye negativamente en la generación del ahorro y en la adecuada prestación de los servicios sociales.

Cuatro países, a saber, El Salvador, Haití, la República Dominicana y México, que tienen —con excepción de este último— las más altas densidades de la región, agregaron a las razones anteriores la presión que una población en rápido crecimiento ejerce sobre los recursos naturales.

Varios de los gobiernos, aunque consideran que

el crecimiento demográfico de sus países es demasiado rápido, no por ello dejan de percibir y señalar algunos beneficios que éste reporta, como sería el crecimiento del mercado interno y la provisión de fuerza de trabajo suficiente tanto para una rápida expansión de las actividades productivas como para una adecuada explotación de los recursos naturales de la nación. Cabe destacar que entre los países que perciben estas ventajas no se encuentra ninguno con alta densidad de población.

La posición que tienen los gobiernos frente a los niveles y tendencias de la fecundidad coincide en gran medida con su posición frente al crecimiento demográfico, como puede apreciarse en el cuadro V-2.

La actitud de Chile, que habría considerado el crecimiento satisfactorio pero, la fecundidad excesiva, se hace comprensible si se atiende a la forma cómo el representante de ese país en la Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial analizó el problema. Según sus palabras, la fecundidad sería excesivamente alta no a nivel nacional y por su impacto en la tasa de crecimiento poblacional, sino a nivel de ciertos sectores sociales, los más pobres, en los que la mantención de una fecundidad elevada contribuiría a agravar su situación de pobreza y dificultaría las acciones del Gobierno encaminadas a erradicarla.^{8/}

Puede concluirse en síntesis que, sin ignorar algunas excepciones, los países de América Latina pueden ser agrupados en cuatro grandes categorías:

a) Países, como la Argentina y el Uruguay, cuyos gobiernos estiman que la fecundidad es insuficiente y no perciben ventaja alguna en esta situación. Se trata —como ya se señaló— de países muy avanzados en la transición demográfica, de

^{8/} "Reconocemos, sin embargo, que Chile enfrenta un problema demográfico sectorial, en la medida que los índices de natalidad adquieren su mayor desarrollo en el sector poblacional de menores recursos a cuyo nivel se destacan nítidamente sus consecuencias más inmediatas como son una elevada tasa de mortalidad infantil, abortos, mortalidad materna, desnutrición y factores educacionales que tienden a perpetuar el subdesarrollo." Discurso del delegado de Chile (Ministro de Salud) a la Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población. Doc. ST/ECLA/Conf. 48/L. 7, p. 119.

Cuadro V-2
**POSICION DE LOS GOBIERNOS FRENTE A LA FECUNDIDAD Y EXISTENCIA
 DE UNA POLÍTICA EXPLICITA PARA AFECTARLA**

País a/	1 Posición de los Gobiernos frente al nivel de la fecundidad (1974-1976)			2 ¿El Gobierno ha formulado una política para afectar la fecundidad?		
	Insuficiente	Satisfactorio o aceptable	Exce- sivo	Sí (año)	No, pero hay acciones	No
Uruguay	AB					B
Argentina	AB			B 1965		
Chile			AB			B
Cuba		A				C
Costa Rica			AB		B	
Colombia			AB	B 1967		
Panamá			AB		B	
Venezuela	-	-	-			C
Brasil		A				C
Paraguay	-	-	-			C
México			AB	B 1974		
El Salvador			AB	B 1974		
Ecuador			B			B
República Dominicana			AB	B 1968		
Guatemala			A			B ^{b/}
Perú			A	C 1976		
Nicaragua			B	C 1976	B	
Honduras			AB	B 1975		
Haití			B		B	
Bolivia			-			C

Fuentes: A = Declaraciones oficiales durante la Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial y Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población. (Tomado de González, Gerardo y Errázuriz, Margarita M. "Año Mundial de Población: Los Gobiernos de América Latina se Reúnen," en Notas de Población, CELADE, diciembre de 1975, p. 91).

B = Respuestas oficiales a la Tercera Encuesta Demográfica entre los Gobiernos sobre Política de Población en el Contexto

del Desarrollo, realizada por la División de Población de las Naciones Unidas en 1976.

C = Otras fuentes.

a/ Los países han sido ordenados según su grado de avance en proceso de transición demográfica. (véase gráfico I-2)

b/ El Gobierno de Guatemala no respondió a cada uno de los ítems de la Encuesta; sólo entregó una respuesta general informando que los antecedentes demográficos estaban en estudio.

crecimiento demográfico lento y, al mismo tiempo, muy baja densidad de población en relación con la superficie cultivable.

b) Países —como Chile, Cuba y el Brasil— que consideran aceptable o satisfactorio el nivel actual y la tendencia reciente de la fecundidad. Cabe distinguir aquí entre los dos primeros y el tercero. Chile y Cuba se encuentran considerablemente avanzados en la transición demográfica, con tasas moderadas y en franco descenso. En el Brasil, en cambio, donde la fecundidad ha descendido mucho más lentamente y donde la tasa de crecimiento sigue siendo aún considerablemente alta, esta posición se entiende por la alta valoración que ese Gobierno le ha dado al tamaño de la población para el logro de los objetivos centrales de su proyecto político. Es así como el delegado del Brasil a la Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población señaló que el denominador de la razón entre ingreso y población está formado no sólo por consumidores, sino también por productores, y en ese sentido, “una población creciente sería un factor positivo en la ecuación de desarrollo”.

c) Aquellos países —como Colombia, Costa Rica, Panamá, México, Ecuador, el Perú, Nicaragua y Honduras— cuyos gobiernos, aunque estiman que la fecundidad es excesiva, perciben sin embargo algunas ventajas menores que de ellas se derivan en su particular situación. Estos países, aunque tienen o han tenido hasta muy recientemente tasas altas de fecundidad y de crecimiento demográfico, se caracterizan por tener densidad de población relativamente baja dentro de los niveles de la región.

d) Por último, aquellos países que consideran excesivo su nivel de fecundidad sin encontrar ninguna faceta positiva en esta situación. Se trata de países como la República Dominicana, El Salvador y Haití, en los que el rápido crecimiento

demográfico se ha sumado a una ya alta densidad de población en relación con la tierra explotable, agudizando así una situación que en algunos casos ha llegado a ser evidentemente crítica.

Cuatro países —Bolivia, Paraguay, Venezuela y Guatemala— que no han dado respuesta a la Tercera Encuesta de las Naciones Unidas y que han sido extremadamente parcos en sus declaraciones, cuando las han hecho, quedan aún por situar en estas grandes categorías. Si se los quiere clasificar, los tres primeros podrían caer en la segunda categoría, esto es, la de los países que consideran aceptable el nivel y la tendencia de su fecundidad. En los casos de Bolivia y Paraguay se trata de países de muy baja densidad de población, con una importante frontera agrícola en expansión y que han visto su crecimiento demográfico mermando por una mantenida corriente emigratoria dirigida principalmente hacia la Argentina y, al menos en el caso de Bolivia, por la mantención de tasas de mortalidad aún altas. Por esto, el crecimiento demográfico sigue teniendo en estos dos países una valoración positiva que conlleva una actitud pro-natalista.

Venezuela, por su parte, podría ser clasificada también en la segunda categoría, aunque por razones diversas. Coincide en este caso un alto potencial de expansión de la actividad productiva, derivado de su condición de país exportador de petróleo, con un marcado proceso de desaceleración de su crecimiento demográfico, como resultado de una importante reducción de la fecundidad ocurrida durante los últimos años.

Guatemala, por último, puede ser incluida por la actitud de su Gobierno, en la tercera categoría, aunque por su densidad relativamente alta (superior a la de la República Dominicana) se encontraría en una situación objetiva más semejante a la prevaleciente en los países ubicados en la cuarta.

3. Las políticas destinadas a influir sobre la fecundidad

El clima ideológico fuertemente polarizado y conflictivo en el que se ha desarrollado el debate en torno a las relaciones entre el crecimiento demográfico y el desarrollo socio-económico y en tor-

no al llamado “control de la natalidad” —tema ya esbozado en la introducción de este capítulo— hace comprensible que existan resistencias por parte de algunos gobiernos para explicitar su política

relativa a la fecundidad. Se agrega a esto la valoración propia que tienen aquellos instrumentos, como los programas de educación sexual y los de planificación de la familia, mediante los cuales el Estado facilita el ejercicio del derecho de los padres a decidir libremente sobre el número y el espaciamiento de sus hijos. Ya se mostró en una sección anterior, al analizar el marco normativo, cómo la Conferencia Mundial de Población y, luego, la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población fueron categóricas en señalar que los Estados, independientemente de sus objetivos demográficos tienen el deber de respetar y asegurar el libre ejercicio de este derecho. Ocurre así que las acciones que normalmente se relacionan de manera más directa con una política de reducción de la fecundidad, como son los programas de planificación de la familia, pueden ser justificadas —y de hecho lo son— por objetivos no demográficos, lo que impide utilizar su existencia como un indicador objetivo de la presencia de una política destinada a reducir la fecundidad.

Teniendo en cuenta estas limitaciones que hacen difuso y escurridizo nuestro objeto de estudio, entremos a examinar la situación prevaleciente en la región.

El cuadro V-2 en su sección 2 muestra la situación de los veinte países en cuanto a la existencia o inexistencia de políticas destinadas a afectar la fecundidad, utilizando como fuente principal las respuestas dadas por los gobiernos a la Tercera Encuesta de las Naciones Unidas. Puede apreciarse ahí que en siete países se ha adoptado una política explícita en este campo. En otros cuatro casos los gobiernos declararon que no tenían una política propiamente tal, aunque se habían estado llevando a cabo acciones, principalmente en los ámbitos de la salud, educación y desarrollo rural, que estarían produciendo un descenso de la fecundidad. Dado que estimaban por otra parte que los niveles de la fecundidad eran excesivos, puede concluirse que consideraban deseable ese efecto. Podría sostenerse así que en estos países existe una cuasi-política. Por último, en los restantes nueve países parecería no existir una política relativa a la fecundidad. Conviene insistir aquí, sin embargo, en la vaguedad del límite entre

estas dos últimas categorías y en la variedad de matices existentes entre las posiciones de los países en ellas incluidos.

Con las reservas del caso, se ha clasificado a los países en el cuadro V-3 según la actitud de sus gobiernos frente a la fecundidad, agrupándolos en las cuatro categorías propuestas al término de la sección anterior, y según la existencia o no de una política en este campo específico. Examinemos a continuación algunos de los casos más destacados.

Argentina es el único país que, en concordancia con su particular situación demográfica y con la significación que atribuye al crecimiento poblacional para su desarrollo, ha adoptado una política tendiente a elevar la fecundidad. Es así como entre los objetivos centrales de la política recientemente promulgada se incluye “tender al incremento del nivel de la fecundidad”. Se propone de esta manera no sólo moderar sino revertir la tendencia histórica. Este objetivo es perseguido a fin de “incrementar sensiblemente su ritmo de crecimiento demográfico”, lo que se considera necesario “para que la Argentina pueda desarrollarse plenamente como comunidad nacional y cumplir un papel relevante en la América Latina”.^{9/}

En cuanto a los medios, se propone “una política que facilite la constitución de la familia y la proteja en función del número de hijos con medidas tales como el acceso a una vivienda adecuada, asignaciones familiares efectivas, guarderías para los hijos de las mujeres que trabajan, un régimen laboral favorable a la maternidad, asistencia educativa y médico-hospitalaria y otras destinadas al mismo fin. Promover una sólida información y educación tendientes al afianzamiento, la estabilidad y la plena realización de la institución familiar. Eliminar las actividades que promueven el control de la natalidad”.

Como puede apreciarse, los instrumentos propuestos apuntan, por una parte, a disminuir la carga económica que significa para los padres un nuevo hijo y, por otra, a reducir la incompatibilidad del rol de madre y de trabajadora, que suele considerarse como uno de los factores determinan-

^{9/} Véase el Decreto 3938, Objetivos y Políticas Nacionales de Población, República Argentina, 29 de diciembre de 1977.

Cuadro V-3

ACTITUDES Y POLITICAS EN RELACION CON LA FECUNDIDAD
EN LOS PAISES DE AMERICA LATINA, 1977

Actitud del Gobierno frente a la fecundidad	Políticas destinadas a influir sobre la fecundidad		
	Tiene políti- ca explíci- ta	No hay política explí- cita, pero sí acciones	No hay política
Demasiado baja (crecimien- to lento, densidad muy baja)	Argentina		Uruguay
Aceptable o satisfactoria (crecimiento moderado o crecimiento rápido con densidad muy baja)			Chile Cuba Brasil Bolivia Paraguay Venezuela
Demasiado alta pero con algunas ventajas (creci- miento rápido o en descen- so, densidad media)	Colombia México Honduras Perú	Costa Rica Panamá Nicaragua	Ecuador Guatemala
Demasiado alta sin ventajas (crecimiento rápido con densidad alta)	El Salvador República Dominicana	Haití	

tes de la baja fecundidad en sociedades en las que parte importante de las ocupaciones femeninas se ubican en los sectores secundario y terciario modernos de la economía, como es el caso de la Argentina.

La República Dominicana y El Salvador se ubican en términos de problema de población en las antípodas de la Argentina.

En la República Dominicana ya en 1967 comienza a definirse una política destinada a reducir la fecundidad que se concreta en febrero de 1968 con la creación del Consejo Nacional de Población y Familia (CONAPOFA), cuya principal función ha sido coordinar y administrar el Programa Nacional de Planificación Familiar.^{10/} Este programa incluye entre sus objetivos específicos "contribuir al descenso de la tasa de crecimiento poblacional mediante la disminución de la tasa de natalidad".

La meta demográfica específicamente señalada en el plan quinquenal del CONAPOFA consistió en la disminución de la tasa bruta de natalidad —que era del 48 por mil en 1969— a un 38 por mil a fines de 1973; con lo cual, idealmente, la tasa de crecimiento poblacional del país quedaría reducida a un 2,7 por ciento anual al término del plan.^{11/}

^{10/} Ramírez, Nelson, *El Proceso de Formación de una Política de Población en la República Dominicana*, documento presentado a la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina, San José, Costa Rica, noviembre, 1976. Doc. IN/5.

^{11/} Ortega, Manuel, "Elementos para una Mejor Comprensión y Evaluación de la Política Poblacional de la República Dominicana", en *Estudios Sociales*, Santo Domingo, año VII, N^{os} 1-2, enero-junio 1974, p. 64.

Los servicios de planificación de la familia propiamente tales han sido complementados por acciones de información y educación tendientes a producir un cambio de actitud tanto en cuanto al tamaño deseable de la familia como en cuanto al uso de métodos modernos de control del comportamiento reproductivo. Para implementar esta política se ha recurrido a la distribución comunitaria de anticonceptivos que se apoya sobre el servicio básico de salud, programa del Gobierno Dominicano destinado a llevar cuidados mínimos de salud a los habitantes de zonas rurales y de los barrios marginados de las ciudades que no están cubiertos por los sistemas existentes de salud. Este programa se lleva a cabo mediante promotoras seleccionadas con la ayuda de la comunidad, que reciben un entrenamiento mínimo y que, junto con prestar algunos servicios básicos de salud, especialmente de tipo materno-infantil, recogen información demográfica y distribuyen anticonceptivos.

El Salvador es el otro país en donde la alta densidad de población en relación con la superficie cultivable hace que la aceleración del crecimiento demográfico sea considerada como un problema crítico y se tienda, en consecuencia, a reducir la fecundidad. En octubre de 1974 —esto es, recién terminada la Conferencia Mundial de Población— el Consejo de Ministros aprobó la Política Integral de Población que incluye como uno de sus siete objetivos modificar la dinámica poblacional: “el acelerado crecimiento de la población que nos convierte en uno de los países más superpoblados del continente, obliga además a una utilización más intensiva de los escasos recursos naturales que se poseen. Por tal razón, uno de los objetivos inmediatos de la política es reducir el acelerado crecimiento de la población mediante acciones conjuntas en el campo de la salud, la educación, la ampliación de servicios laborales, la distribución del ingreso y las acciones en otros campos que se consideren necesarios”.^{12/}

El logro de los otros objetivos específicos de la política —a saber: a) elevar la calificación de la mano de obra; b) proporcionar mayores oportuni-

des de empleo; c) elevar la participación de la mujer en el proceso de desarrollo; d) reducir la morbilidad y mortalidad; e) mejorar el nivel de nutrición; y f) lograr una mejor distribución de la población mediante el fortalecimiento de otras áreas de desarrollo— debería contribuir positivamente a un descenso de la fecundidad y ser a su vez, en el largo plazo, facilitado por una reducción en el crecimiento demográfico.

La estrategia de implementación de esta política es multisectorial y requiere un alto grado de coordinación interinstitucional. “La convergencia de funciones institucionales se concentra en la prestación de servicios y en las actividades educacionales con el objeto de modificar la dinámica demográfica”.^{13/} Las actividades programadas están centradas en torno a la planificación de la familia actuando en tres frentes complementarios, que son: la prestación de servicios de planificación de la familia con énfasis en la distribución comunitaria de anticonceptivos, la información masiva y el desarrollo comunitario. Se les ha conferido importancia estratégica a las actividades de educación, que cuentan entre sus objetivos el adiestramiento de líderes sindicales, campesinos y de zonas marginales para que desarrollen actividades de información y motivación hacia la planificación de la familia en sus respectivas comunidades, así como la capacitación de multiplicadores juveniles. Las instituciones involucradas en la implementación de estas actividades son numerosas estando incluidas tanto entidades públicas (Ministerios de Salud, Educación y Agricultura, Instituto de Seguro Social y organismos de desarrollo comunitario dependientes de la Presidencia de la República), como privadas (Asociación Demográfica Salvadoreña).^{14/} La programación y coordinación se hace sobre la base de planes operativos anuales.

Atendamos ahora a aquellos países de crecimiento rápido, en algunos casos en descenso, que tienen una densidad de población mediana en relación con los niveles prevalecientes en la región, cuyos gobiernos, aun cuando ven algunas ventajas

^{12/} CONAPLAN, *Política Integral de Población*, Documento N° 920, 7 de octubre de 1974.

^{13/} Comité Técnico de Población, *Implementación de la Política Integral de Población, Plan Operativo 1976*, San Salvador, diciembre de 1975.

^{14/} *Ibidem*.

en el rápido crecimiento demográfico, han estimado finalmente que las desventajas que reporta para el desarrollo son mayores y que, en consecuencia, sería más conveniente una reducción de la fecundidad. Examinaremos brevemente la situación en dos (México y el Perú) de los cuatro países de esta categoría que han adoptado una política explícita tendiente a reducir la fecundidad.

Durante la administración del Presidente Echeverría el Gobierno Mexicano tuvo un vuelco notable en su valoración del crecimiento demográfico y, consecuentemente, en su política de población. A los inicios de esa administración la posición oficial era decididamente pro-natalista, estimándose que el rápido crecimiento demográfico que había estado experimentando el país contribuía positivamente al desarrollo nacional. La solemne promulgación de la Ley General de Población en diciembre de 1973 cristalizó el cambio de posición. El nuevo planteamiento quedó claramente expresado en las palabras del Presidente al presentar la Iniciativa de Ley a la Cámara de Diputados: "Para conferir vigor al esfuerzo nacional y no diluirlo en el mar del crecimiento demográfico, es conveniente estabilizar racionalmente la población, a fin de que su dinámica no anule los éxitos que haya logrado la sociedad en su conjunto ni minime las actividades que el Estado realiza para proporcionar a la población una vida digna en lo material y en lo espiritual".^{15/} En el propio texto de la Ley se propone como objetivo de las acciones relativas a la fecundidad que se implementen "... regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población, así como lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país". La misma Ley indica como principal instrumento para el logro de este objetivo "realizar programas de planificación familiar a través de los servicios educativos y de salud pública de que disponga el sector público".

Desde su inicio el Consejo Nacional de Población de México (CONAPO) centró su actividad en torno a este objetivo, implementando tres líneas de acción complementarias. En primer lugar, el pro-

grama nacional de planificación de la familia como componente del programa de salud materno-infantil. En segundo lugar, el programa de comunicación social a través de medios de masa, destinado tanto a apoyar los programas de planificación de la familia como a transmitir mensajes integrados sobre aspectos de salud, alimentación y nutrición. Por último, la tercera línea de acción ha consistido en un programa de educación sexual y en población. Se han montado proyectos originales para cumplir esta tarea, como es por ejemplo, preparar el material educativo para ser distribuido en los actos matrimoniales por los jueces u oficiales del registro civil.^{16/}

De acuerdo al discurso pronunciado por el Ministro del Interior durante la Octava Sesión Ordinaria del CONAPO (mayo de 1977), la meta de la política es reducir la tasa bruta de natalidad desde 40,6 por mil (nivel estimado para 1976) a un 33 por mil en 1982. Cabe señalar a este respecto, que la tasa bruta de natalidad estimada para 1970 era de 45 por mil.

Existe conciencia en el CONAPO que la política que ha sido posible implementar hasta ahora incluye un número reducido de instrumentos destinados básicamente a inducir de manera directa el cambio de valores en torno a los roles sexuales, la familia y la reproducción, y a facilitar su regulación. De aquí que el Presidente del CONAPO en el discurso recién citado indicara la necesidad de iniciar una política de acciones múltiples más que unilaterales. Este propósito encuentra como uno de sus principales obstáculos —en palabras del Secretario General del CONAPO— la "reducida permeabilidad de los mecanismos institucionales a las políticas de población",^{17/} tema que ya se abordó en el capítulo III.

El caso peruano merece ser destacado por su reciente emergencia y por la forma diferente en que se plantea la problemática y se concibe la política.

^{16/} Cabrera, Gustavo, *Consideraciones sobre Política Demográfica y Programas de Actividades de la Secretaría General del Consejo Nacional de Población*. Exposición del Secretario General a la Octava Sesión Ordinaria del CONAPO, 3 de mayo de 1977.

^{17/} *Ibidem*.

^{15/} Tomado de: Consejo Nacional de Población, *La Revolución Demográfica*, enero de 1975, p. 117.

El Gobierno del Perú mantuvo hasta 1976 una valoración positiva del rápido crecimiento demográfico para el desarrollo nacional aunque reconociendo algunos de los problemas que de él se derivan. Es así como en la Reunión Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población el delegado peruano expresó que “una tasa elevada, superior al 2 por ciento, no es un mal para un país con amplios espacios y recursos naturales múltiples y diversificados como lo es el Perú, pero sí es un detonador que pone en evidencia los males económicos y sociales de una sociedad deficientemente estructurada y hace más difícil la solución eficaz de esos problemas”.^{18/}

Mantuvo, por otra parte, una actitud de abierto rechazo a las políticas “controlistas” que “no sólo atropellan la dignidad de las personas humanas, sino que pretenden presentarse como solución a los verdaderos problemas de justicia social”. Según las expresiones de ese mismo delegado, el Gobierno Peruano no creía que la solución estaba en reducir la tasa de crecimiento demográfico, sino en el cambio de las estructuras económicas y sociales.^{19/} Esta posición del Gobierno Peruano se manifestó no sólo en las declaraciones de principios y planteamientos doctrinarios, sino también en los hechos, llegando a decretarse en 1974 la clausura de una agencia privada —la Asociación Peruana de Protección de la Familia, filial de la IPPF— que prestaba servicios de planificación de la familia.

La promulgación en agosto de 1976, por decreto supremo, de los Lineamientos de Política de Población en el Perú —cuya génesis y contenido fue ya brevemente esbozado en el capítulo III— marca un cambio decisivo en la posición del Gobierno Peruano. Conviene detenerse en el texto mismo para tratar de dilucidar qué cambia y qué no cambia.

En la posición de principios no hay cambios: “. . . se ha descartado, por principio, la alternativa ‘sin cambios estructurales y con política de pobla-

ción’, porque sería caer en el enfoque parcial del problema que este documento rechaza como ineficaz e inaceptable”. “Debe subrayarse —dice más adelante el documento— que el Gobierno no busca metas demográficas cuantitativas, y que en ningún modo le mueve un afán controlista de la natalidad. Lo que la política de población pretende son objetivos cualitativos: la revaloración de la familia, la igualdad de derechos y deberes del hombre y de la mujer, la responsabilidad consciente y libre de los padres, el cuidado del niño, la promoción humana de toda la población y el logro solidario del bienestar, el desarrollo y la seguridad nacionales. Los efectos demográficos deben preverse y cuantificarse, pero de ningún modo constituyen un objetivo con valor propio en sí mismo”.

Esta última frase es clave para entender el planteamiento del Gobierno Peruano: no hay ni objetivos ni metas demográficos; los objetivos son eminentemente cualitativos y lo que se busca de manera directa a través de esta política —en lo que concierne a la reproducción— es crear las condiciones subjetivas y objetivas que aseguren el libre ejercicio del derecho de las parejas a decidir libremente sobre el tamaño de su familia y la ocasión de los nacimientos. Para crear las condiciones subjetivas se confiere gran importancia a los programas de educación para la vida familiar y de educación sexual orientada a la paternidad responsable, así como a los que “orienten a los educandos de todos los niveles sobre el valor de las relaciones humanas interpersonales y el respeto a la vida, e igualmente sobre la dinámica de las variables demográficas y su repercusión en el desarrollo de la sociedad”.

Para crear las condiciones objetivas —además de las políticas de desarrollo económico y social— se propone “promover acciones que contribuyan a lograr una auténtica paternidad responsable, es decir, una opción informada, consciente y libre de las parejas en determinar la dimensión de su familia, opción que tenga en cuenta no sólo los deberes recíprocos de la pareja sino también los deberes para con los hijos y la sociedad. Con respecto a la fecundidad, el Gobierno reconoce que la decisión final y la responsabilidad directa recaen en los padres de familia, señalando que el Estado tiene la responsabilidad de promover la transforma-

^{18/} Intervención de la Representación del Perú en la Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población, San José, Costa Rica, abril de 1974, Informe de la Reunión, ST/ECLA/Conf. 48/L. 7, p. 170.

^{19/} *Ibidem.*

ción de las estructuras económicas, sociales y culturales de modo que se favorezcan esta opción y comportamiento, y de proveer adecuada información y programas educativos debidamente estructurados e integrados a servicios médicos que proporcionen los medios que respeten los principios de la ética y de la moral, para asegurar la libertad consciente de las parejas en el ejercicio de la paternidad responsable. Queda, por consiguiente, excluido todo intento de coacción y de manipulación de las personas, y el recurso al aborto y a la esterilización con fines de control de la natalidad". De esta manera, aunque los principios permanecen inmutables y se mantiene el rechazo de toda política "controlista", se produce en la práctica un gran cambio al asignar al Estado un rol activo en la creación de las condiciones que permitan la práctica de una planificación de la familia efectiva.

Se produce, igualmente, un cambio importante en la concepción del problema a nivel macro-social, que queda patente en los análisis de los "efectos esperados" que se hace al final del documento. Se contrastan ahí tres proyecciones al año 2000. La primera, que opera con una hipótesis de ausencia de cambios estructurales y ausencia de una política de población, conduce a una población de 36 millones con un coeficiente de dependencia del 96 por ciento. En esa hipótesis —según el documento— "la agravación de los problemas del empobrecimiento rural, la concentración urbana, la desnutrición, el desempleo y subempleo, la situación de vivienda etc., sería de tal magnitud, que el Perú estaría en una situación de mayor subdesarrollo e injusticia que antes de 1968". La segunda proyección se hizo con la hipótesis de cambios estructurales, pero sin política de población y la tercera con ambos. La evaluación ex-ante que se hace a través de estas proyecciones le confiere gran eficacia a la política de población, ya que la tasa de natalidad se reduciría al año 2000 a 2,4 por ciento en vez de 3,5 por ciento que resultaría de los solos cambios estructurales. El coeficiente de dependencia, es el indicador que se empleó en el documento para estimar cuán favorables son para el desarrollo las estructuras demográficas resultantes. De acuerdo a las tres proyecciones este coeficiente sería 96,81

y 66 por ciento respectivamente, lo que lleva lógicamente a concluir que la combinación de políticas de cambios estructurales con política de población es la que conduce a una situación más favorable para el desarrollo nacional.

Puede afirmarse, en síntesis, que la política adoptada por el Perú no persigue de manera deliberada una reducción de la fecundidad, pero que una estimación ex-ante de las consecuencias demográficas de esa política le permite prever un descenso de la fecundidad como efecto lateral que es estimado deseable y positivo para el desarrollo y que, por lo mismo, constituye una razón adicional para apoyar la política propuesta.

Los cinco casos que se acaban de examinar ofrecen un panorama de las modalidades que han asumido las políticas de población destinadas a influir sobre la fecundidad en la América Latina. Revisaremos ahora brevemente el caso de un país, el Brasil, en el que no ha existido aparentemente una política explícita en este campo y cuyo Gobierno considera como aceptables los niveles prevalentes de la fecundidad.

El Brasil ha mantenido en el pasado una actitud favorable hacia el crecimiento poblacional y, por lo tanto, una oposición al control de la natalidad como política demográfica.

Varios años antes de Bucarest y como una reacción a la iniciación de actividades de planificación de la familia por parte de la Sociedade Civil de Bem-Estar Familiar no Brasil (BEMFAM), miembro de IPPF, estalló una amplia y violenta controversia sobre el tema que culminó en 1967 con la designación de una Comisión Parlamentaria de Investigación sobre el problema de la natalidad en el Brasil. El trabajo de esta Comisión condujo a una clara distinción entre una política de planificación de la familia —orientada a facilitar la racionalización de un comportamiento individual— y una política de control natal —definida por sus objetivos demográficos. Al parecer, mientras tiende a haber consenso respecto a la conveniencia de la primera, la segunda sigue siendo objeto de controversia.^{20/}

^{20/} Beltrao, Pedro C., Notes on the Effects of the World Population Year in Brazil, Documento presentado al Seminario sobre "Education for Family Life, Child Care and Nutrition", Londres 15-19 enero de 1976.

El Plan de Desarrollo para el período 1975--1979 incluye una sección sobre estrategia nacional y política de población en la que se analiza y define con gran claridad y de manera fundamentada la posición del Brasil frente a su crecimiento demográfico. En términos de principios, se señala una vez más que "la orientación de la política demográfica brasilera es de respeto al arbitrio de las parejas en la fijación del número deseado de hijos, ofreciéndoles oportunidades de información que les permitan examinar de manera completa la cuestión".^{21/} Atendiendo a los hechos, señala el documento que el Brasil sigue contándose entre los países subpoblados en relación con la disponibilidad de tierra y de otros recursos naturales. En consecuencia, y como país soberano, se halla en el derecho "de dejar que su población continúe creciendo a tasas razonables para hacer efectivo su potencial de desarrollo y su dimensión económica".

El problema no se plantea así en términos de tamaño de la población y de sobrepoblación absoluta. "El problema crítico, que merece la atención de la política demográfica, debe ser el examen de la tasa de crecimiento de la población". En otras palabras, se trata de establecer cuál sería una tasa razonable de crecimiento. Para esto el documento analiza dos vertientes complementarias que es necesario conciliar:

"Es obvio que, para una determinada tasa de crecimiento del PIB, mientras mayor sea la tasa de crecimiento de la población, más lenta será la expansión de la renta per cápita; y que, dada cierta tasa de inversión, mientras mayores sean los recursos destinados a atender las necesidades sociales que surgen del crecimiento de la población. . . menor será la disponibilidad de recursos para inversión de infraestructura económica y para aumentar la capacidad de los sectores directamente productivos."

Por otra parte —y ésta es la vertiente complementaria— es importante considerar que la población contribuye al crecimiento tanto como factor de producción (expandingo la producción) como

factor de consumo (expandingo la escala del mercado). Pero —y aquí se introduce un factor clave en el análisis que hace el plan— "no hay duda que, como factor de producción, la población sólo es agente creador de bienes y servicios en asociación con otros factores, principalmente capital y tecnología. . . Por otra parte, en relación con la demanda, lo que crea mercado es el poder adquisitivo de la mano de obra y, por lo tanto, su productividad y remuneración en el proceso productivo". El problema se centra, en consecuencia, en el empleo y en sus niveles de productividad y remuneración.

La tasa de crecimiento demográfico capaz de conciliar estos dos aspectos está evidentemente relacionada con "la capacidad efectiva del país para expandir el empleo productivo". "En la práctica —agrega el documento— conviene que la tasa de expansión demográfica sea inferior a la tasa de expansión del empleo para permitir la reducción del grado de subutilización de la mano de obra y un cierto grado de redistribución de la renta en favor de las clases trabajadoras." Y esto parece ser lo que ha estado ocurriendo en el Brasil, ya que —según el plan— "si continúan prevaleciendo las tasas actuales (de 1975), el aumento de las oportunidades de empleo sería superior al 3,5 por ciento al año, considerablemente más rápido que el crecimiento poblacional, que en la década del 70 se reduciría hasta 2,7 ó 2,8 por ciento" "en las décadas siguientes continuaría la tendencia declinante de manera mucho más acentuada".

La conclusión de política a que conduce este análisis es que "en las perspectivas actuales de la sociedad brasilera, la suma de las decisiones individuales de las familias. . . van a producir una tasa de crecimiento demográfico que proporciona la necesaria conciliación entre los efectos de sentido contrario del crecimiento poblacional antes señalados, lo que conduce a considerar la tendencia actual de la fecundidad como "favorable".

Nos hemos extendido en este análisis porque permite concluir que el Brasil tiene efectivamente una política en relación con la fecundidad, aunque las apariencias parecerían indicar lo contrario. Se ha dicho a este respecto que este país tiene una política de *laissez-faire* en esta materia, lo que no

^{21/} Traducción libre del original en portugués: *II Plano de Desenvolvimento 1975-1979*, Río de Janeiro, IBGE, 1975.

parece exacto, ya que una política de esa naturaleza debería partir del principio que la suma de las decisiones individuales conduce normalmente por sí sola y de manera automática a situaciones de equilibrio. La actitud del Gobierno Brasileiro de no intervenir activamente sobre la tendencia de la fecundidad no parece apoyarse en ese principio sino más bien en una constatación concreta de las tendencias en el período reciente y de sus perspectivas futuras. No queda excluido, en consecuencia, que si la fecundidad o el empleo se apartan considerablemente de las tendencias previstas, se llegue a una situación en la que, sin necesidad de cambiar ni los principios ni el enfoque de análisis, se estime necesario adoptar una política activa tendiente a influir sobre la dinámica demográfica.

Manteniendo la distinción entre política demográfica y política de planificación de la familia, conviene agregar a lo recién señalado que respecto a esta última se han producido cambios significativos en el Brasil. La pasividad tradicional del Gobierno Federal en este ámbito mostró ya en 1974 signos de cambio cuando el representante del Brasil a la Conferencia Mundial de Población expresó que los medios de control de los nacimientos no podrían ser privilegio de los más acomodados y, por lo tanto, era responsabilidad del Estado entregar la información y los medios que podrían ser requeridos por las familias de bajo nivel de ingreso. Incluso antes que esta declaración oficial fuera hecha, algunos programas oficiales de planificación de la familia dirigidos hacia los estratos más pobres se habían iniciado en algunos Estados del nordeste mediante convenios entre las autoridades locales y la asociación privada, BEMFAM. Es así como, por ejemplo, ya en agosto de 1973, bajo el patrocinio del gobernador de Río Grande do Norte, BEMFAM lanzó un programa de distribución de anticonceptivos orales por medio de voluntarios pertenecientes a la comunidad.^{22/} Después de la declaración, pero antes que esta se tradujera en acciones a nivel

federal, se iniciaron otros programas a nivel de los Estados del nordeste. Es el caso del Estado de Pernambuco —el segundo Estado más populoso del nordeste— cuyas autoridades firmaron en abril de 1976 un convenio con BEMFAM para la implementación de un programa de planificación de la familia.^{23/}

Esta actitud más activa del Gobierno Federal comenzó a cristalizarse a nivel nacional recién en julio de 1977 cuando el Consejo de Desarrollo Social, bajo la presidencia del propio Presidente de la República acordó la libre distribución de anticonceptivos a través del programa de salud infantil y materna del Ministerio de Salud.^{24/} La población potencialmente beneficiada por esta medida está limitada por criterios médicos y socioeconómicos. Respecto a los primeros, se pretende distribuir anticonceptivos sólo a mujeres en las que un embarazo implique riesgos de salud; en cuanto a los segundos, los anticonceptivos se entregarán solamente a las que debido a su pobreza no estén en condiciones de comprarlos. La combinación de ambos criterios ha llevado a estimar que sólo alrededor del 7,2 por ciento de las aproximadamente 750 mil mujeres que cubrirá el programa de salud infantil y materna hasta 1981, podrían ser beneficiadas por esta medida.^{25/} Esta decisión, aunque limitada y modesta en sus objetivos actuales tiene, sin embargo, una evidente trascendencia política ya que implica no sólo un cambio de actitud sino también de comportamiento del Gobierno Brasileiro en un campo que ha sido tradicionalmente polémico.

Del examen hecho en estas páginas de algunas políticas de población que han tenido por objetivo explícito reducir la fecundidad, se puede concluir que en todas ellas el instrumento principal que se ha utilizado es la planificación de la familia, integrada normalmente a los servicios de salud materno—infantil, y reforzada por acciones de educación, de comunicación social y de promoción en los sectores populares. Parece conveniente, por esto, antes de concluir este capítulo, entregar

^{22/} Davies, Peter J. y Rodríguez, Walter, "Distribución de Anticonceptivos Orales Basada en la Comunidad en Río Grande do Norte, Nordeste de Brasil", en *Estudios de Población*, Vol. 1, N° 7, julio de 1976.

^{23/} Estado de Pernambuco, *Diário Oficial*, ano LIII — N° 74, Recife — Quarta Feira, 21 de abril de 1976.

^{24/} *Pueblos*, Vol. IV, N° 4, 1977, p. 2.

^{25/} *Ibidem*.

Cuadro V-4

PROGRAMAS DE PLANIFICACION DE LA FAMILIA EN AMERICA LATINA, 1978 ^{a/}

País	Sólo programas privados	Programas públicos	Año de inicio los programas privados	Año de inicio de los programas públicos
Argentina	X ^{b/}		1966	-
Bolivia		X	1967	1975
Brasil		X	1966	1977 ^{c/} ^{d/}
Colombia		X	1966	1969
Costa Rica		X	1966	1968
Cuba		X	-	1964
Chile		X	1963	1963
Ecuador		X	1966	1970 ^{e/}
El Salvador		X	1966	1968
Guatemala		X	1965	1973 ^{f/}
Haití		X	1966	1970
Honduras		X	1963	1966
México		X	1959	1967 ^{f/}
Nicaragua		X	1966	1966
Panamá		X	1966	1966
Paraguay		X	1966	1970
Perú		X	1967	1976 ^{c/}
República Dominicana		X	1965	1968
Uruguay	X		1961	-
Venezuela		X	1967	1963

Fuentes: Soto, Zaida, *América Latina: Situación de los Programas de Planificación de la Familia hasta 1973*, CELADE, Santiago de Chile, abril 1975, Doc. Serie A, N° 130, cuadro 1.

Soto, Zaida, *América Latina: Actividades Desarrolladas por los Programas de Planificación de la Familia, 1975*, CELADE, Santiago de Chile, diciembre 1977. Doc. Serie A, N° 160, p. 4.

^{a/} Tomado de González, Gerardo y Ortíz, Pura, *Manual de Políticas de Población*, CELADE, Santiago de Chile, 1975, p. 135 y actualizado.

^{b/} No existe en 1978 ningún programa de planificación de la familia.

^{c/} Año en que el Gobierno toma la decisión de iniciar el programa.

^{d/} A nivel nacional, ya que a nivel de Estados aislados se había iniciado en 1973.

^{e/} Aunque el Instituto de Seguridad Social comenzó un programa en 1966, éste fue de poca envergadura.

^{f/} A pesar de que el Instituto de Seguridad Social había comenzado un programa en 1965, éste fue muy pequeño.

y comentar algunos antecedentes sobre el desarrollo que han experimentado los programas de planificación de la familia en los países de la región, inde-

pendientemente de si se les ha asignado como uno de sus objetivos contribuir a un descenso de la fecundidad.

4. Los programas de planificación de la familia

Es en un período muy breve, durante la segunda mitad de la década del 60, que se inician en la gran mayoría de los países de la región actividades privadas de planificación de la familia. Si se examina el cuadro V-4 puede apreciarse que entre 1965 y 1967, esto es en sólo tres años, se inician programas en catorce de los veinte países incluidos en este informe. De esta manera ya en 1969 existían actividades de esta naturaleza en todos los países de la región, con excepción de Cuba donde debido a su régimen político, no tenían cabida actividades privadas en esta área.

La iniciación de los programas públicos de planificación de la familia se produce en general más tardíamente y de manera más espaciada en el tiempo. Venezuela es el primer país que lo hace al incluir en 1963 estos servicios en un gran hospital de Caracas. El último ha sido el Brasil que —como se explicara en páginas anteriores— decidió en julio de 1977 comenzar actividades de este tipo a nivel nacional. En ese lapso todos los países iniciaron programas de cobertura y dinamismo muy diversos, como se verá más adelante, con las solas excepciones de la Argentina y el Uruguay. Deben tenerse en cuenta que en estos dos países, ya muy avanzados en la transición demográfica, la planificación de la familia ha llegado a convertirse desde hace ya bastante tiempo en la práctica difundida y culturalmente aceptada, lo que permite pensar que la existencia de programas oficiales no tendría mayor influencia en el comportamiento reproductivo de la población argentina o uruguayana en su conjunto.

La iniciación de numerosos programas privados de planificación de la familia y de algunos públicos alrededor de 1965 puede interpretarse como el resultado de la confluencia de por lo menos tres factores: la preocupación creciente en círculos médicos por el aumento de la práctica del aborto inducido en ciertos estratos urbanos; la disponibilidad de nueva tecnología anticonceptiva (gestá-

genos orales y dispositivos intrauterinos) de mayor eficacia y facilidad de uso que la disponible hasta entonces y, por último, la afluencia de importantes recursos financieros externos. Este último punto se tratará detalladamente en el capítulo VIII. Conviene, no obstante, recordar aquí que en 1964 se creó en la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) de los Estados Unidos una Unidad de Población como parte de la División para la América Latina y que en 1965 el Gobierno de ese país autorizó la inversión de 2,1 millones de dólares en actividades de población. Este monto se incrementó considerablemente en los años siguientes alcanzando en 1973 una suma del orden de los 120 millones para todos los países del Tercer Mundo, de los cuales la América Latina recibió alrededor de 21 millones y de éstos sólo 7 se canalizaron como ayuda bilateral.^{26/} Una parte significativa de estos recursos se canalizó a través de la International Planned Parenthood Federation (IPPF), organismo internacional privado creado en 1952, que encuentra su origen en la antigua Liga Norteamericana para el Control de la Natalidad. IPPF, junto con canalizar fondos, cumplió una importante labor al apoyar la creación de entidades nacionales privadas, afiliadas a ella.

Los objetivos centrales que han justificado estos programas privados tienen que ver con el derecho de los padres a decidir libremente sobre el número y espaciamiento de sus hijos, con el bienestar familiar y con la lucha contra el aborto inducido y sus consecuencias médicas y sociales. Los objetivos demográficos, si es que han existido, no han sido normalmente explicitados por sus promotores. No puede ignorarse, sin embargo, que tanto IPPF como AID han abogado permanentemente por la conveniencia de una reducción de la fecundidad en los países en vías de desarrollo, insistiendo en el

^{26/} CELADE, *Implicaciones para América Latina del Plan de Acción Mundial sobre Población*, ST/CEPAL/Conf. 54/L. 4, p. 39.

valor instrumental que poseen los programas de planificación de la familia y otras actividades conexas para lograr ese propósito demográfico.

Por estas razones y por la conexión evidente que existe entre el uso de anticonceptivos y un descenso de la fecundidad, la iniciación de actividades privadas de planificación de la familia trajo como consecuencia la apertura o reactivación de un amplio debate público tanto en torno a la licitud de los medios utilizados como en torno a la significación del crecimiento demográfico para el desarrollo nacional y a la conveniencia de adoptar una política oficial en este campo.

Este debate desembocó en tres tipos de reacción por parte de los gobiernos. En algunos casos —como en la Argentina y el Perú— se llegó a prohibir el desarrollo de actividades privadas en esta área; en otros —como Colombia y el Ecuador— el Estado implementó su propio programa de planificación de la familia sin afectar la ejecución de los programas privados y, por último, en países como Chile, el programa oficial asumió el control de la prestación de servicios de planificación de la familia, restringiéndose el campo del organismo privado a las actividades de comunicación social, educación y capacitación de personal técnico.

El ritmo de expansión y la cobertura alcanzada por los programas varían grandemente entre los países. El cuadro V-5 permite formarse una idea de este proceso, en términos absolutos a través de los ingresos acumulados, y en términos relativos, mediante la tasa de influencia directa, definida operacionalmente como:

$$\frac{\text{Mujeres ingresadas hasta el año Z}}{\text{Mujeres de 15 a 49 años en el año Z}} \times 100$$

Esta medida se reduce a relativizar el ingreso acumulado de mujeres por cantidad de mujeres en edad fértil. Aunque no permite estimar la cobertura efectiva del programa en un momento dado, entrega una estimación del orden de magnitud que habría tenido la influencia directa de los programas de planificación de la familia en cada país, lo que hace posible compararlos.

Los últimos datos comparables de que se dispone para la mayoría de los países son los del año

1975, lo que impide apreciar los cambios producidos en los dos últimos años. No obstante, estos datos permiten estimar el ritmo de crecimiento que ha tenido cada programa.

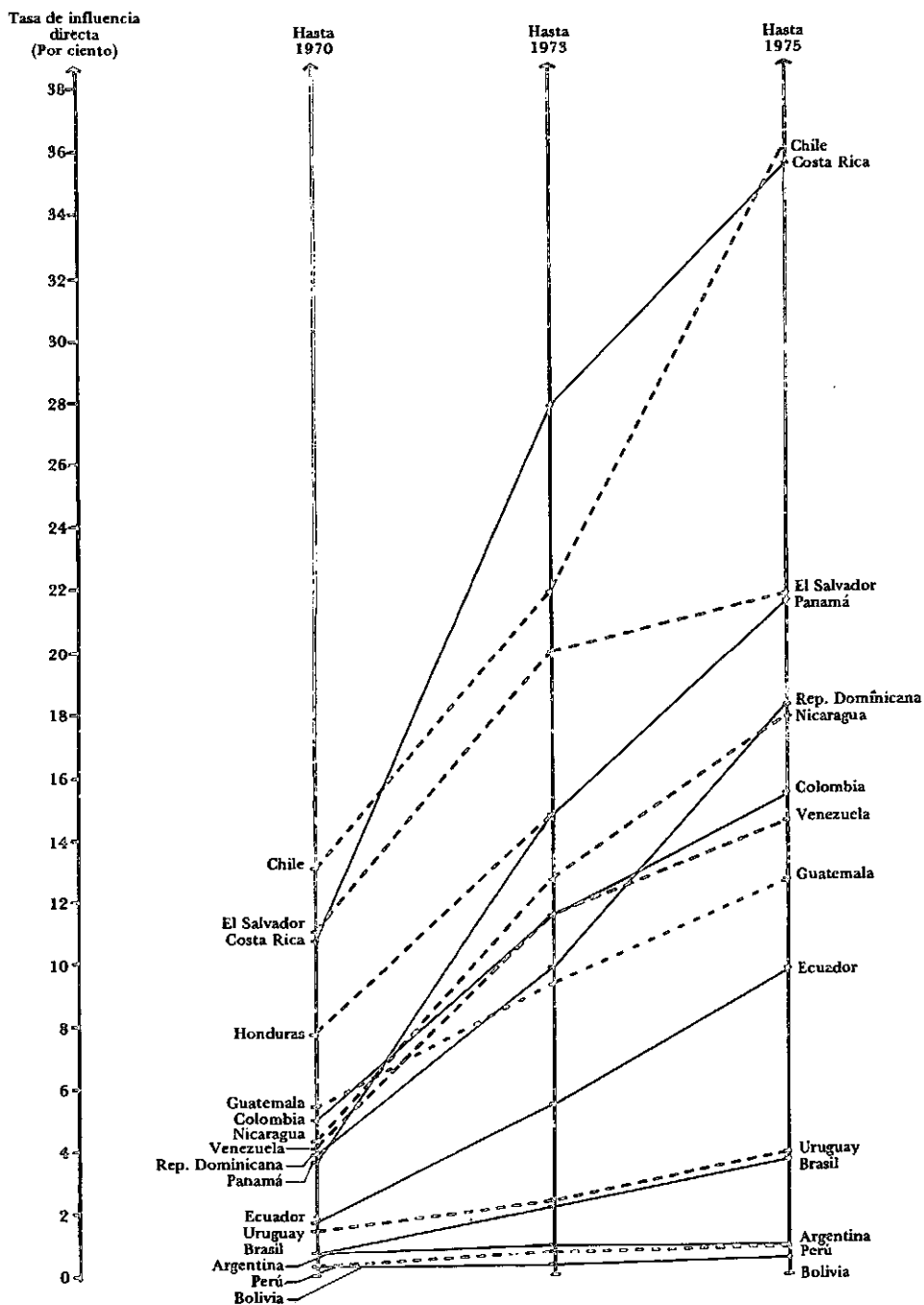
En el gráfico V-1 se ha representado la posición relativa de los países en términos de la tasa de influencia directa. Este gráfico se basa en los datos del cuadro V-5 y por lo mismo deben ser tenidas en cuenta todas sus notas, en particular aquéllas que se refieren a información incompleta para el año 1975.

Dos conclusiones generales surgen de estos datos. En primer lugar, las posiciones relativas de los países no se alteran fundamentalmente entre 1970 y 1975; y en segundo lugar, las distancias entre ellos tienden a aumentar. Se encuentran así en posiciones extremas, por una parte, países como la Argentina, el Uruguay, el Brasil, el Perú y Bolivia en los que las actividades de planificación de la familia, principalmente privadas hasta 1975, tienen una cobertura mínima y, en el otro extremo, los casos de Costa Rica y Chile, en los que los programas oficiales de planificación de la familia se han expandido a un rápido ritmo llegando a cubrir con su influencia directa acumulada a alrededor de un 36 por ciento de la población femenina en edad fértil. Al analizar estas cifras debe tenerse en cuenta que sólo una fracción de la población femenina en edad fértil está efectivamente expuesta al riesgo de embarazo. Introduciendo este criterio, el CONAPO de Costa Rica ha estimado recientemente que en 1975 el 61,4 por ciento de las mujeres expuestas al riesgo de embarazo habrían sido usuarias en algún momento de su vida de los servicios del Programa Nacional de Planificación Familiar.^{27/} Este porcentaje —según la misma fuente— se habría elevado hasta el 69 por ciento en 1977. Si se considera que las mujeres de los estratos medios y altos tienden a regular su fecundidad sin recurrir a un programa nacional de planificación de la familia, puede pensarse que en Costa Rica se está llegando a una cobertura prácticamente total de las usuarias potenciales del programa.

^{27/} Comité Nacional de Población, *Plan Nacional de Planificación Familiar y Educación Sexual de Costa Rica 1978-1982*, San José, Costa Rica, octubre 1977, p. 37.

Gráfico V-1

AMERICA LATINA: TASAS DE INFLUENCIA DIRECTA^{a/} DE LOS PROGRAMAS DE PLANIFICACION FAMILIAR. INGRESOS ACUMULADOS



Fuente: Cuadro V-5.
^{a/} Influencia directa: Porcentaje de ingresos acumulados de mujeres a los programas de planificación familiar, del total de mujeres de 15 a 49 años en un año determinado.

Cuadro V-5

AMERICA LATINA: INGRESOS ACUMULADOS A LOS PROGRAMAS DE PLANIFICACION
DE LA FAMILIA Y TASAS DE INFLUENCIA DIRECTA DE DICHS PROGRAMAS HASTA 1975

Países e Instituciones	Mujeres ingresadas a los programas			Influencia directa de los programas		
	Hasta 1970	Hasta 1973	Hasta 1975	Hasta 1970	Hasta 1973	Hasta 1975
Argentina	44 449	60 290	60 290 <u>a/</u>	0,76	0,99	0,97 <u>a/</u>
Públicas	-	-	-	-	-	-
Privadas	44 449	60 290	60 290 <u>a/</u>	0,76	0,99	0,97 <u>a/</u>
Bolivia	2 457	4 489	7 171	0,22	0,38	0,57
Públicas	-	-	793	-	-	0,06
Privadas	2 457	4 489	6 378	0,22	0,38	0,51
Brasil	164 146	548 927	942 779	0,74	0,26	3,66
Públicas	-	-	-	-	-	-
Privadas	164 146	548 927	942 779	0,74	2,26	3,66
Colombia	239 111	631 422	897 406	4,89	11,58	15,39
Públicas	97 920	278 178	383 768	2,00	5,10	6,58
Privadas	141 191	353 244	513 638	2,89	6,48	8,81
Costa Rica	40 855	120 898	167 421	10,65	27,79	35,65
Públicas	40 855	120 898	167 421	10,65	27,79	35,65
Privadas	<u>b/</u>	<u>b/</u>	<u>b/</u>	<u>b/</u>	<u>b/</u>	<u>b/</u>
Chile	307 364	553 021	958 138	13,14	21,83	35,99
Públicas	307 364	553 021	958 138	13,14	21,83	35,99
Privadas	<u>b/</u>	<u>b/</u>	<u>b/</u>	<u>b/</u>	<u>b/</u>	<u>b/</u>
Ecuador	22 556	79 158	152 784	1,71	5,41	9,78
Públicas	3 478	41 565	95 273	0,26	2,84	6,10
Privadas	19 078	37 593	57 511	1,45	2,57	3,68
El Salvador	82 446	167 645 <u>c/</u>	195 156 <u>d/</u>	11,00	20,03 <u>c/</u>	21,79 <u>d/</u>
Públicas	33 180	95 908 <u>c/</u>	195 156 <u>d/</u>	4,43	11,46 <u>c/</u>	21,79 <u>d/</u>
Privadas	49 266	71 737	<u>b/</u>	6,57	8,57	<u>b/</u>
Guatemala	64 433	121 157	175 672 <u>e/</u>	5,46	9,26	12,58 <u>e/</u>
Públicas	64 433	121 157	175 672 <u>e/</u>	5,46	9,26	12,58 <u>e/</u>
Privadas	<u>b/</u>	<u>b/</u>	<u>b/</u>	<u>b/</u>	<u>b/</u>	<u>b/</u>
Haití	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
Públicas	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
Privadas	6 999	(-)	(-)	0,58	(-)	(-)
Honduras	43 686	91 149 <u>f/</u>	(-)	7,71	14,65 <u>f/</u>	(-)
Públicas	28 063	55 436 <u>f/</u>	(-)	4,95	8,91 <u>f/</u>	(-)
Privadas	15 623	35 713	56 572	2,76	5,74	8,59
México	110 383 <u>g/</u>	282 169 <u>g/</u>	(-)	1,01 <u>g/</u>	2,32 <u>g/</u>	(-)
Públicas	3 000 <u>g/</u>	41 218 <u>g/</u>	384 505 <u>g/</u>	0,03 <u>g/</u>	0,34 <u>g/</u>	2,96 <u>g/</u>
Privadas	107 383	240 951	(-)	0,98	1,98	(-)
Nicaragua	17 936	60 874	89 446 <u>h/</u>	4,16	12,74	17,56 <u>h/</u>
Públicas	9 691	51 189	74 976	2,25	10,71	14,72
Privadas	8 245	9 685	14 470 <u>h/</u>	1,91	2,03	2,84 <u>h/</u>

(continúa)

Cuadro V-5 (Continuación)

AMERICA LATINA: INGRESOS ACUMULADOS A LOS PROGRAMAS DE PLANIFICACION DE LA FAMILIA Y TASAS DE INFLUENCIA DIRECTA DE DICHS PROGRAMAS HASTA 1975

Países e Instituciones	Mujeres ingresadas a los programas			Influencia directa de los programas		
	Hasta 1970	Hasta 1973	Hasta 1975	Hasta 1970	Hasta 1973	Hasta 1975
Panamá	11 859	50 440	76 968 ^{l/}	3,77	14,54	21,67 ^{l/}
Públicas	11 859	50 440	76 968 ^{l/}	3,77	14,54	21,67 ^{l/}
Privadas	b/	b/	b/	b/	b/	b/
Paraguay	(-)	29 443 ^{j/}	(-)	(-)	5,25 ^{j/}	(-)
Públicas	(-)	6 800 ^{j/}	(-)	(-)	1,21 ^{j/}	(-)
Privadas	6 542	22 643	38 155	1,31	4,04	6,35
Perú	7 081	26 194	33 253	0,24	0,80	0,95
Públicas	-	-	-	-	-	-
Privadas	7 081	26 194	33 253 ^{k/}	0,24	0,80	0,95 ^{k/}
Rep. Dominicana	36 233	101 270	198 235	3,90	9,76	17,86
Públicas	36 233	101 270	198 235	3,90	9,76	17,86
Privadas	b/	b/	b/	b/	b/	b/
Uruguay	10 477	16 985	28 903	1,47	2,32	3,88
Públicas	-	-	-	-	-	-
Privadas	10 477	16 985	28 903	1,47	2,32	3,88
Venezuela	93 162	294 932	393 601 ^{l/}	4,09	11,50	14,29 ^{l/}
Públicas	26 189	48 007	59 006	1,14	1,87	2,14
Privadas	66 973	246 925	334 595 ^{l/}	2,95	9,63	12,15 ^{l/}

- Fuentes:** Soto, Zaida, *América Latina: Situación de los Programas de Planificación Familiar hasta 1973*. CELADE, Santiago de Chile, abril, 1975. Doc. Serie A, N° 130, Cuadros 1 y 4.
- Soto, Zaida, *América Latina: Situación de los Programas de Planificación de la Familia hasta 1974*. CELADE, Santiago de Chile, julio de 1976. Doc. Serie A, N° 144, págs. 2 a 8, cuadro 4.
- Soto, Zaida, *América Latina: Actividades Desarrolladas por los Programas de Planificación de la Familia, 1975*. CELADE, Santiago de Chile, diciembre 1977. Doc. Serie A, N° 160, págs. 4, 11, 12, 21 y 22. CELADE, *Boletín Demográfico Año VII*, N° 13, Santiago, Chile, enero 1974.
- No se aplica. No existen programas en este tipo de instituciones.
- (-) No se cuenta con la información.
- a/ Desde 1974 (Decreto Presidencial 659), no existen programas de planificación de la familia.
- b/ Aunque existen instituciones privadas, éstas funcionan dentro del programa oficial de gobierno.
- c/ No hay información del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para 1972.
- d/ No hay información del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para los años 1972, 1974 y 1975, cuyo programa en 1973 representaba el 55 por ciento del total.
- e/ Para las instituciones públicas el ingreso es acumulado hasta 1974. No hay información en 1975 para ellas.
- f/ No hay información del Ministerio de Salud para 1973. En 1972 representaba el 57 por ciento del ingreso total.
- g/ No hay información del Instituto Mexicano de Seguridad Social desde 1968.
- h/ No hay información de las instituciones privadas en 1974.
- i/ El ingreso al Ministerio de Salud hasta 1975 se estima en 72 000 mujeres.
- j/ Sólo hay información de las instituciones públicas en 1973.
- k/ La Asociación Peruana de Protección Familiar cesó sus funciones en 1974.
- l/ Las clínicas de la Asociación Venezolana de Planificación Familiar, que captaban alrededor del 90 por ciento del total de mujeres ingresadas en 1973, pasan a depender del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social a partir de 1974. No se cuenta con información de esas clínicas en 1975.

La información contenida en el cuadro V-5 refleja la situación sólo hasta 1975 y, por lo mismo, no permite apreciar algunos cambios importantes ocurridos con posterioridad a esa fecha. El caso de México es quizás el más destacado a este respecto: El programa oficial de planificación de la familia que se había ido consolidando paulatinamente desde la creación del CONAPO, recibió un fuerte impulso con la aprobación por el Presidente López Portillo del Plan Nacional de Planificación Familiar del Sector Salud en octubre de 1977. Este Plan cubre el período 1977-1982 y comprende un programa rural, uno urbano y diversos programas de apoyo referidos a actividades de educación e investigación. La implementación del Plan en cuanto a prestación de servicios está a cargo principalmente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, disponiéndose de una estructura propia de coordinación ejecutiva. Al inicio del Plan (1977) se estimaba contar con una cobertura efectiva del 9,2 por ciento de las mujeres en edad fértil. Debe tenerse en cuenta a este respecto que el 78 por ciento de las mujeres activas en el programa correspondía a las áreas urbanas. El Plan se propone como meta para 1982 cubrir efectivamente el 20,2 por ciento de las mujeres en edad fértil, cuadruplicando la cobertura en el sector rural.^{28/}

Dejando a un lado los casos de la Argentina y el Uruguay, que tienen una situación completamente diferente a la de los demás países, cabe preguntarse por los factores que explican que los programas hayan tenido ritmos distintos de expansión.

Debe distinguirse aquí entre los factores que condicionan la demanda de estos servicios y aquéllos que condicionan su oferta. Analizar los primeros obligaría a adentrarse en un campo extraordinariamente complejo como es el de los factores que determinan o condicionan la orientación del comportamiento reproductivo en diferentes grupos o sectores sociales. Puede suponerse, sin embargo, de manera muy simplificada, que la

demanda se asocia positivamente con niveles de educación de la población. Dentro de los factores que condicionan la oferta de servicios, hay que distinguir entre los recursos necesarios para implementar un programa —entre los que cabe incluir los de infraestructura y organización de los servicios de salud, los recursos humanos especializados y los recursos financieros— y los factores políticos que condicionan el apoyo que el gobierno le brinde.

En los casos de Chile y Costa Rica todos estos factores parecen haber confluído positivamente para asegurar la expansión. En ambos casos, encuestas realizadas a principios de los años 60 muestran que las prácticas anticonceptivas estaban considerablemente difundidas y que la fecundidad había comenzado a caer aun antes que se iniciaran los programas. Se debe agregar a esto que los niveles de educación de la población en edad reproductiva en ambos países eran ya considerablemente altos a principios de los años 60 en relación con la mayoría de los países de la región y que éstos han continuado elevándose, lo que permite pensar que ha existido una amplia y creciente demanda por los servicios de planificación de la familia. En cuanto a recursos, en ambos casos la infraestructura de servicios de salud era de vasta cobertura y bien organizada, contándose con recursos humanos suficientes que el propio programa se ocupó de especializar. Ha existido por esto mismo en esos dos países una adecuada capacidad para absorber los abundantes recursos financieros externos, que durante los últimos años han sido provistos principalmente por el UNFPA. Por último, en cuanto a factores políticos, ninguno de los dos programas se ha propuesto de manera explícita el logro de objetivos demográficos, lo que ha disminuido su vulnerabilidad. Se agrega a este hecho que en ninguno de los dos casos se han producido reacciones importantes de oposición crítica al programa ya sea desde el flanco de la Iglesia Católica, ya sea desde los sectores políticos de izquierda o de los movimientos o partidos de orientación nacionalista.

En otros casos, como El Salvador, por ejemplo, en los que el desarrollo del programa de planificación de la familia ha sido más lento y la cobertura

^{28/} Plan Nacional de Planificación Familiar, presentado al CONAPO en su novena sesión, 28 de octubre de 1977.

alcanzada más limitada, la explicación no parece venir principalmente ni del fianco político ni de la disponibilidad de recursos financieros, sino más bien de una infraestructura de salud de cobertura restringida y de una disponibilidad más limitada de recursos humanos requeridos para la implementación del programa, a lo que se suma —y este factor parece ser decisivo— una demanda real y potencial más limitada como resultado de las condiciones sociales y económicas predominantes principalmente en las áreas rurales.

Los casos del Brasil y Bolivia sirven para ilustrar aquellas situaciones en las que la mayoría de los factores parecen haber estado actuando de manera convergente, pero negativa. Esta afirmación resulta menos discutible si, dada la gran heterogeneidad interna del Brasil, se atiende principalmente a los Estados del norte y del nordeste, que es donde se observan los niveles más altos de fecundidad. A una demanda potencial de los servicios probablemente reducida se ha sumado en ambos casos una infraestructura de servicios poco desarrollada y, lo que ha sido más importante, fuertes resistencias a nivel político que han hecho que el respaldo del gobierno se haya producido más tarde que en otros países y sea débil y altamente condicionado. En ambos casos, a pesar que al lanzar los programas se ha insistido en que no tienen objetivos demográficos, se han producido reacciones en las que a los argumentos de tipo moral se agregan otros de carácter geopolítico. Las reacciones que produjo la decisión del Gobierno brasileño a que se hizo referencia en páginas anteriores, resultan ilustrativas. Según una publicación reciente, "Al frente de otros prelados, dirigentes y políticos y un grupo de médicos, el cardenal Aloisio Lorscheider, Presidente de la Conferencia Nacional de Obispos, condujo la condena de la medida, tachándola de destructiva de la familia y la moral, como peligrosa a la salud debido a los efectos de la píldora y de arriesgar el futuro de Brasil como potencia mundial con una población mayor que la de Estados Unidos o la URSS".^{29/}

El resultado de estas reacciones adversas, sin duda previstas, son las limitaciones que se imponen al programa del Brasil en términos de las usuarias

^{29/} Pueblos, Vol. IV, N° 4, 1977.

potenciales (sólo mujeres en las que un embarazo implique riesgos a la salud) y de los recursos financieros asignados.

En Bolivia el ataque de la Iglesia Católica al Programa Oficial y a las actividades privadas agregó a los argumentos éticos y geopolíticos la denuncia de coacción o presión ilícita que habrían ejercido ciertas agencias para imponer una práctica de control de los nacimientos. En este caso la reacción fue suficientemente fuerte como para llevar al Gobierno a suspender a fines de 1976 el Programa de Salud Materno-Infantil con componentes de planificación de la familia que el Ministerio de Salud había iniciado en 1975 con el apoyo financiero del UNFPA.

Una última cuestión que conviene discutir es la de la eficacia demográfica de las políticas destinadas a influir sobre la fecundidad.

La política de la Argentina es demasiado reciente y aún no se ha implementado plenamente, lo que impide estimar su eficacia. Lo mismo puede afirmarse de los casos de México, El Salvador, Honduras y el Perú. Quizás lo único que puede sostenerse en esta materia es que en aquellos países que han mostrado una mayor aceleración en su transición demográfica, como son por ejemplo, Costa Rica, Colombia y Chile, se han implementado importantes programas de planificación de la familia con amplio respaldo gubernamental. Puede pensarse que en estos casos, el cambio a nivel motivacional (reorientación del comportamiento reproductivo hacia una familia de menor tamaño) que se estaría produciendo en importantes sectores sociales como resultado de cambios sociales globales habría generado una demanda creciente por servicios de planificación de la familia, contribuyendo así a la expansión de la cobertura del programa. Por otra parte, la implementación del programa sobre una sólida infraestructura y con recursos humanos y financieros adecuados habría permitido satisfacer en gran medida esa demanda, facilitando así la práctica de la planificación de los nacimientos y la consecuente reducción de la fecundidad.

El que en otros países —como El Salvador o la República Dominicana— se hayan producido sólo descensos menores de la fecundidad no

puede imputarse simplemente a ineficacia del programa de planificación de la familia ya que la explicación en estos casos puede venir de una demanda potencial por estos servicios considera-

blemente menor, como resultado de un alto porcentaje de población rural y de las condiciones socio-económicas en que viven los sectores de más alta fecundidad.

5. Balance y perspectivas

Los antecedentes entregados en las páginas anteriores, aunque fragmentarios en muchos aspectos, permiten formarse una idea de los avances que se han producido en el ámbito de las políticas relativas a la fecundidad en la América Latina y de los problemas que ha sido necesario enfrentar. En cuanto al futuro, si no es posible prever el comportamiento de los gobiernos, al menos se puede señalar los obstáculos que será necesario ir superando para avanzar en el sentido de lo recomendado en la Reunión de México.

Si se atiende en primer lugar al planteamiento del problema por parte de los gobiernos y a la forma cómo éstos analizan el papel del crecimiento demográfico y de la fecundidad en el proceso de desarrollo, el balance es francamente positivo. Aunque existen excepciones, la tendencia general muestra que se ha ido avanzando hacia un análisis cada vez más complejo de las relaciones entre la dinámica demográfica y el desarrollo económico y social, en el cual las actitudes polarizadas y altamente ideologizadas van perdiendo peso frente a una consideración más profunda y ponderada de cada realidad nacional en su especificidad histórica. Este hecho no impide, sin embargo, que persistan aún, en algunos importantes grupos de presión, posiciones dogmáticas en pro o en contra de políticas destinadas a influir sobre la fecundidad, que continúan planteando la obligada consideración de la viabilidad política de las decisiones que se tomen en este campo.

El mayor conocimiento de la realidad concreta de los países que se ha obtenido a través de las numerosas investigaciones realizadas en esta área es, sin duda, uno de los factores que ha contribuido a que se haga un análisis más objetivo y concreto de los problemas poblacionales. Queda, no obstante, mucho camino por recorrer en este sentido para alcanzar una base sólida de conocimiento que permita configurar el problema no

sólo en sus términos actuales, sino —lo que es más importante para definir objetivos a largo plazo— en sus términos futuros.

En cuanto a la adopción de políticas destinadas a influir sobre la fecundidad, el panorama es poco claro. Son numerosos los gobiernos que han considerado insatisfactorio su nivel de fecundidad y que al mismo tiempo han llevado a cabo acciones que nadie duda contribuyen a su descenso. No obstante, son pocos los países en los que el gobierno ha adoptado de manera explícita una política que persiga como objetivo demográfico influir sobre la fecundidad. Por otra parte, no faltan casos en los que la trayectoria que se estima probable siga la fecundidad como resultado de la estrategia de desarrollo adoptada, es estimada favorable o al menos aceptable para la implementación del modelo de desarrollo propuesto, lo que conduce a la decisión de no actuar, que es en cierta medida una política.

Por todo esto resulta fácil identificar los pocos casos que tienen una política explícita, pero es difícil identificar con un cierto grado de certeza los que no tienen ninguna.

A pesar de lo difuso del panorama, puede concluirse que en el transcurso de los años, aquellos países que han mostrado un cambio en este campo lo han tenido desde una actitud de valoración positiva de la alta fecundidad hacia una valoración negativa, adoptando, en consecuencia, una política destinada de una u otra forma a reducirla. Cabe destacar que en todos los casos esta política demográfica es considerada como coadyuvante para el desarrollo, pero de ninguna manera como un instrumento central y por sí solo eficiente.

En cuanto a la implementación de estas políticas —que con la excepción de la Argentina están destinadas a reducir la fecundidad— puede concluirse que se ha apoyado principalmente en

programas de planificación de la familia, reforzados por acciones específicas de educación sexual, familiar y en población, y por actividades de comunicación social. Se trata, en consecuencia, de estrategias multisectoriales restringidas que involucran sólo de manera parcial algunas políticas del "área social". En la mayoría de los casos esta situación no es considerada satisfactoria y se desea llegar a formular una estrategia más comprensiva. Dos parecen ser los principales obstáculos para esto: en primer lugar, la falta de un conocimiento suficientemente desagregado y profundo de la sociedad nacional que permita identificar con precisión los sectores

sociales claves hacia los que debería orientarse prioritariamente la política, así como diseñar estrategias multisectoriales adecuadas a sus características económicas y socio-culturales; en segundo lugar, y éste es, sin duda, el problema de más difícil solución, los obstáculos de orden institucional y político-burocrático que dificultan la coordinación intersectorial tanto a nivel del diseño y programación, como a nivel de la implementación y evaluación de la política.

Los avances que se produzcan en los próximos años estarán dependiendo, en medida importante, de que se vayan superando los obstáculos recién señalados.

**VI. LAS POLITICAS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES
EN LA AMERICA LATINA**

Susana Torrado

1. Antecedentes

Las migraciones internacionales en la América Latina sufrieron una profunda modificación a mediados de la década de 1950. Durante el siglo pasado y hasta la gran crisis económica mundial de los años 30, cuando se interrumpen bruscamente los desplazamientos, predominó la emigración espontánea de grandes volúmenes de trabajadores calificados y no calificados —acompañados en su gran mayoría por su grupo familiar— desde Europa hacia algunos países latinoamericanos (principalmente la Argentina, el Brasil, Cuba, México y Uruguay). ^{1/}

La emigración europea hacia la América Latina se reanudó, con similares características, en el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, siendo en este caso la Argentina, el Brasil y Venezuela los países que recibieron los contingentes más voluminosos. ^{2/}

Debido a su carácter masivo —en ambos períodos— estos flujos migratorios tuvieron considerables efectos demográficos en los países receptores, tales como fuerte incremento en las tasas de crecimiento de la población (que por entonces no eran muy elevadas debido al moderado ritmo de crecimiento vegetativo), cambio de la pirámide de edades, modificación de los patrones de asentamiento geográfico, urbanización, etc., además de su influencia indirecta sobre las normas y comportamientos relacionados con la mortalidad y la fecundidad.

Finalizado el período de postguerra, a mediados de los años 50, diversas circunstancias coincidieron para modificar radicalmente las características de ese proceso. En primer lugar, el cese de la emi-

gración europea hacia ultramar debido al notable desarrollo económico de ciertos países del viejo continente y su transformación en zonas receptoras de inmigrantes que provienen de países de menor desarrollo relativo de esa misma región o de otros continentes. En segundo lugar, el sensible cambio en la significación, composición y dirección de los desplazamientos de migrantes de origen latinoamericano que consiste, en lo esencial, en un notorio aumento de su volumen y en la aparición de dos corrientes claramente diferenciadas: las migraciones internacionales intrarregionales de mano de obra no calificada y semicalificada entre países latinoamericanos de diferente nivel de desarrollo y la emigración de personal altamente capacitado hacia los países industrializados. (el fenómeno se denomina “éxodo intelectual” o “fuga de cerebros”).

Por otra parte, estas modificaciones en las tendencias tradicionales de las migraciones internacionales acaecieron en un momento en que, en la mayor parte de los países latinoamericanos, comenzó a verificarse un notable aumento del ritmo de crecimiento vegetativo de la población como resultado de la rápida disminución de los niveles de mortalidad y del mantenimiento de los correspondientes a la fecundidad.

Estos hechos explican las modificaciones que se evidencian en las dos últimas décadas en la percepción y actitud de los gobiernos latinoamericanos respecto a las migraciones internacionales y, por ende, en la formulación y aplicación de políticas en este campo. Estos cambios, que se analizarán luego con mayor detalle, podrían sintetizarse en la siguiente proposición: mientras que hasta la segunda postguerra las migraciones internacionales eran consideradas como un elemento fundamental de las políticas demográficas —encaminadas por lo general a acelerar el creci-

^{1/} Brinley, Thomas, *International Migration and Economic Development*, UNESCO, 1961, pág. 12.

^{2/} Borrie, W.D., *The Cultural Integration of Immigrants*, UNESCO, 1959, págs. 25-28.

miento de la población y poblar los grandes espacios vacíos de los territorios nacionales con habitantes de origen europeo—, en la actualidad parecen haber dejado de interesar a los gobiernos

desde ese ángulo para pasar a constituir una variable de interés en la formulación de la política de recursos humanos y de las políticas científica y tecnológica.

2. Recomendaciones de la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población

La Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población abordó el problema de las migraciones internacionales y enunció al respecto numerosos acuerdos y recomendaciones.

En lo que se refiere al marco valórico que debería orientar las políticas de migraciones internacionales en la América Latina, la Reunión recaló los siguientes derechos de los migrantes:^{3/}

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.^{4/}

b) Derecho a un trato justo, que implica que los países que reciben trabajadores migrantes deben dar a estas personas y a sus familias el trato apropiado y prestarles los servicios necesarios de bienestar social, así como garantizar su seguridad física, de conformidad con las disposiciones de los convenios 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 del 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.

c) En la medida en que los migrantes se constituyen en grupos minoritarios al interior del país

receptor, se aplica el derecho a conservar su patrimonio cultural.

En el respeto de tales principios se recomendaron especialmente los siguientes objetivos para una política de migración internacional:^{5/}

a) Reducir la migración de profesionales y técnicos calificados hacia países de mayor desarrollo, para lo cual se recomienda realizar una amplia planificación de la educación y de los recursos humanos, efectuar inversiones en programas científicos y técnicos y adoptar otras medidas que adecúen la formación de los profesionales y técnicos a las necesidades del desarrollo y faciliten su incorporación a este proceso. Lograr, además, acuerdos internacionales que protejan los intereses de los países menos desarrollados afectados por el éxodo de técnicos y de profesionales.

b) Que los gobiernos de la región establezcan, mediante consultas bilaterales o multilaterales, acuerdos tendientes a regular la migración de trabajadores no calificados, con la especificación de los derechos que a éstos deben asistir en materia de empleo, salarios, asistencia y seguridad social y derechos humanos, en los países de destino.

c) Que los gobiernos deben tener presente las consideraciones humanitarias en el trato que dan a los extranjeros que permanecen ilegalmente en el país, especialmente a los trabajadores no documentados.

3. Las políticas gubernamentales de migraciones internacionales en 1976, según la Tercera Encuesta Demográfica de las Naciones Unidas

A fin de conocer las acciones desarrolladas con

^{3/} CEPAL, Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población, Informe de la Reunión, ST/CEPAL/Conf. 54/L. 9/Rev. 1, marzo de 1975, págs. 36 y 37.

^{4/} En el respeto, claro está, del derecho soberano de cada nación a formular y aplicar la política de inmigración internacional que considere más conveniente a sus necesidades, teniendo en cuenta el principio de solidaridad universal, *Ibidem*, pág. 33.

posterioridad a la Conferencia Mundial de Población (Bucarest, 1974), la División de Población de las Naciones Unidas efectuó a los gobiernos, en 1976, la tercera encuesta acerca de las políticas de población existentes en ese momento, en la que

^{5/} *Ibidem*, pág. 47.

se incluyó el tema de las migraciones internacionales (véase el cuadro VI-1).

En lo que concierne a la inmigración, ateniéndose a los resultados de la encuesta, debería concluirse que la gran mayoría de los países latinoamericanos consideran que este fenómeno no constituye un problema que requiera de políticas especiales, o bien no tienen una actitud específica sobre el particular. Sólo dos países (la Argentina y el Uruguay) indicaron que el nivel actual de la inmigración es demasiado bajo y únicamente el primero declaró haber formulado una política específica al respecto.

En cuanto a la emigración, la encuesta muestra resultados similares, con la diferencia que, en este caso, cinco países declaran que los actuales niveles de emigración son demasiado altos y tres de ellos, que han formulado políticas explícitas para reducir el éxodo y estimular el retorno del personal técnico-profesional que emigrara al extranjero. Por otra parte, otros dos países señalan que han formulado una política para promover el retorno de emigrantes de alto nivel de capacitación.

Estos resultados, sin embargo, deben ser tomados con cautela. En efecto, la encuesta efectuada por las Naciones Unidas se refería a la vigencia de

políticas de población y este hecho parece haber inducido a una cierta ambigüedad en las respuestas: algunos gobiernos parecen haber contestado el cuestionario encarando las migraciones internacionales principalmente como fenómeno demográfico con consecuencias demográficas, en cuyo caso, basándose en las tendencias actuales, tendieron a desestimar su importancia y mostraron poco interés por el problema (esto es claro, sobre todo, en lo que respecta a la inmigración); otros gobiernos, por el contrario, en especial en lo que se refiere a la emigración, parecen haber encarado el fenómeno desde el punto de vista de la pérdida de recursos humanos calificados, en cuyo caso tendieron a atribuir una significación cuantitativa ("niveles demasiado altos de emigración internacional") a un fenómeno cuyas consecuencias son esencialmente cualitativas.

Estos hechos indican que para analizar las políticas gubernamentales en el campo de las migraciones internacionales ya no es posible limitarse a la clásica distinción entre inmigración y emigración (óptica demográfica) sino que, en ambos casos, es indispensable diferenciar a los migrantes según sus niveles de calificación (óptica de los recursos humanos y la transferencia internacional de tecnología).

4. Políticas de inmigración internacional

El cuadro VI-2 ofrece interesantes elementos de juicio para conocer las políticas de inmigración internacional en la América Latina, según se trate de inmigración de mano de obra no calificada o semicalificada (principalmente de origen intrarregional) o de inmigración selectiva de trabajadores calificados (esencialmente de origen europeo).

A. Inmigración de mano de obra no calificada

Las migraciones internacionales intrarregionales de mano de obra no calificada o semicalificada—fenómeno cuya intensificación a partir de la década de 1950 constituye un innegable indicador de la formación (planificada o no planificada) de mercados subregionales de mano de obra—representa en lo esencial una continuación, a través de las fronteras, del proceso de migraciones internas. Inicialmente, se verificó bajo la forma de despla-

zamientos de tipo rural-rural para proveer de mano de obra no calificada, incluso no agrícola, a zonas de baja densidad de población o afectadas por movimientos migratorios internos hacia las principales ciudades del país de destino; tendiendo luego a prolongarse en movimientos rural-urbanos hacia las ciudades o metrópoli del país de acogida. El fenómeno ha adoptado a veces la forma de corrientes colonizadoras de espacios recientemente integrados a la actividad económica o de reemplazo de migrantes estacionales internos en las zonas rurales del país receptor. En casi todos los casos, se trata de movimientos espontáneos de población entre países limítrofes, desde zonas de menor desarrollo a otras de mayor desarrollo relativo, que tienen por incentivo fundamental la búsqueda por parte de los migrantes de un mejoramiento de sus niveles de vida.

Cuadro VI-1

**POLITICAS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES EXISTENTES EN LA AMERICA LATINA
EN 1976, SEGUN LA TERCERA ENCUESTA DE LAS NACIONES UNIDAS A LOS GOBIERNOS**

País a/	(1) ¿Cuál es la opinión del Gobierno con respecto al actual nivel de inmigración internacional?			(2) ¿Ha formulado el Gobierno una política para modificar el nivel de inmigración? ¿Cuándo?		(3) ¿Cuál es la política?	(4) ¿Cuál es la opinión del Gobierno con respecto al actual nivel de emigración?			(5) ¿Ha formulado el Gobierno una política para modificar el nivel de emigración? ¿Cuándo?		(6) ¿Cuál es la política?	(7) ¿Ha formulado el Gobierno una política para promover el retorno de emigrantes ("éxodo intelectual")? ¿Cuándo?		(8) ¿Cuál es la política?
	Muy bajo	Satis- fac- torio	Muy alto	Sí	No		Muy bajo	Satis- fac- torio	Muy alto	Sí	No		Sí	No	
Argentina	X			X (1970)		1			X	X (1976)		2-3	X (1969)		6
Colombia	b/	b/	b/				d/	d/	d/					X	
Costa Rica	b/	b/	b/				c/	c/	c/				X (1971)		6-7
Chile	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)				X	X (1975)		5-7	(-)	(-)	
Ecuador	b/	b/	b/						X		X		X (1974)		6
El Salvador	d/	d/	d/		X		d/	d/	d/		X			X	
Haití	d/	d/	d/						X		X			X	
Honduras	d/	d/	d/		X				X	X		4		X	
México	b/	b/	b/				c/	c/	c/					X	
Nicaragua	b/	b/	b/				c/	c/	c/						
Panamá	b/	b/	b/				c/	c/	c/					X	
República Dominicana	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)		(-)	(-)	(-)		X			X	
Uruguay	X				X		d/	d/	d/		X			X	
TOTAL	2	0	0	1	3		0	0	5	3	5		3	8	

Fuente: Respuestas de los Gobiernos a la Tercera Encuesta Demográfica de las Naciones Unidas. Las Políticas Demográficas en el Contexto del Desarrollo en 1976.

a/ Los países que no aparecen no dieron respuesta a la encuesta.

b/ La inmigración no constituye un problema.

c/ La emigración no es un problema.

d/ Información insuficiente para dar una opinión.

(-) No hay respuesta.

1: Existe regulación de la admisión de extranjeros.

2: Apoyo a proyectos de investigación.

3: Apoyo a la inversión industrial.

4: Planes sectoriales (salud, educación [capacitación campesina y obrera]).

5: Recuperación de recursos humanos.

6: Franquicias aduaneras.

7: Adecuación de salarios.

Cuadro VI-2

INMIGRACION INTERNACIONAL: PERCEPCION ACERCA DE SU VOLUMEN, ACTITUDES Y POLITICAS GUBERNAMENTALES (1976)

País	Inmigración de trabajadores no calificados desde países limítrofes			Inmigración selectiva de trabajadores calificados, técnicos y profesionales de origen europeo			
	Percepción volumen	Actitud	Política	Percepción volumen	Actitud	Motivos de la actitud	Política
Argentina	S	No deseada	Restricción a la entrada y permanencia de indocumentados.	NS	Estimular	Bajo crecimiento demográfico. Necesidad poblamiento territorio.	Planes de colonización. Franquicias aduaneras. Convenios con el CIME.
Bolivia	NS	NE	NE	NS	Estimular	Necesidad recursos humanos calificados, especialmente en el agro.	Ley de inmigración (1976), fomenta inmigración selectiva. Franquicias aduaneras. Convenios con el CIME.
Brasil	NS	No deseada	Restricción a la entrada.	S	Estimular	Necesidad recursos humanos calificados para cumplir planes de desarrollo.	Franquicias aduaneras. Funcionamiento en todo el territorio de servicios de recepción, adaptación e integración de inmigrantes. Convenios con el CIME.
Chile	NS	No deseada	NE	NS	Estimular	Complemento política de recursos humanos y desarrollo tecnológico.	Franquicias aduaneras. Convenios con el CIME.
Colombia	NS	No deseada	NE	NS	Estimular	Necesidad recursos humanos calificados.	Franquicias aduaneras. Convenios con el CIME.
Costa Rica	NS	NE	NE	NS	Estimular	Necesidad recursos humanos calificados.	Franquicias aduaneras. Convenios con el CIME.
Ecuador	NS	No deseada	Restricción a la entrada.	NS	Estimular	Necesidad recursos humanos calificados.	Franquicias aduaneras. Convenios con el CIME.
El Salvador	NS	NE	NE	NS	Estimular	Necesidad recursos humanos calificados.	Franquicias aduaneras. Convenios con el CIME.
Haití	NS	NE	NE	NS	NE	NE	NE
Honduras	S	No deseada	Restricción a la entrada y permanencia de indocumentados.	NS	Estimular	Necesidad recursos humanos calificados y colonización áreas des pobladas.	Ley de Población y Política Migratoria (1971), fomenta inmigración selectiva. Franquicias aduaneras. Convenios con el CIME.
México	NS	NE	NE	NS	Facilitar a/	NE	NE
Nicaragua	NS	NE	NE	NS	Estimular	Necesidad recursos humanos calificados.	Franquicias aduaneras. Convenios con el CIME.
Panamá	NS	NE	NE	NS	Estimular	Necesidad recursos humanos calificados.	Franquicias aduaneras. Convenios con el CIME.
Paraguay	NS	NE	NE	S	Estimular	Necesidad recursos humanos calificados con o sin capital. Colonización áreas agrícolas.	Ley de Migraciones (1974), fomenta inmigración selectiva. Franquicias aduaneras. Convenios con el CIME.
Perú	NS	NE	NE	NS	Estimular	Necesidad recursos humanos calificados.	Franquicias aduaneras. Convenios con el CIME.
República Dominicana	NSb/	No deseada	Restricción a la entrada y permanencia de indocumentados.	NS	Estimular	Necesidad recursos humanos calificados.	Franquicias aduaneras. Convenios con el CIME.

(continúa)

Cuadro VI-2 (Continuación)

INMIGRACION INTERNACIONAL: PERCEPCION ACERCA DE SU VOLUMEN, ACTITUDES Y POLITICAS GUBERNAMENTALES (1976)

País	Inmigración de trabajadores no calificados desde países limítrofes			Inmigración selectiva de trabajadores calificados, técnicos y profesionales de origen europeo			
	Percepción volumen	Actitud	Política	Percepción volumen	Actitud	Motivos de la actitud	Política
Uruguay	NS	No deseada	Restricción a la entrada.	NS	Estimular	Necesidad recursos humanos calificados con capital.	Franquicias aduaneras. Convenios con el CIME.
Venezuela	S	No deseada	Restricción a la entrada y permanencia de indocumentados.	S	Estimular	Necesidad recursos humanos calificados para planes de desarrollo.	Franquicias aduaneras. Facilidades de infraestructura para asentamiento inmigratorio. Apoyo a organismos políticos y privados que promuevan inmigración selectiva. Convenios con el CIME.

Símbolos: S = Significativo – NS = No significativo – NE = No explicitada.

Fuentes:

- Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en la América Latina, organizada por el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), San José, Costa Rica, 8-12 noviembre de 1976. Intervenciones de los delegados gubernamentales.
- Seminario Latinoamericano sobre "Transferencia de Tecnología mediante la Migración", organizado por el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), San José, Costa Rica, 8-12 noviembre de 1976. Intervenciones de los delegados gubernamentales.
- Gaceta Oficial de Bolivia: *Ley de Inmigración*, Publicación Oficial, 1976.
- Colombia. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General. Servicio Nacional de Empleo – Sección de Migraciones: *Política de Migraciones Laborales en Colombia*, N° 1, Bogotá, mayo de 1976.
- El Salvador. Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica (CONAPLAN): *Política Integral de Población*, Doc. N° 920, Departamento Sectores Sociales y Recursos Humanos, octubre de 1974.
- Haití. *Report on National Experience in the Formulation and Implementation of Population Policy, 1960-1975*. Preparado por la Population Division, Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. ESA/P/WP. 1976.
- México. Consejo Nacional de Población: *La Revolución Demográfica*, (contiene la Ley General de Población, incluyendo las reformas publicadas en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1974), México, enero de 1975.
- Panamá. *Report on National Experience in the Formulation and Implementation of Population Policy, 1960-1975*. Preparado por la Population Division, Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, ESA/P/WP. 1976.
- Dominican Republic. *Report on National Experience in the Formulation and Implementation of Population Policy, 1960-1975*. Preparado por la Population Division, Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. ESA/P/WP. 1976.

a/ La Ley General de Población (Dic. 1973) de México declara que se facilitará la inmigración de investigadores, científicos y técnicos extranjeros (Art.36).
 b/ Existe una inmigración temporaria de trabajadores no calificados provenientes de Haití, que está reglamentada por convenios bilaterales. Los datos del cuadro se refieren a inmigración definitiva.

Los principales flujos migratorios del tipo examinado son los siguientes:^{6/} migraciones de paraguayos, chilenos y bolivianos a la Argentina; migraciones de colombianos a Venezuela y, en menor grado, al Ecuador y Panamá; migraciones entre países centroamericanos, fundamentalmente de El Salvador hacia Honduras, pero también desde el conjunto de esa región a Panamá y Costa Rica; migraciones entre islas del Caribe y desde éstas a Panamá; asentamiento de población brasileña en tierras fronterizas del Paraguay; aunque reviste caracteres muy peculiares, debe mencionarse también la importante emigración de mexicanos hacia los Estados Unidos.

Desde el punto de vista de su composición,^{7/} se constata, en términos generales, que estos contingentes de población están integrados por individuos de ambos sexos, con edades concentradas en el período de vida activa, con escasa o nula educación o calificación laboral, quienes en una alta proporción —como consecuencia de la falta de convenios bilaterales que regulen los movimientos y de la inadecuación de las legislaciones en vigencia— han entrado o permanecido ilegalmente en el país receptor sufriendo, por lo tanto, las habituales secuelas de este hecho:^{8/} discriminación en el mercado de trabajo, carencia de seguridad social y falta de protección legal; todo lo cual se cristaliza en situaciones de marginalidad económica, ecológica, asistencial (vivienda, educación, salud), social, política y cultural.

Las políticas respecto a estos desplazamientos en los países que reciben volúmenes importantes de inmigrantes de esta categoría (como también en otros en que dichos volúmenes no son significativos) se basan, sin excepción, en una actitud desfavorable hacia el fenómeno, fundamentada por lo común en la insuficiencia de los mercados nacionales de empleo no calificado para la pobla-

ción autóctona.^{9/} Dichas políticas se aplican generalmente a través de medidas que restringen la entrada de extranjeros en las fronteras y supervisan la permanencia de trabajadores indocumentados dentro del territorio nacional, medidas que, a juzgar por el considerable volumen de inmigrantes ilegales que se indica en algunos casos (la Argentina, Honduras, Venezuela), no son suficientemente eficaces para evitar el fenómeno.

No obstante, debe destacarse que los problemas que plantea este tipo de corrientes migratorias —particularmente en lo que concierne al aseguramiento de un trato humano y digno para los migrantes indocumentados— han concitado la preocupación de los gobiernos involucrados, quienes se han esforzado frecuentemente por concertar acuerdos bilaterales o multilaterales o han ratificado convenciones internacionales tendientes a proteger a los migrantes,^{10/} salvaguardando al mismo tiempo los intereses de los países.

Como ejemplo de este último —y aunque no se limite exclusivamente a la migración de trabajadores no calificados— merece destacarse la ratificación, en 1975, del “Instrumento Andino de Migraciones Laborales” por parte de los países signatarios del Acuerdo de Cartagena, el que constituye uno de los aspectos jurídicos particulares del “Convenio Simón Rodríguez de Integración Socio-Laboral” existente en la subregión.^{11/} El “Instrumento Andino de Migraciones Laborales” tiene por objetivo facilitar la movilidad de la mano de obra para llenar las necesidades laborales dentro del área y asegurar la protección de los migrantes. Sus disposiciones posibilitan y regulan la entrada y salida de trabajadores entre los países signatarios

6/ Morales, Julio, *Panorama de la Migración Internacional entre Países Latinoamericanos*, CELADE, Serie A, N° 121, enero de 1974, págs. 4-17.

7/ *Ibidem*, págs. 20-29.

8/ Mármora, Lelio, *Las Migraciones Internacionales en América Latina*, Serie Publicaciones Previas Subárea de Población N° 1, CISEPA, Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Ciencias Sociales, agosto de 1975, págs. 19-36.

9/ Véase, por ejemplo, las intervenciones de los delegados de la Argentina y Venezuela a la Reunión sobre Transferencia de Tecnología mediante las Migraciones y el Documento presentado por la delegación de Honduras a la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en la América Latina, *Problemas Poblacionales y Política Migratoria de Honduras*.

10/ OIT, *Seminario Regional Tripartito sobre las Condiciones de los Trabajadores Migrantes en Sudamérica* (Buenos Aires, 4 - 11 noviembre de 1974), Documentos de Trabajo 1 a 4.

11/ Véase, Tercera Conferencia de Ministros de Trabajo de los Países del Grupo Andino, Lima, 1975.

del convenio y prevén la creación de oficinas de migración laboral para supervisar todos los aspectos atinentes a los desplazamientos legales (documentación, contratos de trabajo, cumplimiento de la legislación laboral, sindical y de la seguridad social en los países receptores, asesoramiento de los migrantes para el traslado y la radicación), así como para facilitar la legalización de los migrantes indocumentados o su protección en caso de repatriación.

B. Inmigración selectiva

A diferencia de la anterior, la inmigración selectiva de profesionales, técnicos y trabajadores calificados es objeto de una actitud sumamente favorable por parte de todos los gobiernos que se pronuncian sobre el particular, de acuerdo al cuadro VI-2.

Salvo en el caso de la Argentina, único país en el que las motivaciones para el estímulo de este tipo de inmigración son de índole demográfica, en la totalidad de los países dicha actitud se origina fundamentalmente en la constatación de insuficiencias en la oferta local de determinados tipos de calificación o en el simple deseo de promover la inmigración de trabajadores capacitados como una forma de transferencia directa de tecnología desde países de mayor desarrollo relativo.

Como hecho ilustrativo de la importancia que los gobiernos asignan a este tipo de inmigración merece destacarse que, en los últimos años, cuatro países —Bolivia, Honduras, Paraguay y la Argentina— han promulgado nuevas leyes de migración tendientes a fomentar la inmigración selectiva.

La Ley de Inmigración de Bolivia (1976) reconoce tres sistemas fundamentales:^{12/} la inmigración espontánea, la inmigración orientada y la inmigración selectiva. La primera es aquella que, dentro de la legislación vigente, permite el ingreso de extranjeros al país, por su propia iniciativa y a sus expensas, siempre que sean menores de 50 años o tengan un familiar en el territorio boliviano que asegure su subsistencia.

La inmigración orientada es la que propicia la entrada de personas, núcleos familiares o contin-

^{12/} Gaceta Oficial de Bolivia, Ley de Inmigración, Publicación oficial, 1976.

gentes de migrantes, cuyos asentamientos serán canalizados, previa planificación de áreas de colonización, habilitación de fuentes de producción y establecimiento de servicios asistenciales básicos. La inmigración selectiva es aquella que procura el asentamiento de profesionales en general, técnicos medios y mano de obra calificada. Los dos últimos tipos de inmigrantes pueden gozar de importantes exenciones aduaneras a su llegada al país, mientras que los inmigrantes colonizadores se benefician, además, de la dotación gratuita de tierras fiscales. Para promover la llegada de extranjeros a Bolivia la Ley crea el Consejo Nacional de Inmigración (CONAIN) con facultades de investigación, orientación y coordinación de todas las actividades relacionadas con el fenómeno y prevé el establecimiento de Agencias de Promoción Inmigratoria en el extranjero así como la negociación de convenios con organismos internacionales especializados o con gobiernos interesados en la emigración de sus nacionales.

En Honduras, en 1971, entró en vigencia la Ley de Población y Política Migratoria, que expone la actual política demográfica de ese país.^{13/} En ella se consideran como especialmente importantes los cinco problemas que se indican a continuación (de los cuales dos se refieren directamente a las migraciones internacionales):

- a) crecimiento de la población;
- b) proporcionalidad de la población nacional en relación con la inmigración de extranjeros;
- c) control de la inmigración clandestina;
- d) distribución racional de la población dentro del territorio; y
- e) establecimiento de fuertes núcleos de población nacional en los lugares fronterizos, en el plan combinado con las demás dependencias estatales.

El segundo problema dice relación con el deseo del gobierno de mantener una cierta propor-

^{13/} Véase el documento presentado por la delegación de Honduras a la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina, Problemas Poblacionales . . . op. cit.

cionalidad, a nivel regional, entre la población autóctona y la inmigración extranjera legal, la que brinda al Gobierno la posibilidad de seleccionar la mano de obra calificada que pueda contribuir al desarrollo económico nacional. A este tipo de inmigrantes se les asegura los mismos derechos que a los nacionales y se espera de ellos las mismas obligaciones. Sobre este particular, la Ley de Población establece que el gobierno podrá suscribir convenios de migración, de acuerdo a las necesidades económicas y demográficas del país, para favorecer la colonización en ciertas regiones del territorio nacional; también contempla el establecimiento de cuotas de inmigración a base de la reciprocidad con otros países.

Por su parte, el control de la inmigración clandestina hace referencia a un problema que Honduras viene confrontando desde hace aproximadamente 50 años. La Ley considera que estos inmigrantes son muy perjudiciales para el país, tanto desde el punto de vista económico como por los problemas sociales que generan, justamente porque no pueden ser seleccionados como ocurre con los inmigrantes legales, a pesar de lo cual se les asegura un trato humano.

A los efectos de hacer cumplir las disposiciones contenidas en esta Ley se creó, mediante el mismo instrumento, la Dirección General de Población y Política Migratoria con sede en Tegucigalpa y 41 dependencias distribuidas en todo el territorio nacional.

La nueva Ley de Migraciones de Paraguay (1974) regula la inmigración, la emigración y la repatriación de nacionales a efecto de promover la corriente poblacional y de fuerza de trabajo que requiera el país, estableciendo como organización encargada de la ejecución de la política migratoria nacional a la Dirección de Migraciones del Ministerio del Interior.

En lo que concierne a la Migración Selectiva, la Ley expresa que la inmigración calificada (o selectiva) —que es una de las formas que puede revestir la inmigración organizada— tiene por objeto la incorporación a la actividad productiva del país, de extranjeros cuyos conocimientos tecnológicos y experiencia sean indispensables para los programas específicos de desarrollo

económico y social que el Gobierno tenga en vista realizar o se hallen en curso de ejecución, o de aquellos que con análoga finalidad promuevan las empresas o instituciones privadas.^{14/} Con esta Ley, Paraguay buscó establecer las normas pertinentes para promover, asegurar y proteger la importante corriente inmigratoria de menonitas, japoneses, coreanos, brasileros, libaneses y sud-africanos, llegada al país en los últimos tiempos a base de la inmigración organizada, la que aportó nuevas tecnologías y cambios substanciales en la producción y productividad de la rama agrícola ganadera. Cabe destacar que el gobierno paraguayo llevó adelante la creación de distintas colonias en varios puntos del territorio nacional donde se asentaron dichos inmigrantes, colonias a las que considera ejemplos de organización planificada y fuente de resultados altamente positivos.

Por último, recientemente en la Argentina entró en vigencia la Política Nacional de Población^{15/} que señala a la inmigración como un medio para incrementar el ritmo de crecimiento demográfico. Al respecto indica las siguientes acciones:

- a) determinar las áreas territoriales estratégicas, según necesidades, condiciones de explotación e infraestructura que permitan la más conveniente distribución y radicación de la población inmigrante, facilitando su integración con grupos nativos y evitando la formación de colectividades cerradas;
- b) crear fuentes de trabajo, que contemplen la incorporación de la mano de obra inmigrante;
- c) atraer la inmigración de contingentes calificados incluyendo la promoción en el exterior;
- d) dictar disposiciones destinadas a facilitar el ingreso de inmigrantes con capital; y
- e) organizar un régimen de ingreso que permita la adecuada selección y encauzamiento de los inmigrantes de países limítrofes.

^{14/} Véase la Intervención del delegado de Paraguay a la Reunión sobre Transferencia de Tecnología mediante las Migraciones, organizada por el CIME, Costa Rica, 8 al 12 de noviembre 1976.

^{15/} Poder Ejecutivo Nacional, Objetivos y Políticas Nacionales de Población, Decreto N° 3938 del 29 de diciembre de 1977, República Argentina.

Cuadro VI-3

TRASLADOS A AMERICA LATINA EFECTUADOS POR EL CIME
DENTRO DE SU PROGRAMA DE MIGRACION SELECTIVA ENTRE 1964 Y 1975

Grupo de ocupaciones	1964-1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1964-1975 Total
Profesionales (con título superior)	2 295	696	778	844	741	963	907	7 224
Profesores de universidad	218	39	84	91	84	129	105	750
Otros profesores e instructores	1 831	565	441	421	372	337	313	4 280
Ingenieros y otras profesiones	246	92	253	332	285	497	489	2 194
Especialistas de grado medio	2 150	536	394	428	306	501	669	4 984
Ingenieros técnicos	1 205	251	113	136	119	211	394	2 429
Delineantes	155	27	33	31	32	36	58	372
Otros especialistas de grado medio	790	258	248	261	155	254	217	2 183
Trabajadores muy calificados y calificados	1 941	355	483	526	347	402	419	4 473
Agricultores y pescadores	401	31	42	16	18	17	14	539
Trabajadores de la industria textil y del cuero	142	28	20	22	14	11	11	248
Metalúrgicos y electricistas	866	129	221	221	113	142	148	1 840
Carpinteros, etc.	84	19	20	28	12	6	8	177
Otros trabajadores	448	148	180	239	190	226	238	1 669
Total	6 386	1 587	1 655	1 798	1 394	1 866	1 995	16 681

Fuente: CIME, Realizaciones 1975, Publicado por el CIME—Ginebra, Suiza, 1976.

Todos los países que declaran favorecer la inmigración selectiva desarrollan acciones concretas para implementar esa política, entre las cuales cabe destacar su participación en el Programa de Migración Selectiva hacia la América Latina que lleva a cabo el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME). Este Programa tiene por objeto asegurar e intensificar la corriente de inmigrantes seleccionados desde Europa hacia la América Latina, proporcionando los mecanismos para el reclutamiento y selección de trabajadores con calificaciones específicas en los países de origen, la infraestructura necesaria para posibilitar las operaciones de traslado y la colocación y asesoramiento de los migrantes durante el período de integración en los países de destino. Para estimular este tipo de inmigración, los gobiernos

latinoamericanos que participan en el Programa conceden a estos inmigrantes una serie de incentivos entre los que destaca el otorgamiento de grandes franquicias aduaneras, en el momento de su llegada al país, para menaje e instrumentos de trabajo.

En el cuadro VI-3 se observa que el número total de migrantes europeos trasladados por el CIME —dentro de este Programa— al conjunto de países latinoamericanos, durante el período 1964-1975, alcanza a 16 681. De este total, un 43 por ciento correspondió a profesionales con título superior, un 30 por ciento a especialistas de grado intermedio y un 27 por ciento a trabajadores muy calificados y calificados.

Debido a su escaso volumen absoluto y en relación a la población de los países receptores,

este tipo de inmigración no ha tenido hasta el presente ninguna significación demográfica, aunque en algunos países (el Brasil, Paraguay, Venezuela)

se la considera cuantitativamente significativa en relación a la oferta de mano de obra en mercados especializados sectorial o geográficamente.^{16/}

5. Políticas de emigración internacional

Para analizar las políticas relativas a la emigración internacional en la América Latina (véase el cuadro VI-4), también se hace indispensable separar los desplazamientos de trabajadores no calificados, de las corrientes de emigración de personal con niveles de calificación alto e intermedio.

A. Emigración de trabajadores no calificados

En lo que respecta a este tipo de movimientos, *mutatis mutandi*, son válidas las consideraciones formuladas anteriormente en relación a la inmigración de trabajadores no calificados desde países limítrofes.

Esta clase de corriente emigratoria alcanza niveles significativos desde el punto de vista demográfico en Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, Haití, México, Panamá, Paraguay, la República Dominicana y Uruguay, si bien con diferencias de intensidad.

Sin embargo, salvo en Colombia y México —dos de los países más afectados por el fenómeno— en casi ningún otro caso existen políticas específicas tendientes a regular el proceso, como no sean el asentamiento implícito al no obstaculizarse la salida y las ya mencionadas respecto a la búsqueda de acuerdos internacionales que protejan a los migrantes indocumentados.

Colombia es uno de los países latinoamericanos que más decididamente ha resuelto encarar la regularización de la emigración al extranjero de trabajadores no calificados, para lo cual está desarrollando una política orientada a poner en práctica rápidamente, dentro de su territorio, las disposiciones del "Instrumento Andino de Migraciones Laborales" y a coordinar acciones con sus países vecinos para el cumplimiento de este Acuerdo Regional.

A tal efecto, se han instalado cinco Oficinas Fronterizas de Migraciones Laborales: tres en las fronteras con Venezuela, una en la frontera con el Ecuador y una en las fronteras con el Perú y el

Brasil.^{17/}

Las funciones de estas Oficinas son:

a) Asistir a los trabajadores emigrantes colombianos, en cuanto a su documentación y al establecimiento de contrataciones individuales o colectivas con empleadores de los países vecinos, en estrecha coordinación con las autoridades de los mismos.

b) Estudiar y proponer, en coordinación con las autoridades fronterizas de los países vecinos, las medidas que correspondan para agilizar y dar cumplimiento a las disposiciones del Instrumento Andino de Migración Laboral, de acuerdo a las particulares características de cada zona de frontera.

c) Recolectar la información sobre entrada y salida de trabajadores migrantes, y sus características socio-laborales.

d) Asistir a los trabajadores deportados, que regresan a Colombia, tanto en forma inmediata (alojamiento y alimentación) como en términos de su reubicación laboral al interior de Colombia.

e) Promover y coordinar proyectos de promoción de empleo en las áreas fronterizas.

f) Cumplir las funciones específicas de Oficina de Empleo en las ciudades donde se encuentran instaladas.

Para el cumplimiento de los puntos que se enunciaron, las Oficinas Fronterizas de Empleo cuentan con instalaciones y personal especializado en el tratamiento de los problemas de empleo de migrantes laborales, así como de Centros de Recepción de Deportados. Estos Centros los administra el Secretario Nacional de Pastoral Social en

^{16/} Véase las intervenciones de los delegados de esos tres países a la Reunión sobre Transferencia de Tecnología mediante las Migraciones, *op. cit.*

^{17/} Colombia, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Política de Migraciones Laborales en Colombia*, Bogotá, mayo de 1976, págs. 35-36.

Cuadro VI-4

EMIGRACION INTERNACIONAL: PERCEPCION ACERCA DE SU VOLUMEN, ACTITUDES Y POLITICAS GUBERNAMENTALES, 1976

País	Emigración de trabajadores no calificados			Exodo de talentos			
	Percepción Volumen	Actitud	Política	Percepción Volumen	Actitud	Política de interior	Políticas de recuperación
Argentina	NS	NE	NE	Demasiado alto	Revertir proceso	Ninguna específica	Franquicias aduaneras Convenios con el CIME
Bolivia	S	NE	NE (Permitida)	NE	NE	NE	NE g/
Brasil	NS	NE	NE	NE	NE	NE	NE g/
Chile	S	NE	NE a/	Demasiado alto	Revertir proceso	Ninguna específica	Franquicias aduaneras Convenios con el CIME
Colombia	S	Se desea racionalizar	Regularizar b/	Demasiado alto	Revertir proceso	Ninguna específica	Franquicias aduaneras Convenios con el CIME
Costa Rica	NS	NE	NE	Demasiado alto	Revertir proceso	Ninguna específica	Franquicias aduaneras
Ecuador	NS	NE	NE	Demasiado alto	Revertir proceso	Ninguna específica	Franquicias aduaneras Convenios con el CIME
El Salvador	S	NE	NE (Permitida)	NE	NE	NE	NE
Haití	S	Positiva c/	NE (Permitida)	Demasiado alto	Disminuir éxodo	Restricciones legales a la salida	Ninguna específica
Honduras	NS	NE	NE	NE	NE	NE	NE
México	S	Regularizar la salida d/	NE	NE	NE	NE	NE
Nicaragua	NS	NE	NE	NE	NE	NE	NE
Panamá	S	NE	NE (Permitida)	NE	NE	Ninguna específica	Ninguna específica
Paraguay	S	NE	NE (Permitida)	Demasiado alto	Promover retorno	Ninguna específica	Franquicias aduaneras
Perú	NS	NE	NE	Demasiado alto	Promover retorno	Ninguna específica	Franquicias aduaneras Convenios con el CIME
República Dominicana	S	Positiva e/	NE (Permitida)	Demasiado alto	Revertir proceso	Facilidades para la investigación. Política salarial	Franquicias aduaneras
Uruguay	S f/	NE	NE (Permitida)	Demasiado alto	Promover retorno	Ninguna específica	Franquicias aduaneras h/
Venezuela	NS	NE	NE	NE	NE	NE	NE g/

Fuentes: Las mismas del cuadro VI-2.

Símbolos: S = Significativo. NS = No significativo. NE = No explicitada.

a/ Se concertaron diversos convenios bilaterales entre Chile y la Argentina para regular la emigración de chilenos hacia este último país.

b/ Se desea regularizar la emigración al extranjero mediante acuerdos bilaterales con los países limítrofes y la aplicación del "Instrumento Andino de Migraciones Laborales". Para ello, ya se han instalado cinco Oficinas Fronterizas de Migraciones en diversos puntos del territorio. En esta tarea, así como para el desarrollo de investigaciones sobre migraciones laborales que sirvan de insumo a la formulación y aplicación de políticas sobre este fenómeno, Colombia cuenta con la asistencia técnica del CIME y de la OIT.

c/ La emigración se percibe positivamente porque de ella se obtienen ingresos substanciales por concepto de pago de visas de salida y de remesas de los haitianos que viven en el extranjero.

d/ La Ley General de Población de México (Dic. de 1973) propende a la regularización de la emigración de trabajadores mexicanos al extranjero, asegurando que ella se efectúe de acuerdo a las disposiciones legales del país de origen y de los países de destino. También explicita el deseo de estimular la repatriación de los mexicanos en el extranjero.

e/ La emigración se percibe positivamente porque contribuye a disminuir el ritmo de crecimiento demográfico y porque de ella se obtienen importantes remesas de divisas de los dominicanos que viven en el extranjero (particularmente en los Estados Unidos).

f/ Se refiere a la emigración de trabajadores calificados y semicalificados, que no alcanzan nivel técnico profesional.

g/ A pesar que en las declaraciones oficiales no se explicita ninguna política referida al éxodo intelectual, el país participa en el Programa de Retorno de Talentos hacia América Latina que desarrolló el CIME. (Véase el cuadro VI-5).

h/ En 1972 se dictó un Decreto para facilitar el retorno de los uruguayos que se habían asentado del país, el que fue dejado en suspenso en 1976.

convenio con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y los apoyan los Comités de asesoramiento y ayuda de las ciudades en que se encuentran. En ellos, el deportado recibe alojamiento por un corto período, en el cual se le proporciona vivienda, alimentación y pasajes para el interior del país a los puntos que ellos eligen o bien en los cuales se haya detectado, a través de los Servicios Regionales de Empleo, posibilidades de trabajo de acuerdo a sus cualidades.

Las oficinas Internas de Migraciones Laborales, instaladas recientemente en el país, cumplen un papel muy importante en este mecanismo, ya que es a través de ellas que las Oficinas Fronterizas tienen una información diaria de las oportunidades de trabajo que surgen en el interior del país. Es de señalar que de acuerdo a las disposiciones adoptadas, los trabajadores colombianos deportados que lleguen a Colombia tienen prioridad en las oportunidades de empleo que van apareciendo en las distintas zonas del interior del país, ya que el objetivo es el de evitar tanto que queden en las ciudades fronterizas, donde la presión de estos contingentes retornados supera la infraestructura de servicios y empleo, como su regreso a los países que los han deportado, evitando de esta manera los problemas que acarrearán para el país receptor de este tipo de migración, como para Colombia, la posibilidad de reincidencias en las deportaciones que surjan.

La Ley General de Población de México, por su parte, contiene numerosas disposiciones tendientes a regularizar la emigración de trabajadores mexicanos al exterior, en particular, la comprobación por parte de las autoridades mexicanas que dichos trabajadores cumplan con todos los requisitos para entrar que exijan las leyes del país a donde se dirijan según el carácter con que pretendan hacerlo, y la constatación que van contratados por temporalidades obligatorias para el patrón o contratista extranjero y con salarios suficientes para satisfacer sus necesidades en el país de destino. ^{18/}

^{18/} México, Consejo Nacional de Población, *La Revolución Demográfica* (contiene la Ley General de Población (1973), incluyendo las reformas publicadas en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1974), capítulo IV, México, enero de 1975.

Cabe señalar, por último, que por lo menos en dos casos —Haití y la República Dominicana— la emigración de mano de obra no calificada se percibe positivamente desde una óptica económica, porque de ella se obtienen ingresos substanciales de divisas por concepto de remesas de los nacionales que viven en el extranjero (particularmente en los Estados Unidos y el Canadá). En la República Dominicana se considera, además, que la emigración es positiva para el país porque contribuye a disminuir el ritmo de crecimiento de la población. ^{19/}

B. Exodo de talentos

El otro aspecto relevante de la emigración internacional en la América Latina es el éxodo de recursos humanos altamente capacitados desde numerosos países de la región hacia las naciones industrializadas, proceso que adquirió importancia creciente durante el último cuarto de siglo y se acentuó a partir de mediados de la década del 60, cuando varios países desarrollados modificaron sus políticas migratorias para facilitar la entrada de personal extranjero calificado.

La apreciación de la magnitud del éxodo intelectual en la América Latina —aunque muy dificultada por la carencia de información idónea— señala niveles alarmantes, como lo ilustran los hechos que se exponen a continuación.

Durante el período 1961–1972 emigraron desde los países latinoamericanos hacia tres naciones industrializadas (los Estados Unidos, Canadá y Reino Unido) un número aproximado de 20 300 personas de muy alto nivel de calificación (de las cuales un 48 por ciento eran científicos e ingenieros). ^{20/} No obstante, a pesar de su magnitud, estas cifras no alcanzan a representar ajustadamente el volumen del éxodo desde la región, por cuanto no incluyen (al menos para los Estados Unidos) al personal técnico—profesional

^{19/} División de Población de las Naciones Unidas, *Report on National Experience in the Formulation and Implementation of Population Policy, 1960–1975, Haiti and Dominican Republic*, ESA/P/WP. 1976.

^{20/} UNCTAD, *La Transferencia Inversa de Tecnología: Dimensiones, Efectos Económicos y Cuestiones de Política*, Doc. TD/B/C. G/7, Ginebra, 13 de octubre de 1975.

Cuadro VI-5

**TRASLADOS DE PERSONAL PROFESIONAL Y TECNICO LATINOAMERICANO EFECTUADOS
POR EL CIME DENTRO DE SU PROGRAMA RETORNO DE TALENTOS HACIA AMERICA LATINA,
DESDE SU INICIO (1973-1974) HASTA AGOSTO DE 1976**

Desde Hacia	Total	Bélgica	Alemania	Italia	España	Francia	Suiza	Reino Unido	Países Escandinavos	Otros
Total personal profesional y técnico	463	29	204	18	127	25	23	17	15	5
Argentina	18		18							
Bolivia	19	3	16							
Brasil	18		18							
Chile	310	14	109	11	111	20	13	15	12	5
Colombia	57	10	16	5	11	3	9	2	1	
Ecuador	12	2	1	1	4	1	1		2	
Perú	13		13							
Venezuela	2		2							
Otros países latinoamericanos	14		11	1	1	1				
Familiares	636									
Total de personas	1099									

Fuente: Información proporcionada por el CIME.

de nivel intermedio que representa una buena parte de los contingentes de emigrantes calificados desde la América Latina, como lo indican las siguientes cifras relativas a la inmigración en los Estados Unidos. Entre 1961 y 1970 llegaron a este último país desde la América Latina un total próximo a los 61 000 profesionales, técnicos y trabajadores afines (grupo éste que incluye, además de los científicos, ingenieros y médicos, arquitectos, personal médico auxiliar, contadores, etc.) ^{21/} Este éxodo afectó diferentemente a los diversos países de la región tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo y, si bien se carece de conocimientos muy precisos sobre este particular, existen evidencias, por un lado, que en términos absolutos predominan en el total de migrantes las personas provenientes de países latinoamericanos de mayor desarrollo relativo o mayor disponibilidad de recursos humanos calificados (tales como México, la Argentina y Colombia) pero que, por otro lado, el impacto relativo de la emigración —en relación al flujo de graduados universitarios— es muy superior en los países pequeños donde la disponibilidad de profesionales y técnicos es más reducida (tales como Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua); para este último grupo de países se ha estimado que durante el período 1959–1967 emigraron hacia los Estados Unidos, según los casos, desde un 10 hasta un 40 por ciento de los egresados de las universidades durante un lapso desfasado de cuatro años respecto a dicho período.

La gravedad de este fenómeno ha provocado una creciente preocupación entre los gobiernos latinoamericanos quienes, además de pronunciarse explícitamente respecto a las graves consecuencias económicas y sociales del éxodo de talentos en los países de origen de los emigrantes —considerándolo como una transferencia inversa de tecnología desde los países subdesarrollados hacia los países industrializados, sin compensación para los primeros—, han formulado y aplicado diversas

políticas encaminadas a contrarrestar las causas y efectos del proceso.

En el cuadro VI-4 se aprecia, en efecto, que numerosos gobiernos de la región consideran que el volumen de emigrantes de esta categoría es demasiado alto y manifiestan el deseo de revertir la tendencia, ya sea mediante la disminución del éxodo, ya sea mediante el retorno del personal emigrado. Particularmente en lo que concierne a este último punto, varios gobiernos latinoamericanos han tratado de promover la recuperación de su personal técnico y profesional mediante políticas consistentes en el otorgamiento de franquicias aduaneras y mediante su participación en el Programa del CIME sobre "Retorno de Talentos hacia América Latina" con el que se procura facilitar al migrante los aspectos materiales de la repatriación y el reintegro a su país de origen.

Para ello, el CIME se encarga, a través de sus Oficinas de Reclutamiento en Europa y sus Oficinas de Colocación en la América Latina, de localizar los técnicos y profesionales latinoamericanos residentes en Europa; informarles de las facilidades y franquicias existentes en sus países de origen; encontrarles empleo si deciden repatriarse; facilitarles el transporte y, si fuese necesario, asegurarles ciertos incentivos financieros durante un cierto tiempo.

En el cuadro VI-5 se observa que, desde su inicio en 1973–1974 hasta agosto de 1976, dentro de este Programa había retornado a la América Latina un total de 463 profesionales, de los cuales un 70 por ciento corresponde al retorno de chilenos a su país después de los cambios políticos acaecidos en el mismo a fines de 1973.

Para finalizar, cabe mencionar que, en opinión de los propios gobiernos que aplicaron este tipo de medidas, las políticas de recuperación de profesionales consistentes en el otorgamiento de franquicias aduaneras han dado hasta el presente muy pocos frutos, debido a múltiples razones: insuficiencia de los incentivos; escasas oportunidades de empleo bien remunerado; falta de facilidades para el ejercicio de la profesión, etc., de manera que, en la mayor parte de los casos, el número

^{21/} Chaparro, Fernando, *Emigración de Profesionales de América Latina. Síntesis de la Situación*, Secretaría General de la OEA, Washington, D.C., 1971.

de los profesionales que regresaron al país fue escaso y, más tarde, en algunos países, una buena

parte de ellos volvió nuevamente a emigrar al extranjero. ^{22/}

6. Conclusiones

Una política gubernamental en materia de migraciones internacionales puede relacionarse con objetivos tales como aumentar o disminuir el ritmo de crecimiento de la población, mejorar los patrones de su asentamiento geográfico y asegurar la adecuada ocupación del territorio nacional, o actuar inmediatamente sobre la oferta de mano de obra en los mercados regionales, sectoriales o especializados del empleo.

La formulación exitosa de una política migratoria depende, por lo tanto, entre otros, de los siguientes elementos: la claridad con que se expliciten los objetivos generales y sectoriales en los planes de desarrollo económico y social; la adecuada formulación de las metas de la política demográfica concordante con el logro de dichos objetivos; la correcta elucidación de las metas de la política de recursos humanos conducente al mismo fin y el acierto y realismo con que se evalúe la posible incidencia de las migraciones internacionales en la consecución de las metas de la política demográfica y de la política de recursos humanos.

Contrastado con estos desiderata, el panorama expuesto en los párrafos precedentes no resulta muy alentador.

Por un lado, cuando se observa la situación de las políticas de migraciones internacionales en la América Latina desde el punto de vista de las políticas de población —cuyo campo de acción actualmente se refiere a los desplazamientos de trabajadores no calificados entre países limítrofes— se constatan generalmente graves vacíos tanto en los países receptores como en los países de origen de los migrantes.

En relación a los primeros, se vio que en varios países de la región se asiste actualmente a un fenómeno de inmigración de trabajadores no calificados, el que, sin duda, denota la formación de mercados de mano de obra que trascienden los límites nacionales. Puede afirmarse, al menos hasta el momento, que dicho fenómeno constituye una respuesta espontánea a procesos económicos no

planificados, incluso en las subregiones delimitadas por acuerdos de integración económica (pacto Andino, Mercado Común Centroamericano). En la mayoría de los casos, este hecho es objeto de una actitud desfavorable —explícita o implícita— por parte de los gobiernos involucrados, si bien en algunos casos podría inferirse una cierta tolerancia a su respecto, a partir de la poca atención que se presta a las medidas encaminadas a impedirlo.

Este tipo de inmigración alcanza volúmenes considerables en algunos países y, sin duda, tiene en ellos claros efectos demográficos, sobre todo a nivel de las regiones de asentamiento. Por otra parte, constituyen un factor que podría manejarse racional y organizadamente en aquellos países en que se desea acrecentar el ritmo de crecimiento de la población o poblar las zonas vacías del territorio nacional.

Sin embargo, las políticas demográficas que se han formulado en los últimos años en los países latinoamericanos (quizás con la única excepción de Honduras) raramente se pronuncian sobre este fenómeno de manera explícita e inequívoca. Esta laguna es atribuible al hecho que en la evaluación de corrientes espontáneas de inmigración extranjera intervienen consideraciones de índole económica, socio-cultural, geopolítica y de seguridad nacional, que exceden el ámbito en el que normalmente se mueven los organismos responsables de las políticas de población en cada país.

Lo anterior, empero, no debe entenderse como una falta de acción oficial respecto al fenómeno. Por el contrario, por la misma clase de consideraciones, la entrada y permanencia de extranjeros en el territorio nacional han sido siempre objeto de reglamentación gubernamental, por lo general a través de leyes y disposiciones administrativas dictadas con arreglo a la coyuntura más que a una reflexión de su compatibilidad con objetivos eco-

^{22/} Véase las Intervenciones de delegados gubernamentales en la Reunión sobre Transferencia de Tecnología mediante las Migraciones, op. cit.

nómicos, demográficos y sociales de largo alcance, las que, en la práctica, constituyen una política migratoria de formulación e implementación implícitas.

Sin embargo, debido a su carácter exclusivamente reglamentario, esta "política migratoria" está lejos de llenar los requisitos de una política de población referida a las migraciones internacionales, al menos si se admite como definitorio de una política de población el que posea objetivos demográficos cuantitativos y cualitativos, enunciados a partir de diagnósticos previos y de una cuidadosa evaluación de su compatibilidad con el conjunto de las metas de la planificación económica y social, y el que especifique los instrumentos mediante los cuales se espera obtener los resultados deseados.

En este punto, corresponde señalar que la carencia de políticas explícitas respecto a la inmigración de trabajadores no calificados, concebidas en consonancia con las metas de las respectivas políticas de población, es particularmente lamentable en los países receptores de grandes contingentes migratorios por cuanto deja en la indefensión laboral y legal y, en gran medida, relega a la marginalidad económica, asistencial y social a gran número de las personas involucradas en los desplazamientos.

Estas conclusiones son válidas también para el caso de las políticas referidas a la emigración de trabajadores no calificados en los países de origen. Salvo algunas importantes excepciones (Colombia, México), tampoco en este caso parece existir una resuelta acción gubernamental en los países de la región, tendiente a regularizar el proceso, ya sea mediante acciones en el propio país, ya sea mediante la búsqueda de acuerdos bilaterales o multilaterales (del tipo, por ejemplo, del "Instrumento Andino de Migraciones Laborales"), ya sea mediante la efectiva puesta en práctica de las obligaciones que derivan de acuerdos ya ratificados. En el plano individual, debido al riesgo continuo de repatriación, esta carencia redundará a la larga en forma negativa sobre la situación de los trabajadores migrantes y sus familias, aunque solucione en forma inmediata la falta de oportunidades de trabajo que padecen en sus lugares de origen; en el

plano nacional, obstaculiza la correcta y global ponderación de los efectos económicos, demográficos y sociales del fenómeno, tanto para el presente como en su proyección futura.

Por otro lado, cuando se adopta el punto de vista de las políticas de recursos humanos, las conclusiones no son más halagüeñas.

Como se analizó, la inmigración selectiva de mano de obra calificada y altamente calificada ha pasado a constituir un elemento acerca del cual, cada vez con mayor claridad, los gobiernos formulan y tratan de implementar políticas de estímulo sumamente específicas dentro del contexto de sus respectivas políticas de recursos humanos, científica y tecnológica. Sin embargo, al menos hasta el presente, este tipo de inmigración no ha alcanzado niveles significativos en ningún país latinoamericano, lo que puede atribuirse fundamentalmente a la falta de potencial emigratorio en el continente europeo o, más en general, en los países con los niveles de desarrollo que implica la producción de mano de obra con esas calificaciones. Es decir, en este aspecto se estarían formulando políticas muy claras respecto a un fenómeno que ofrece muy poco margen de manejo en la coyuntura real.

En lo que respecta al grave problema que plantea la importante emigración hacia países industrializados, de científicos, profesionales y técnicos latinoamericanos de alto nivel de capacitación, puede afirmarse que, en la gran mayoría de los países, prácticamente no existen políticas específicas de retención, mientras que las políticas de recuperación —bastante generalizadas y basadas por lo general en el otorgamiento de franquicias aduaneras en el momento del retorno— se han revelado totalmente ineficaces para obtener resultados significativos en relación a la dimensión del éxodo.

En suma, para analizar las políticas gubernamentales referidas a los actuales desplazamientos internacionales en la América Latina, es preciso distinguir netamente dos procesos: las migraciones laborales de mano de obra no calificada entre países limítrofes de diferente nivel de desarrollo y las migraciones de personal con calificaciones alta e intermedia hacia la región (inmigración selectiva europea) y desde la región hacia la región

(éxodo de talentos hacia los países industrializados). Respecto al primero, se evidencian grandes lagunas en la formulación de políticas gubernamentales concebidas en el marco de una política global de población, a pesar que la dinámica del proceso y los intereses humanos y nacionales comprometidos en él lo requieren en forma urgente. Respecto al segundo, se está generalizando entre los gobiernos latinoamericanos la explicitación de

políticas referidas a la migración de recursos humanos calificados, las que, lamentablemente, parecen destinadas al fracaso, debido ya sea a la falta de realismo con que se evalúa la dinámica de los fenómenos sobre los que se pretende actuar (caso de la inmigración selectiva europea), ya sea a la patente insuficiencia de las medidas que se aplican en relación a las causas que determinan los fenómenos (caso del éxodo intelectual).

**VII. INFORMACION ESTADISTICA, INVESTIGACION Y CAPACITACION:
NECESIDADES DE LOS PAISES**

Valeria Ramírez

1. Información estadística e investigación

Una etapa lógica y necesaria del diseño de una política de población consiste en el diagnóstico de las características y evolución de los distintos componentes de la dinámica demográfica de un país.

Para que este diagnóstico permita formular políticas o decidir acciones concretas, ya sea a corto o largo plazos, es necesario contar con datos confiables, oportunos y relevantes, tanto a nivel de la totalidad del país como a nivel de los posibles destinatarios de la política; vale decir, sectores sociales o regiones geográficas del territorio nacional. Ello significa, entonces, que los datos deben permitir un diagnóstico desagregado de la situación demográfica de un país en un momento dado. De ahí la necesidad de contar con insumos estadísticos que cumplan con los requisitos antes señalados.

Sin embargo, el hecho de contar con estos insumos estadísticos —si bien necesarios— no termina con la tarea del diagnóstico. Este debe permitir, además, el conocimiento de las interrelaciones entre las variables demográficas y aquellas sociales, culturales y económicas que de manera directa o indirecta pueden estar afectando o condicionando determinadas conductas demográficas de la población. De esta manera se puede identificar aquellos factores que son susceptibles de ser modificados por políticas públicas, para lograr ciertos objetivos demográficos deseados. De ahí la necesidad de contar, además, con investigaciones o estudios que entreguen estos antecedentes.

El pronóstico es otra etapa indispensable de la formulación de una política de población, en cuanto permite la elección de estrategias alternativas de acción con una estimación de sus probables efectos demográficos en un largo plazo. Este pronóstico será efectivo solamente en la medida en que los modelos de simulación para el diseño y pronóstico de políticas de población que se

utilizan, estén sustentados en marcos teóricos apropiados a las sociedades de los países de la América Latina. Estos últimos podrán ir siendo creados o alimentados a base de las interrelaciones descubiertas por las investigaciones socio—demográficas en contextos socio—culturales específicos.

A. Insumos estadísticos

En las conclusiones y recomendaciones de la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población se señaló que “resulta evidente que para formular políticas de población, supervisar su ejecución y evaluar sus resultados, es necesario mejorar la cantidad, calidad, cobertura, periodicidad y oportunidad de los datos requeridos, para ser entregados de manera sistemática y en la forma que los gobiernos estiman adecuada” (párrafo 136). Además, se subrayó la necesidad de mejorar y ampliar la información periódica intercensal, estimulando el mejoramiento de las estadísticas vitales y otras estadísticas continuas y prestar especial atención a la obtención de información mediante encuestas demográficas por muestreo (párrafo 138).

En la Tercera Encuesta Demográfica de las Naciones Unidas (1976) se preguntó a los gobiernos hasta qué punto se debía mejorar la calidad y cantidad de la recolección de datos sobre población para facilitar la formulación y ejecución de las políticas demográficas.

El cuadro VII-1 muestra las respuestas por país. Aunque la gran mayoría de los países señala que deben introducirse mejoras en todos los tipos de datos, las áreas más críticas son las estadísticas vitales de salud y fuerza de trabajo.

a) *Estadísticas vitales.* En lo que dice relación a las estadísticas vitales, los problemas más generales en los países de la América Latina se refieren a la falta de inscripción y a la inscripción tardía. En un estudio realizado en la División de Estadística

Cuadro VII-1

AMERICA LATINA: ESTIMACION DE LOS GOBIERNOS SOBRE LA NECESIDAD DE MEJORAS
EN LA CALIDAD Y CANTIDAD DE INFORMACION ESTADISTICA, 1976

País	Clase de datos																				
	Censos			Estadísticas vitales			Estadísticas de salud			Migración interna			Migración internacional			Fuerza de trabajo			Estadísticas de educación		
	MI	MPI	N	MI	MPI	N	MI	MPI	N	MI	MPI	N	MI	MPI	N	MI	MPI	N	MI	MPI	N
Argentina	X			X			X			X			X			X			X		
Colombia		X		X			X			X			X			X			X		
Costa Rica	X			X			X			X			X			X			X		
Chile	X			X			X				X			X			X				X
Ecuador		X		X			X			X				X			X			X	
El Salvador	X			X			X			X			X			X			X		
Haití		X		X				X			X			X			X			X	
Honduras	X			X			X				X			X			X			X	
México		X		X			X			X			X			X			X		
Nicaragua	X			X			X				X			X			X			X	
Panamá	X				X			X			X			X			X				X
República Dominicana	X			X			X			X			X			X			X		
Uruguay		(-)		(-)			(-)			(-)			(-)				X				X
Total a/	8	4	0	11	1	0	10	2	0	9	3	0	8	4	0	10	2	1	8	4	1

MI: Necesidad de mejoras importantes.

MPI: Necesidad de mejoras poco importantes.

N: Ninguna necesidad de mejora.

(-): Sin información.

Fuente: Naciones Unidas, Tercera Encuesta Demográfica entre los Gobiernos. Las Políticas Demográficas en el Contexto del Desarrollo en 1976.

a/ Corresponde al total de países que han respondido a la encuesta.

ca de la CEPAL ^{1/} se clasifica a los países según la integridad de sus registros de nacimientos y defunciones.

Con respecto a los registros de nacimientos, el documento señala que ocho países poseen estadísticas que representan el 95 por ciento o más de los nacimientos ocurridos en cada año: la Argentina, Chile, el Uruguay, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Panamá; cinco, entre el 85 y el 95 por ciento: Colombia, Ecuador, Venezuela, Honduras y Nicaragua; y dos, cuyas estadísticas cubren entre el 75 y el 85 por ciento

de los nacimientos acaecidos: el Perú y la República Dominicana.

Con respecto a los registros de defunciones, sólo cinco países estarían en la primera categoría: la Argentina, Chile, el Uruguay, Costa Rica y México; dos en la segunda: el Ecuador y Guatemala; cinco en la tercera: Colombia, Perú, Venezuela, Panamá y El Salvador, y tres en una cuarta categoría (menos del 60 por ciento de registro de defunciones): Honduras, Nicaragua y la República Dominicana.

No se incluyó en esta clasificación a Bolivia, el Brasil, Cuba, Haití y Paraguay por no contarse en ese momento con la información necesaria.

Aun cuando pudieran haber ocurrido mejoras en los registros vitales desde la época del estudio citado hasta ahora, estos datos muestran un

^{1/} Donoso, Fresia, Situación de las Estadísticas Vitales en América Latina, Documento de Referencia N° 4, presentado al Comité de Expertos para el Mejoramiento de las Fuentes de Estadísticas Demográficas, Buenos Aires, 25-29 de marzo de 1974.

panorama general de la posible utilidad de estos insumos para un diagnóstico real de la situación demográfica (en lo que se refiere a fecundidad y mortalidad) con el objeto de formular políticas demográficas que afecten estos fenómenos.

b) *Censos de población*. La situación recién descrita ha hecho que los censos de población hayan sido hasta ahora fuentes importantes para el diagnóstico demográfico. Es así como todos los países latinoamericanos —los veinte considerados— efectuaron uno en la década del 70. Siete lo levantaron en el año 1970 (la Argentina, el Brasil, Chile, Cuba, México, Panamá y la República Dominicana); cuatro en 1971 (El Salvador, Haití, Nicaragua y Venezuela), y el resto lo hizo con posterioridad a 1971. Los últimos países en realizarlo fueron Uruguay en 1975 y Bolivia en 1976.

En la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en la América Latina, sostenida en noviembre de 1976, los delegados nacionales analizaron las principales dificultades de los censos, señalando las siguientes:

i) los datos a menudo son poco confiables debido a la insuficiente preparación de los empadronadores. En muchos países los encuestadores son alumnos de secundaria sin remuneración o maestros de escuela con muy baja remuneración. El delegado de un país señaló que este hecho repercute de tal manera en la calidad de la información obtenida que podría decirse que el último censo es inferior al realizado en la década del 60;

ii) los datos muchas veces son irrelevantes para el conocimiento y la explicación de los fenómenos demográficos, al no vincularse la información sobre estos últimos con la correspondiente a otros fenómenos económicos y sociales relacionados con aquéllos. Se señaló, por ejemplo, que si se quisiera realizar un estudio de la fecundidad, desagregada por sectores sociales o estratos de diferentes ingresos, casi sería imposible encontrar en los censos una tabulación que diera cuenta de ella;

iii) se modifica el contenido, las definiciones y tabulaciones de los sucesivos empadronamientos, lo que se traduce en su falta de comparabilidad y, por ende, en la dificultad de estudiar los factores

económicos y sociales que pueden afectar el cambio de la dinámica demográfica;

iv) se produce una falta de oportunidad de la información debido, en parte importante, a que la escasez de financiamiento produce un lapso excesivamente largo entre el levantamiento del censo y la publicación de sus resultados definitivos. Sin embargo, si se compara la situación actual con la que se produjo en la década del 60, se podría concluir que ha habido un avance significativo. En aquella oportunidad sólo ocho países divulgaron la información censal y el tiempo transcurrido entre el año en que se realizó el censo y el año en que se divulgaron los resultados fue, en promedio, de cuatro años y medio.^{2/} En cambio, para los censos de la década del 70, sólo cinco países no han publicado aún datos definitivos pero sí datos muestrales. El cuadro VII-2 entrega una idea de la situación actual de divulgación de los datos censales. Como es natural, los países realizan rápidamente una primera divulgación, ya sea de datos provisorios o preliminares de las áreas más generales. El tiempo promedio transcurrido desde el año en que se levantó el censo y estas primeras publicaciones es de medio año. Posteriormente, es común que se divulguen datos inferidos por muestreo. El tiempo promedio transcurrido ha sido de aproximadamente dos años. Por último, los países dan a conocer los datos definitivos, abarcando todo el territorio. Para aquellos países que ya han realizado divulgaciones definitivas este lapso, en promedio, ha sido de tres años. Esto demuestra que se ha alcanzado un avance con respecto a los censos de 1960 en dos aspectos: primero, la cantidad de países que ha divulgado datos definitivos ha aumentado de un 40 a un 75 por ciento, y segundo, el tiempo promedio transcurrido entre el levantamiento del censo y la divulgación de resultados definitivos se ha acortado en un año y medio;

v) en aquellos países donde los datos censales son confiables y relevantes, se carece, a menudo, de recursos financieros suficientes para su óptimo

^{2/} Lopes, Valdecir y Peralta, René, "La Elaboración de Datos Censales Problemas y Sugerencias" en *Notas de Población*, Año II, Vol. 6, CELADE, diciembre de 1974.

Cuadro VII-2

**AMERICA LATINA: AÑO DE LEVANTAMIENTO Y DE DIVULGACION DE
LOS CENSOS DE LA DECADA DE 1970**

País	Año de levantamiento	Año divulgación datos preliminares y provisorios	Año divulgación datos muestrales	Año divulgación datos definitivos (censo total)
Argentina	1970	1970, 1971, 1972	1974	
Bolivia	1976		1977	
Brasil	1970	1971		1973
Colombia	1973	1974	1975	
Costa Rica	1973	1974		1974, 1975, 1976
Cuba	1970	1970	1971 a 1974	1975
Chile	1970	1971	1974	1977
Ecuador	1974	1974	1975	1976
El Salvador	1971	1971		1974
Guatemala	1973	1974		1975
Haití	1971	1973		
Honduras	1974	1974	1975	1976, 1977
México	1970	1970		1972, 1973
Nicaragua	1971	1971, 1972		1974
Panamá	1970	1970		1972, 1974
Paraguay	1972	1972, 1973	1974	1975
Perú	1972	1972		1974
Rep. Dominicana	1970	1970	1971	1976
Uruguay	1975	1976	1977	
Venezuela	1971	1972		1974

Nota: Esta información es la disponible en el CELADE hasta abril de 1978.

aprovechamiento. En muchos casos podría hacerse tabulaciones especiales desagregadas, pero la falta de recursos financieros no lo hace posible, y

vi) aun cuando existen en algunos países buenas estadísticas demográficas, se carece de personal adecuadamente capacitado para efectuar su correspondiente análisis. En muchos países el sistema computacional ha superado la capacidad de análisis de datos.

c) *Encuestas de hogares.* Para paliar las deficiencias de los censos, los países han recurrido a las encuestas periódicas de hogares de carácter demográfico y socio-económico.

En algunos países éstas se realizan a nivel de algunas regiones, preferentemente en la ciudad capital; en otros, a nivel nacional.

Estas encuestas están destinadas, generalmente, a proporcionar información sobre un único tema. Es el caso, por ejemplo, de las encuestas de fuerza de trabajo y empleo realizadas en Chile, Colombia, Venezuela, el Perú, Costa Rica, México y Uruguay. Otros países, como Colombia y la Argentina, han realizado encuestas sobre migraciones.

La Encuesta Mundial de Fecundidad, aunque no es del tipo de las encuestas periódicas, merece aquí una mención especial. Es un programa de investigación en población a nivel internacional, cuyo propósito es asistir a un gran número de países, especialmente en vías de desarrollo, para llevar a cabo encuestas nacionales sobre el comportamiento reproductivo de la población. Es un proyecto del Instituto Internacional de Estadística con la colaboración de las Naciones Unidas y la

cooperación de la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (IUSSP). La Encuesta es financiada por el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Población (UNFPA) y por la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID). En la América Latina comenzó en el Año Mundial de Población (1974). Son varios los países que han emprendido esta tarea y actualmente se hallan en distintas fases del proceso. El cuadro VII-3 permite ver el desarrollo de esta encuesta en el tiempo. En agosto de 1977, fecha en que se realizó la Segunda Reunión Regional de la Encuesta Mundial de Fecundidad para Latinoamérica (México), la República Dominicana y Panamá ya habían publicado el Informe General, en Colombia estaba en proceso de impresión y en Costa Rica estaba en elaboración. Además de este Informe General de las características demográficas en materia de fecundidad, muchos países han proyectado realizar estudios de profundidad para conocer los factores socioeconómicos que se asocian predominantemente con la orientación del comportamiento reproductivo de las mujeres en edad fértil. Esto permitiría entregar un diagnóstico de la situación y una posible evaluación ex-ante de medidas que se implementan para afectar este comportamiento, en distintos estratos de la población.

Ultimamente, se ha enfatizado la necesidad de hacer encuestas con propósitos múltiples. Por ejemplo, la encuesta nacional de hogares por muestreo del Brasil, realizada anualmente, obtiene información de más de 70 000 familias, sobre diversos aspectos. Está dividida en dos partes. La primera contiene datos sobre población, fuerza de trabajo, salarios, nivel de instrucción y vivienda, investigando a todas las personas ocupadas de más de 10 años de edad, incluso a aquéllas que no reciben remuneración. La segunda investiga a todas las personas que recibieron renta, sin límite de edad, informando sobre los montos y tipos de rentas (monetaria y no monetaria) y sobre los bienes durables que existen en las viviendas.

En México la encuesta muestral de hogares ha tenido tanto éxito en materias de fuerza de trabajo y empleo, que otras instituciones, además del Ministerio de Trabajo, están solicitando tabula-

ciones especiales o que se obtengan datos específicos en futuras encuestas.

Este tipo de encuestas presenta una buena potencialidad tanto para proporcionar información oportuna e intercensal como para profundizar el análisis de los factores económicos y sociales relacionados con los aspectos de la dinámica demográfica.

B. Investigaciones socio-demográficas

En la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población (1975) los delegados vieron la necesidad de realizar investigaciones para la formulación y evaluación de políticas de población, recomendando:

i) que se dé prioridad en este campo (social) a investigaciones destinadas a establecer las interrelaciones entre población y desarrollo en contextos históricos específicos y, en particular, a aquellas que permitan detectar los efectos producidos y prever los probables efectos futuros de diferentes modalidades o estilos de desarrollo sobre la dinámica demográfica, y

ii) que se fomente la realización de investigaciones sociales relevantes para la formulación y evaluación de políticas de población en los países de menor desarrollo relativo, exhortando a los organismos regionales para que presten asistencia técnica preferencial a dichos países.^{3/}

a) *Investigaciones realizadas por centros privados.* Con anterioridad a la Reunión de México, ya existían en los países de la región diversos centros de investigación que realizaban estudios en población. Una muestra de desarrollo que había alcanzado la investigación demográfica y socio-demográfica hacia fines de los años 60 la ofrece la Conferencia Regional Latinoamericana de Población, realizada en 1970 en México. Ahí, como consecuencia de los esfuerzos desplegados por instituciones nacionales y regionales, se presentaron 113 trabajos de autores latinoamericanos, equivalente a dos tercios del total de trabajos presentados a discusión. La finalidad principal de la Conferencia fue reunir a un grupo de espe-

^{3/} CEPAL, Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población. Informe de la Reunión. México, 3 a 7 de marzo de 1975, documento ST/CEPAL/Conf. 54/L. 9/Rev. 1, párrafo 139.

Cuadro VII-3
AMERICA LATINA: ENCUESTA MUNDIAL DE FECUNDIDAD
Calendario de actividades

País	Trabajo preparatorio a la encuesta	Encuesta piloto	Trabajo de campo (recolección de datos)	Codificación y tabulación	Análisis de datos	Impresión de informe general	Tamaño aproximado de la muestra (mujeres)
Colombia	Noviembre 1975- enero 1976	Febrero 1976	Mayo- agosto 1976	Julio- septiembre 1976	Agosto 1976- julio 1977	Noviembre 1977 ^{a/}	5 378
Costa Rica	Abril- junio 1976	...	Julio- noviembre 1976	Septiembre- diciembre 1976	Octubre- 1976- agosto 1977	Noviembre 1977 ^{a/}	3 935
Chile	Mayo 1977	Junio- julio 1977	Octubre 1977 ^{a/}	Octubre 1977 ^{a/}	Diciembre 1977- marzo 1978 ^{a/}	Septiembre 1978 ^{a/}	5 500
Guatemala			1978 ^{b/}				
Haití	Julio 1976- enero 1977	Marzo 1977	Julio- septiembre 1977	Julio- octubre 1977 ^{a/}	Septiembre 1977- febrero 1978 ^{a/}	Junio 1978 ^{a/}	4 472
México	...	...	Julio 1976- enero 1977	...	... - marzo 1977 ^{a/}	...	7 250
Panamá	Mayo 1975	Agosto- septiembre 1975	Diciembre 1975- marzo 1976	Mayo- diciembre 1976	Febrero- mayo 1976	Agosto 1977	3 795
Perú	Enero 1977	Marzo 1977	Julio- octubre 1977	...	...	...	7 000
República Dominicana	Agosto 1974- febrero 1975	Febrero 1975	Abril- julio 1975	Junio- octubre 1975	Agosto 1975- agosto 1976	Septiembre 1976	3 200
Venezuela	Septiembre 1976	Diciembre 1976	Febrero 1977 ^{a/}	...	...	...	4 000

Fuentes: - International Statistical Institute, *The World Fertility Survey: The First Three Years January 1972 - January 1975.*
- International Statistical Institute, *The World Fertility Survey: January 1976 - December 1976. Annual Report.*
- Documentos presentados por los países a la Segunda Reunión Regional de la Encuesta Mundial de Fecundidad para Latinoamérica. México, 15-17 agosto, 1977.

^{a/} Fecha programada.

^{b/} El trabajo estaba programado para que comenzara en junio de 1976, pero por motivo del terremoto que azotó al país, hubo que postergarlo para 1978.

... No se cuenta con información.

cialistas de la América Latina y de otras regiones, que trabajan en demografía y campos afines, para examinar la investigación que se estaba realizando así como el estado de conocimiento de los problemas de población de la región.^{4/}

En 1968 se formó en el seno del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), la Comisión de Población y Desarrollo, que inicia sus actividades en 1970. Al año siguiente se formó el primer Grupo de Trabajo de esta Comisión, referido a las Migraciones Internas.

Posteriormente se formaron el Grupo de Trabajo de Reproducción de la Población, y el de Sistema Integrado de Estadísticas Demográficas y Socioeconómicas.

En 1973 se formó el Programa de Investigaciones Sociales sobre Problemas de Población Relevantes para Políticas de Población en América Latina (PISPAL), cuyo Comité Directivo se constituyó como otro grupo de trabajo de la Comisión de Población y Desarrollo de CLACSO. El PISPAL constituye un esfuerzo conjunto de varios centros de investigación de la región^{5/} para la promoción y ejecución de investigaciones

sociales sobre las interrelaciones entre población y desarrollo más pertinentes para el diseño, ejecución y evaluación de políticas de población. El objetivo central del PISPAL ha sido desarrollar tanto una teoría como una metodología adecuadas a las características histórico—estructurales de los países de la región, y promover la ejecución de investigaciones a fin de sustentar la reflexión teórica y contar con la base científica requerida para la formulación de políticas de población. Hasta la fecha, el PISPAL ha financiado 21 proyectos ya terminados y 32 en ejecución. Para detectar el estado investigativo de la región, elaboró inventarios de investigaciones sociales relevantes para políticas de población en México, Colombia, el Brasil, la Argentina y Chile, con el objeto de evaluar lo existente en los países y delimitar aquellos campos poco tratados o enfocados desde una perspectiva que no permite sacar generalizaciones confiables y útiles para políticas de población.

Tomados como parte de un esfuerzo conjunto, los aportes de los distintos grupos de trabajo de la Comisión de Población y Desarrollo de CLACSO y del PISPAL han permitido ir delineando una perspectiva para abordar las interrelaciones entre la población y las características del desarrollo que, potencialmente al menos, parece ofrecer interesantes posibilidades de investigación relevante para políticas. Esa perspectiva ha sido resumida en forma de sugerencias en un informe reciente del PISPAL^{6/} de la siguiente manera:

i) examinar el problema tomando en cuenta las características específicas del contexto histórico—estructural así como el estilo o modalidad de desarrollo de países concretos;

ii) examinar cuidadosamente toda la cadena de relaciones, desde su extremo más macro—estructural hasta las variables más directamente relacionadas con la variable demográfica sobre la cual se desea actuar, tomando debidamente en cuenta tanto las diferencias por clases y estratos sociales como entre regiones;

iii) procurar examinar las relaciones entre la

^{6/} PISPAL, Informe de Avance (marzo 1975 — febrero 1977), mayo, 1977.

^{4/} Véase Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población, Conferencia Regional Latinoamericana de Población, Actas I, México, 1970.

^{5/} Al inicio del Programa, los centros miembros eran el Centro de Estudios Urbanos y Regionales del Instituto Torcuato Di Tella (CEUR), Argentina; el Centro Brasileño de Análisis y Planeamiento (CEBRAP), Brasil; El Centro de Estudios de Dinámica Poblacional (CEDIP), Brasil; la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina (ASCOFAME), Colombia; el Centro de Estudios Económicos y Demográficos de El Colegio de México (CEED), México; el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (ISUNAM), México; la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); y el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE). En el transcurso del desarrollo del PISPAL se fueron agregando como centros asociados la Corporación Centro Regional de Población (CCRP), Colombia; el Centro de Investigaciones de Administración Pública (CIAP, posteriormente CEDES), Argentina; el Centro de Investigaciones Económicas y Sociales del Uruguay (CIESU), Uruguay; el Centro de Estudios de Población (CENEP), Argentina; el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Colombia; y el Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), Uruguay. En 1978, todos ellos han pasado a tener categoría de centros miembros.

estructura y dinámica social y el sistema demográfico tomado como un todo, en vez de limitarse al análisis de sólo una variable demográfica; y

iv) examinar la influencia de la acción del Estado sobre los factores socioeconómicos y las variables demográficas en cada contexto estructural y respecto a clases, estratos y regiones específicas.

No pretende este texto evaluar las investigaciones en población llevadas a cabo en la América Latina. Sin embargo, parece oportuno presentar someramente dos evaluaciones realizadas recientemente. La primera, efectuada por Walter Mertens, apunta más bien a evaluar las principales críticas a las investigaciones en población realizadas en el pasado. La segunda, hecha por Raúl Urzúa, revisa el tipo de investigaciones existentes y sugiere proposiciones para llenar los vacíos que existen en el conocimiento sobre las interrelaciones entre desarrollo y población, relevantes para políticas.

Según Mertens,^{7/} las principales críticas a las investigaciones en población realizadas en el pasado han nacido en el seno de los grupos de trabajo de CLACSO, sintetizándolas del siguiente modo:

i) La primera y tal vez la más importante es la que dice relación con las variables que se han considerado para dar explicación a los comportamientos demográficos. Al ponerse mucho énfasis en el individuo y sus aspectos psicosociales, se ha olvidado el rol de la familia como institución social y se han descuidado las variables estructurales.

ii) Este descuido ha dado como resultado el uso de teorías a veces inapropiadas. Una de ellas es la teoría de la modernización que dicotomiza a las sociedades en tradicionales y modernas. El cambio social consistiría en el tránsito de las primeras a las segundas. La mayor debilidad que se atribuye a esta teoría es que suele confundir los síntomas del cambio social con sus causas.

iii) Se indica como la principal razón del descuido de las variables estructurales la presencia de sesgos ideológicos, especialmente acerca de la naturaleza de la sociedad latinoamericana y su posibilidad de cambio social. Se dice que uno de los sesgos ideológicos más comunes es aquel que visualiza al crecimiento poblacional como un componente importante de los problemas del desarrollo económico.

iv) Todo lo anterior resultó en el uso de metodologías inadecuadas. Se han criticado, por ejemplo, los estudios por muestreo para estudiar la fecundidad porque tienden a considerar a las personas como individuos atomizados en un momento estático del tiempo, sin tomar en cuenta su relación orgánica con la estructura socioeconómica, que trasciende las motivaciones, preferencias y comportamientos de los individuos.

Por su parte, Mertens señala los peligros y debilidades que encierran los acercamientos estructurales al problema, destacando que si bien una perspectiva global de la sociedad es necesaria, muy a menudo ésta se ha aplicado de manera automática cuando, por ejemplo, se da como supuesta una relación casi perfecta entre los diferentes modos de producción y el comportamiento reproductivo de las parejas. Además, en muchos estudios que enfatizan las variables societales, se echa de menos el tratamiento de variables intermedias entre el nivel macrosocial y el microsocio. Por último, acusa a estas teorías de carecer, muchas veces, de hipótesis específicas que permitan, por un lado, orientar la búsqueda de las interrelaciones entre los aspectos del desarrollo económico y social y las tendencias demográficas y, por otro, poner a prueba dichas teorías con la realidad.

Aunque estas críticas pueden ser válidas para muchas investigaciones sobre población realizadas en el pasado, al parecer existe en esta evaluación hecha por Mertens la tendencia a polarizar la situación. El hecho que los grupos de trabajo de la Comisión de Población y Desarrollo de CLACSO hayan enfatizado ciertos vacíos investigativos en la región no significa, de manera alguna, que menosprecien la importancia de los niveles microsociales en la explicación de la dinámica poblacional

^{7/} Mertens, Walter, *Population Research in Latin America. A Presentation and Evaluation of Recent Orientations*, Lembaga Demografi, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.

ni que consideren que la introducción de las explicaciones contextuales dé respuesta a todo tipo de relaciones. La perspectiva que la Comisión ha venido delineando —reseñada anteriormente— no deja al respecto lugar a dudas.

Más aún, como lo ha puesto de manifiesto una revisión reciente de la materia realizada por Raúl Urzúa,^{8/} el número de investigaciones acerca de las relaciones entre población y desarrollo llevadas a cabo en la América Latina es considerablemente alto y ha proporcionado información que está en condiciones de orientar opciones de política, sin perjuicio que todavía existan muchos puntos oscuros en el conocimiento acumulado y que, en muchos casos, se requieran diagnósticos específicos de la forma que adquieren esas relaciones en cada situación concreta. Y esto porque la importancia relativa de las variables demográficas es diferente entre región y región y de país a país, variando, asimismo, las percepciones que los gobiernos tienen de los problemas relacionados con la población.

La naturaleza de las relaciones entre los factores socioeconómicos y las tendencias demográficas —señala el autor— impone al investigador la difícil tarea metodológica de tomar en cuenta e interrelacionar diferentes niveles de análisis, desde el nivel macrosocial hasta un nivel microsociales que considere el impacto que las políticas socioeconómicas y los cambios estructurales tienen en la familia. No obstante —señala— esta compleja tarea es posible reducirla a tamaños más manejables; primero, porque los vacíos en el conocimiento no están igualmente distribuidos a lo largo de los diferentes niveles y, segundo, porque no todos los grupos, clases o estratos sociales son igualmente estratégicos con respecto al papel que juegan en la determinación de las tendencias demográficas a nivel nacional o a nivel de regiones o áreas específicas. A este último respecto añade que el

presente estado de conocimiento permite especificarlos, con un grado aceptable de confiabilidad.

Un punto que aún queda por resolver es el de la comunicación de los resultados que las investigaciones arrojan, a los encargados de tomar decisiones. Sin entrar a fondo en el problema, no puede dejar de mencionarse aquí que la base institucional donde se realizan las investigaciones y los esfuerzos por hacerlas relevantes para políticas de población es, en su amplia mayoría, de carácter privado y en muchos casos estos centros de investigación tienen poca o ninguna coordinación con los organismos de gobierno que formulan las políticas de población.

b) *Investigaciones promovidas o realizadas por los organismos encargados de la formulación de las políticas de población.* El hecho que primen las investigaciones en el ámbito privado no significa que los organismos encargados de formular las políticas no las realicen. Desde su creación, éstos han visto la necesidad de contar con una base científica para su quehacer. Sin embargo, sus capacidades técnicas financieras y administrativas han sido disímiles en los países de la región y, por ende, han adoptado diferentes mecanismos para contar con ella. No es del caso entrar aquí en un análisis de los arreglos institucionales adoptados por estos consejos, puesto que en el capítulo III se trató este aspecto con bastante extensión. El objetivo ahora es ilustrar, con algunos ejemplos, el tipo de investigaciones que están realizando o han programado realizar.

Ya en 1974 el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México creó el Programa Indicativo de Investigación Demográfica con el fin de promover la investigación en materia de población, así como procurar una adecuada coordinación entre las instituciones, centros o personas que la realizan, orientado a determinar el tipo de proyectos de investigación necesario para asesorar al Ejecutivo en la formulación de sus políticas. Con tal motivo, se llevó a cabo una revisión de los estudios demográficos realizados hasta ese momento, a fin de definir las áreas prioritarias de investigación. El enfoque de análisis debe corresponder a la perspectiva de cambio demográfico y cambio económico y social y la selección de áreas prioritarias correspon-

^{8/} Urzúa, Raúl, *Social Science Research Relevant for Population Policies in Latin America*. Documento de Trabajo presentado al First IRG Workshop on Research Priorities for Population Policy. Colombo, Sri Lanka, 26-28 de abril de 1978.

de a este enfoque. Algunas de las áreas que se señalan como prioritarias^{9/} son:

i) Estudios de los factores socio—culturales, económicos y políticos que influyen en la fecundidad a nivel regional y local (urbano y rural).

ii) Estudios de la dinámica poblacional y su relación con:

- el monto, crecimiento y estructura de la demanda;
- el empleo, a corto y a largo plazo;
- la distribución del ingreso, la producción y el mercado de trabajo;
- el desarrollo urbano;
- los cambios en el sector agrícola, por niveles de productividad, regiones, etc.; y
- la migración internacional (zona fronteriza del norte y migración al centro del país).

iii) Estudios de los factores condicionantes de las migraciones internas y el desarrollo regional.

En la Argentina, la Fundación para el Desarrollo de América Latina (FUDAL) celebró un convenio con el UNFPA en 1975 para realizar estudios integrales de población con el objeto de elaborar un diagnóstico de la situación poblacional del país en relación con las condiciones sociales, culturales y económicas, por un lado, y realizar estudios en áreas seleccionadas, por otro, teniendo como base los resultados del diagnóstico.^{10/}

En El Salvador, la Asociación Demográfica Salvadoreña patrocinó en diciembre de 1977 la organización y desarrollo de la Primera Reunión de Intercambio sobre Requerimientos de Investigación en el Campo de Políticas de Población y Desarrollo en El Salvador. La finalidad de dicha reunión era consolidar el lazo interinstitucional y contribuir al desarrollo sistemático de la investigación interdisciplinaria sobre la población, lo que redundaría en beneficio de la implementación de los diferentes programas para lograr los objetivos de la Política Integral de Población y del Plan Nacional de Desarrollo 1977—1982. La reunión tuvo por objetivos:

^{9/} Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Programa Nacional Indicativo de Investigación Demográfica, México, 1974.

^{10/} UNFPA, Integral Population Studies (ARG/73/P01), proyecto aprobado por el Director Ejecutivo, 30 de agosto, 1976.

i) conocer y discutir el estado actual de los programas de población en El Salvador y las investigaciones relacionadas con políticas de población y desarrollo; y

ii) elaborar y discutir un programa de trabajo en el área de investigación sobre políticas de población y desarrollo en El Salvador.

El programa de investigaciones que se sometió a discusión, aunque preliminar, clasifica tres grandes grupos: estudios de análisis demográficos y de población; investigaciones sobre interrelaciones de los componentes económicos y sociales con los demográficos; e investigaciones específicas sobre políticas de población. En el primer grupo destacan las investigaciones que se refieren al comportamiento demográfico y su relación con los sectores del desarrollo: salud, educación, vivienda, estructura agropecuaria y población marginal urbana. El segundo grupo abarca cinco secciones: interrelación entre los recursos naturales y de capital y el crecimiento demográfico; los factores determinantes de la fecundidad, los efectos económicos de su cambio y la relación costo—beneficio de la planificación de la familia; interrelaciones entre el desarrollo económico y social de la mortalidad y morbilidad; los efectos favorables y desfavorables del crecimiento demográfico; e investigaciones sobre algunos aspectos teóricos especiales. El tercer grupo dice relación con investigaciones de evaluación de los diferentes programas que se han estado desarrollando en la tarea de implementación de la Política Integral de Población. Merece mención especial en este grupo una investigación que pretende identificar los sectores sociales claves en el comportamiento reproductivo de la población y sus factores determinantes. Esta investigación ya está diseñada^{11/} y, a juicio de su autor, es indispensable para reorientar las acciones que se han venido desarrollando para influir en los componentes de la dinámica demográfica.

También en Costa Rica se propone un plan de investigaciones para llenar los vacíos existentes en este campo, dentro de la solicitud de finan-

^{11/} Asociación Demográfica Salvadoreña, Primera Reunión de Intercambio sobre Requerimientos de Investigación. Informe Final, República de El Salvador, 15 y 16 de diciembre de 1977.

ciamiento de un proyecto hecho al UNFPA en octubre de 1977.^{12/} Los tópicos que quieren promoverse se refieren a análisis demográficos, a las variables sociales y económicas que afectan a los fenómenos demográficos, a la influencia de la población en la realidad social y económica y a la evaluación del Programa Nacional de Planificación Familiar y Educación Sexual. Las principales agencias ejecutoras son el Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional y la Unidad de Planificación y Evaluación (UPEV) adscrita a la Asociación Demográfica Costarricense, ambas instituciones miembros del Comité Nacional de Población. Para el período 1978-1982, el IDESPO pretende desarrollar cuatro proyectos de investigación, entre los que se destaca uno referido a la distribución espacial de la población costarricense, sus causas, y las diferencias en la mortalidad y fecundidad regionales y sus factores determinantes. A base de estas investigaciones, el Instituto pretende proponer políticas alternativas de desarrollo, referentes a la distribución espacial, a la vivienda, a la utilización de los recursos humanos, a la práctica de la medicina y al desarrollo de Guanacaste.

Por su parte, en la tarea de evaluación del Programa Nacional de Planificación Familiar, la UPEV se propone realizar dos investigaciones para orientar las actividades de las instituciones participantes en el programa: por una parte, una encuesta periódica de seguimiento a las mujeres que abandonaron el programa, a fin de determinar las causas de deserción y, por otra, una encuesta sobre conocimientos y actitudes sexuales a fin de orientar las actividades de información, comunicación y educación sexual. Otro estudio en vista es uno que pretende medir tanto el efecto directo del programa en la fecundidad y en la salud como la eficacia de las actividades de comunicación e información.

Otros países, como Paraguay, Bolivia y la República Dominicana, por nombrar algunos, están abocados a la tarea de formular planes de

investigación a fin de generar los insumos necesarios para la formulación de una política de población.

La Secretaría Técnica de Planificación de Paraguay cuenta con un proyecto aprobado por el UNFPA para realizar estudios de población para el desarrollo, por tres años.^{13/} El plan de trabajo contempla cuatro etapas:

- i) diagnóstico;
- ii) ejercicio de prognosis;
- iii) estimación del impacto actual y probable de la dinámica demográfica sobre el desarrollo; y
- iv) diseño de estrategias alternativas para políticas de empleo, formación y capacitación de recursos humanos y distribución espacial de la población.

El diagnóstico se hará desagregado a nivel regional y departamental y distinguiendo población urbana y rural. Consta, primero, de una serie de estudios de base que se referirán al comportamiento de la mortalidad, fecundidad, migración interna y externa y distribución espacial de la población; y luego, de una fase de análisis e interpretación global centrada en la dinámica de la distribución espacial de la población.

En los estudios de pronósticos se prepararán proyecciones de población por edad y sexo y desagregadas a nivel regional y departamental, utilizando en la formulación de las hipótesis el conocimiento sobre las interrelaciones entre las variables socioeconómicas y demográficas adquirido en la fase analítica del diagnóstico.

En la tercera etapa se espera abarcar tres áreas de problemas:

- i) distribución espacial y composición de la oferta de fuerza de trabajo;
- ii) localización espacial de las necesidades y demanda de servicios básicos de infraestructura y sociales; y
- iii) impacto en la capacidad, extensión y eficiencia de las agencias administrativas de gobierno.

Por su parte, el Gobierno de Bolivia, a través del

^{12/} Comité Nacional de Población, *Plan Nacional de Planificación Familiar y Educación Sexual de Costa Rica 1978-1982*. Costa Rica, octubre de 1977.

^{13/} Proyecto del Gobierno del Paraguay, *Estudios de Población para el Desarrollo PAR/75/P02*, junio de 1977

Ministerio de Planeamiento y Coordinación y con asistencia técnica del CELADE, presentó a consideración del UNFPA, en enero de 1978, un proyecto de programa sobre "Políticas de Población en el Marco de la Planificación del Desarrollo de Bolivia", con el objeto de obtener financiamiento para la realización de acciones conducentes a la formulación de una política global de población, integrada en los planes de desarrollo.^{14/} Una de estas acciones es la realización de investigaciones, que comprende dos líneas complementarias:

La primera, designada como Línea A, consiste en una serie de estudios que siguen las etapas necesarias para formular una política global de población. Estas etapas son las siguientes: pre-diagnóstico; diagnóstico desagregado a nivel de departamentos y distinguiendo la población urbana y rural; ejercicios de prognosis; estimación del impacto actual y futuro de la dinámica demográfica sobre el desarrollo socioeconómico; y el diseño de una política global que incluya tanto su adecuación a los niveles de planificación sectorial y regional como la preparación de proyectos piloto para aprobar algunos instrumentos de política.

La segunda, designada como Línea B, está enfocada hacia algunas áreas críticas que conllevan la relación población—desarrollo. Sus objetivos son, por un lado, evaluar los instrumentos de política que se han estado aplicando en esas áreas y, por otro, proveer de insumos a la Línea A de investigación, principalmente en las etapas de diagnóstico, prognosis y diseño de políticas. Las áreas críticas seleccionadas han sido las siguientes: i) mortalidad en los primeros años de vida en zonas rurales y políticas que han sido implementadas para reducirla; ii) políticas de colonización y de migración rural—rural; iii) migración rural—urbana hacia las ciudades de La Paz y Santa Cruz.

En la República Dominicana se están abocando a la investigación y a la producción de información, con miras a formular una política de población. Se ha creado para este fin la Unidad de Estudios Demográficos del Consejo Nacional de Población y Familia (CONAPOFA), que cuenta con financiamiento del UNFPA. El CONAPOFA ya ha realizado un inventario de bibliografía básica de estudios e investigaciones realizados tanto dentro como fuera del país sobre aspectos demográficos y socioeconómicos relacionados con aquéllos, referidos a la República Dominicana.

En Guatemala se desarrolló un seminario, en marzo de 1977, sobre Población y Desarrollo, como primera etapa de un proyecto, cuyo objetivo es recolectar, analizar y organizar toda la información y estudios existentes sobre la interrelación entre algunos indicadores del desarrollo —tales como la participación de la mujer en la fuerza de trabajo, salud materno—infantil y nutrición y migración interna— y el tamaño y bienestar de la familia.

Sin pretender exhaustividad en esta revisión, se puede concluir que los gobiernos de la región, en forma más o menos avanzada, están realizando o han proyectado realizar investigaciones que den cuenta de las interrelaciones entre población y desarrollo. Se aprecia un avance en la desagregación de los estudios tanto a nivel de regiones de los países como a nivel de distintos estratos sociales de la población. Estos estudios servirán, sin duda, tanto para formular políticas de población considerando el mediano y largo plazos, como para elegir caminos alternativos de acción para lograr los cambios demográficos que los gobiernos desean, con miras a obtener un mayor desarrollo socioeconómico. Para aquellos gobiernos que ya han formulado las políticas pertinentes, les servirán para ir adecuándolas a las necesidades del momento y para evaluar los efectos de las medidas que se han adoptado.

^{14/} Bolivia, Ministerio de Planeamiento y Coordinación, proyecto presentado a consideración del UNFPA, Programa sobre Políticas de Población en el Marco de la Planificación del Desarrollo de Bolivia, 30 de enero de 1978.

2. Capacitación del personal

La capacitación de personal para el estudio de la dinámica demográfica, para el desarrollo de investigaciones y para el diseño de políticas de población, es un campo estrechamente vinculado con los insumos estadísticos y de investigación.

En la Tercera Encuesta Demográfica, los gobiernos dieron a conocer su opinión con respecto a los servicios (en cuanto a cantidad y calidad) disponibles en el país para la capacitación en distintas esferas.

El cuadro VII-4 permite conocer estas opiniones. Aunque las categorías empleadas en la Encuesta son algo subjetivas con respecto a lo que un país encuentra completamente satisfactorio o parcialmente satisfactorio, es posible analizar las respuestas considerando lo "no satisfactorio". Es así como resulta factible ver que los servicios nacionales de capacitación más insatisfactorios son los que se refieren a esferas tales como planificación de la fuerza de trabajo; planificación rural, urbana y regional; población y planificación del desarrollo y formulación de políticas demográficas.

En la Primera Reunión Técnica de Intercambio, los delegados expresaron su inquietud por la necesidad que tienen los organismos encargados de la formulación de las políticas de población de personal capacitado para ello. En términos generales, prácticamente todos los países han debido recurrir a personal con alguna experiencia en planificación sectorial o general, pero señalaron que sería más útil que los organismos internacionales pudieran capacitar en estas materias específicas, que podrían resumirse en tres:

- a) capacitación para la investigación de las interrelaciones entre la dinámica demográfica y los procesos de desarrollo económico y social, como elemento básico para cualquier diagnóstico;
- b) capacitación para el diseño de estrategias de acción, y
- c) capacitación para la implementación de programas específicos.

El organismo regional que más se ha ocupado de la capacitación en materia de población ha sido el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE). Desde 1958, este centro ha ido adaptando el

contenido y el nivel de su enseñanza a través del tiempo en respuesta a las necesidades y demandas de la región. En un comienzo el mayor énfasis estuvo puesto en la capacitación para el análisis demográfico, función que ha seguido desempeñando hasta ahora. Consta este programa de tres cursos anuales: el de Análisis Demográfico Básico, el de Análisis Demográfico Avanzado y el de Especialización. Hasta 1977 impartió 20 cursos básicos (369 personas de 21 países de la región) y 17 avanzados (113 participantes de 20 países). Como parte de este Programa Regular, el CELADE se ha preocupado de perfeccionar en investigación demográfica a funcionarios de instituciones nacionales. Hasta 1977 catorce países han enviado becarios investigadores a trabajar al Centro (28 personas). También ha dictado Cursos Intensivos Nacionales (véase cuadro VII-5).

Vista la necesidad de abordar los problemas de población en íntima relación con otras variables económicas y sociales, en 1972 se crea el programa de Magister en Economía con especialización en Demografía, en colaboración con la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile. En el mismo sentido, en octubre de 1978, el CELADE y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), iniciarán un Programa de Magister en Estudios Sociales de la Población, para graduados en Sociología, Economía, Demografía, Ciencias Políticas, Psicología Social y Ciencias Urbanas y Regionales de países de la región.

A requerimientos crecientes de asistencia técnica para la evaluación de programas de planificación de la familia, desde 1970 se han llevado a cabo Seminarios sobre Método de Evaluación de Programas de Planificación Familiar.

Por último, a raíz de la necesidad que surgió de la Reunión de México de capacitar en el diseño de políticas de población, el CELADE organizó un Seminario sobre Políticas de Población y, a solicitud del Gobierno de México, dictó en 1976 el Curso Introductorio al Diseño de Políticas de Población a funcionarios mexicanos de diversas

Cuadro VII-4

AMERICA LATINA: OPINION DE LOS GOBIERNOS ACERCA DE LOS SERVICIOS NACIONALES DE CAPACITACION EN MATERIAS RELATIVAS A POBLACION, 1976

País	Esferas de capacitación														
	Censos y estadísticas vitales			Encuestas por muestreo			Análisis demográficos y proyecciones			Planificación de la fuerza de trabajo			Planificación de la educación		
	S	PS	NS	S	PS	NS	S	PS	NS	S	PS	NS	S	PS	NS
Argentina			x	x					x	x					x
Colombia		x		x				x		x					x
Costa Rica		x				x	x					x			x
Chile	x			(-)				x		(-)					x
Ecuador		x				x		x				x			x
El Salvador			x			x			x			x			x
Haití		x		x				(-)		x					x
Honduras			x			x			x			x			x
México		x		x					x			x			x
Nicaragua	x			x				x				x			x
Panamá		x		x				x				x			x
Rep. Dominicana			x			x			x			x			(-)
Uruguay		x		x				(-)		(-)			x		
T o t a l a/	2	7	4	1	6	5	1	5	5	-	4	7	1	7	4

País	Esferas de capacitación														
	Planificación de la salud			Programas de planificación familiar			Planificación rural, urbana y regional			Población y planificación del desarrollo			Formulación de políticas demográficas		
	S	PS	NS	S	PS	NS	S	PS	NS	S	PS	NS	S	PS	NS
Argentina		x		(-)				x				x			x
Colombia	x			x					x			x			x
Costa Rica	x			x				x				x			x
Chile			x	x					x			x			x
Ecuador		x				x		x				x			x
El Salvador			x			x			x			x			x
Haití		x		(-)				(-)		(-)					(-)
Honduras		x				x			x			x			x
México		x				x			x			x	x		
Nicaragua		x				x			x			x			x
Panamá		x				x			x			x			x
Rep. Dominicana			x			x			x			x			x
Uruguay	x			(-)					x	x					(-)
T o t a l a/	3	7	3	3	6	1	-	5	7	1	4	7	1	4	6

Fuente: Naciones Unidas, Tercera Encuesta Demográfica entre los Gobiernos. Las Políticas Demográficas en el Contexto del Desarrollo en 1976.

a/ Corresponde al total de países que han respondido a la Encuesta.

S = Satisfactorio. PS = Parcialmente satisfactorio. NS = No satisfactorio. (-) = Sin respuesta.

Cuadro VII-5

PARTICIPANTES, SEGUN PAIS DE PROCEDENCIA, EN CURSOS OTORGADOS POR EL CELADE, 1958-1977

País	Curso de Análisis Demográfico Básico					Curso de Análisis Demográfico Avanzado				
					Total					Total
	1958-62	1963-67	1968-72	1973-77	1958-77	1959-62	1963-67	1968-72	1974-77	1959-77
Argentina	10	11	6	7	34	5	11	4	2	22
Bolivia	3	1	4	6	14	2	-	-	1	3
Brasil	6	3	7	5	21	1	-	4	1	6
Colombia	7	6	12	8	33	1	-	4	-	5
Costa Rica	2	3	2	9	16	1	1	1	1	4
Cuba	-	-	10	8	18	-	-	7	1	8
Chile	11	12	16	7	46	4	5	6	4	19
Ecuador	4	6	2	4	16	1	-	1	3	5
El Salvador	3	3	4	9	19	-	1	-	1	2
Guatemala	2	-	5	4	11	1	-	1	1	3
Haití	2	-	4	6	12	1	-	1	1	3
Honduras	3	2	3	5	13	-	-	1	1	2
México	5	6	5	4	20	-	2	1	1	4
Nicaragua	-	1	1	3	5	-	-	1	-	1
Panamá	3	3	4	5	15	2	1	1	-	4
Paraguay	2	1	4	5	12	-	1	2	1	4
Perú	2	12	4	10	28	-	2	4	1	7
República Dominicana	-	5	2	3	10	-	-	2	1	3
Uruguay	2	2	1	2	7	-	2	1	-	3
Venezuela	4	3	6	3	16	1	3	1	-	5
Total	71	80	102	113	366 ^{a/}	20	29	43	21	113

País	Curso de Especialización				Cursos Intensivos Nacionales de Demografía 1968-1977		Becarios investigadores 1958-1977.	Número de participantes en el total de cursos 1958-1977	
				Total	Cursos	Participantes		1958-1977	Porcentaje
	1963-67	1968-72	1973 a/	1963-77					
Argentina	5	2	-	7	3	53	2	118	12,3
Bolivia	-	-	-	-	-	-	3	20	2,1
Brasil	-	1	-	1	4	76	1	105	10,9
Colombia	-	1	-	1	1	19	1	59	6,1
Costa Rica	-	1	-	1	2 ^{b/}	47	1	69	7,2
Cuba	-	1	1	2	2	42	2	72	7,5
Chile	4	-	-	4	1	27	2	98	10,2
Ecuador	-	-	-	-	-	-	1	22	2,3
El Salvador	-	-	-	-	1	27	2	50	5,2
Guatemala	-	-	-	-	-	-	4	18	1,9
Haití	-	-	-	-	-	-	-	15	1,6
Honduras	-	-	-	-	1	19	1	35	3,7
México	-	1	-	1	1	19	6	50	5,2
Nicaragua	-	-	-	-	-	-	-	6	0,6
Panamá	1	-	1	2	-	-	1	22	2,3
Paraguay	-	-	-	-	-	-	-	16	1,7
Perú	1	-	-	1	1	24	1	61	6,3
República Dominicana	-	-	-	-	1	21	-	34	3,5
Uruguay	-	1	-	1	1	22	-	33	3,4
Venezuela	-	-	-	-	2	37	-	58	6,0
Total	11	8	2	21	21	433	28	961	100,0

Fuentes: CELADE, Programa de Enseñanza y Capacitación (datos registrados en computadora). CELADE, Curso de Análisis Demográfico Básico. San José, Costa Rica, 1976, págs. 8 y 9. CELADE, Informe de Actividades, abril-junio 1976. San José, Costa Rica, Serie G, N° 1015, pág. 8, agosto 1976. CELADE, Informe de Actividades del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) 1° de abril, 1975 - 31 de marzo, 1977. Santiago. CELADE, Informe de Actividades: julio-diciembre de 1977. San José, Costa Rica, Serie G, N° 1022, pág. 1, diciembre de 1977.

a/ El último curso fue dado en 1973.

b/ Realizados por CELADE-San José para los países de Centroamérica y del Caribe.

c/ Además participaron 3 portorriqueños.

instituciones de la administración pública. Por otra parte, el acuerdo de asistencia técnica del Centro Latinoamericano de Demografía con la Secretaría Técnica de Planificación del Paraguay y el que se está preparando con el Ministerio de Planeamiento y Coordinación de Bolivia, incluyen actividades de capacitación para su personal técnico. El cuadro VII-6 refleja lo realizado durante los años 1975 y 1976.

Merece destacarse también el papel desempeñado por el Centro de Estudios Económicos y Demográfico de El Colegio de México en la preparación de egresados de las escuelas de economía y otras ramas de las ciencias sociales para las tareas de análisis e investigación económica, demográfica y estadística. En lo que respecta a demografía, el Centro tiene un programa de Maestría en Demografía. Aunque es ofrecido a estudiantes extranjeros y nacionales, son estos últimos los más numerosos. El curso dura cuatro semestres. Comienza con el estudio detallado y sistemático de los principales instrumentos técnico-metodológicos que utiliza el demógrafo para conducir su análisis. Luego se realizan seminarios de estudios de población, entregando al estudiante los elementos necesarios para analizar integralmente los fenómenos demográficos (mortalidad, fecundidad, migraciones y urbanización) en un contexto interdisciplinario.

En el estudio de la interrelación entre demografía y salud destaca el papel de la Federación Panamericana de Facultades de Medicina (FEPAFEM) con sede en Colombia. Inició sus programas sobre las interrelaciones entre salud y población con La-

boratorios de Demografía y Salud que hasta noviembre de 1975 había congregado a más de 750 profesores de las ciencias de la salud (25 reuniones en 14 países).

Por otra parte, desde 1972 la Federación ha venido entregando Cursos Internacionales de Salud y Población, con el propósito de capacitar en forma interdisciplinaria a los docentes de la salud, preferentemente a los de las Facultades de Medicina, acerca de la dinámica de población y sus interrelaciones con la salud, con la finalidad de planificar y ejecutar acciones docentes, de investigación y de prestación de servicios (programación, administración y evaluación de programas básicos de salud). Hasta 1975, había realizado cuatro cursos a los que asistieron 130 participantes de 15 países de la América Latina, representando a un total de 96 instituciones. ^{15/}

De lo expuesto podría decirse que, aunque la capacitación se está dando prioritariamente en relación a la dinámica demográfica, ya existen muestras de que se está abriendo el abanico de capacitación a otros aspectos, especialmente al estudio de las interrelaciones entre población y algunos aspectos del desarrollo y a la preparación para el diseño de políticas. Esto demuestra claramente la toma de conciencia de los gobiernos, de la necesidad de formular políticas de población y de adoptar medidas destinadas a influir en la trayectoria demográfica de los países. Los organismos técnicos internacionales deberán, por lo tanto, ir adecuándose a esta necesidad sentida y expresada por los gobiernos.

3. Conclusiones generales

De la revisión de las necesidades y logros de los países en cuanto a información estadística, investigación y capacitación de personal requeridos para las políticas de población, puede concluirse lo siguiente:

En general, los gobiernos de los países de la región están plenamente conscientes que es indispensable contar con una base científica de información para llevar a cabo políticas. El hecho que en la década del 70 todos los países considerados hayan levantado un censo de población así lo está

demonstrando. Por otra parte, se está haciendo común en la región la realización de encuestas periódicas y de otros tipos para ahondar en el conocimiento de la realidad de algunos aspectos que constituyen principales problemas para los países. Hay conciencia también de las deficiencias que

^{15/} Federación Panamericana de Asociaciones de Facultades (Escuelas) de Medicina, V Curso Internacional de Salud y Población, 1º de abril a 31 de julio de 1976, Cali, Colombia.

Cuadro VII-6
PARTICIPANTES, SEGUN PAIS DE PROCEDENCIA, EN PROGRAMAS DE CAPACITACION
DADOS TOTAL O PARCIALMENTE POR CELADE.
 Años 1975 y 1976

Capacitación	Nº de cursos, semin. o cátedras	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Costa Rica	Cuba	Chile	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	República Dominicana	Uruguay	Venezuela	Total de Participación
A. Seminario de postgrado y Seminario de especialización																						
Magíster en economía con especialización demográfica	2		1					8			2		1					3			1	16
Seminarios sobre demografía especializada	2			1		1	1	10			1											14
Seminario sobre métodos especializados	3	1	1	3		1	60	4	1					1			2	2				76
Seminarios sobre política de población	1	1		3	2			1						2						1		10
B. Enseñanza de métodos y técnicas aplicadas a campos relacionados																						
Procesamiento electrónico de datos	2		4		1	5		9	1	2	8	1	2		1	1	1	2	2	2		42
Métodos de evaluación de programas de planificación familiar	1		1		2	1		5	1		1			3	1		1				1	17
Diseño políticas de población	1													82								82
C. Enseñanza a nivel de pregrado y apoyo a programas en otras instituciones																						
Demografía básica	9					100		28			20	119				1						268
Especialización en demografía	2			29																		29
Migración y urbanización	2					40		58														98
Planificación familiar	3							76														76
Salud y población	3					60		8						39								107
Investigación demográfica	2	8				40																48
Procesamiento electrónico de datos	2					70																70
Técnicas estadísticas	2					30		35														65
Administración y planeamiento de la educación	2							29			34											63
Planificación del desarrollo	1	2	4		4	1		5	2	1		1	3				2	5			2	32
Total	40	12	11	36	9	349	61	276	5	3	66	121	6	127	2	2	6	12	2	3	4	1113
Porcentaje		1,1	1,0	3,2	0,8	31,3	5,5	24,8	0,4	0,3	5,9	10,9	0,5	11,4	0,2	0,2	0,5	1,1	0,2	0,3	0,4	100,0

Fuente: CELADE, informe de Actividades del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), 1º de abril, 1975-31 de Marzo, 1977, Santiago, Chile, marzo, 1977. Doc. DA/9, págs. 41 a 49, cuadros 1 y 2.

muestran los instrumentos de recolección de información para el estudio integral de la dinámica demográfica en su interrelación con aspectos del desarrollo económico y social. Los censos, en general, no entregan información suficientemente desagregada por estratos o grupos sociales, lo que impide basarse en ellos cuando se requiere que los planes que se implementan estén orientados principalmente a cambiar la situación de ciertos sectores sociales. Ello ha incidido en la necesidad de avanzar cada día más en el campo investigativo. Al respecto, puede concluirse que, aunque el ámbito institucional donde se realizan las investigaciones socio-demográficas es principalmente privado, los organismos encargados de la formulación de las políticas de población están ideando mecanismos para contar con esa base científica.

Las investigaciones realizadas o promovidas por los consejos de población y organismos equivalentes están acercándose en buena medida a las recomendaciones que al respecto se hicieron en la Reunión de México. Es común, en la revisión de las investigaciones programadas, ver la desagregación de la población urbana y rural y el intento por determinar sectores sociales claves en el comportamiento demográfico de la población, especialmente en el reproductivo. Asimismo, se advierte en algunos países un esfuerzo por conocer las interrelaciones entre población y desarrollo, por evaluar los programas que se han implementado y por probar instrumentos alternativos de políticas a través de proyectos piloto.

En cuanto a la capacitación de personal, las

esferas más críticas son las que dicen relación con la planificación del desarrollo y la población y con la formulación de políticas demográficas.

Generalizar a la región tiene ventajas y desventajas. La mayor ventaja es que permite aprehender en forma global la situación de las necesidades y realizaciones de los países. Pero la mayor desventaja es que se consideran a todos los países como que dispusieran de los mismos recursos humanos potenciales. Es un hecho que existe una dotación desigual de estos recursos en los países de la región. Y aunque en algunos casos existen los recursos potenciales necesarios, a menudo no puede contarse con ellos ya que no siempre están dispuestos a trabajar en el ámbito gubernamental ya sea porque su campo de interés no está vinculado a lo poblacional, porque el gobierno no ofrece condiciones económicas competitivas en ese particular mercado de trabajo, o bien porque existe incompatibilidad ideológica y política que produce desconfianza entre las personas o desconfianza hacia los marcos teóricos que se utilizan para enfocar las investigaciones.

Lo anterior permite pensar que no basta con capacitar personal para tener una dotación suficiente de recursos humanos, pues existen elementos que trascienden este aspecto. Al existir la voluntad política de las autoridades nacionales para formular e implementar políticas de población, sería necesario además que se crearan las condiciones institucionales y económicas favorables para captar y retener al personal idóneo en estas materias.

VIII. PAPEL DE LA ASISTENCIA FINANCIERA INTERNACIONAL

Gerardo González

El Plan de Acción Mundial sobre Población aprobado en la Conferencia de Bucarest señala que para su adecuada aplicación "se requiere un aumento considerable de la asistencia internacional en la esfera de población" y, por esa razón, "insta a los países desarrollados, y a otros que estén en condiciones de prestar ayuda, a que aumenten su asistencia a los países en desarrollo". (PAMP N° 104).

Por su parte, los países de la región en la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población, retomando esta proposición del PAMP, recomendaron "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 el UNFPA, para la realización de programas nacionales o regionales en el campo de población, beneficiando por esta vía al conjunto de los países de América Latina y en particular a aquéllos de menor desarrollo relativo".^{1/} Esta recomendación busca conciliar los principios básicos de solidaridad internacional y soberanía nacional mediante la utilización preferencial de los mecanismos multilaterales para la canalización de los recursos externos, los que —en opinión de numerosos países participantes en la Reunión— resultarían más adecuados para este propósito que los arreglos bilaterales y que el recurso a agencias privadas externas. Obedeciendo a este criterio, los países recomendaron concretamente "que la cooperación financiera en el ámbito de población se canalice crecientemente por las vías multilatera-

les y sin ataduras, sin que esto signifique restricciones a la cooperación bilateral".^{2/}

En cuanto al tipo de actividades que deberían recibir apoyo, los gobiernos recomendaron que los organismos financieros, y en particular el UNFPA, otorguen prioridad a la asignación de recursos destinados a la creación o consolidación de consejos, comisiones u otros organismos equivalentes que tengan la facultad de concertar la acción en el campo de población a un nivel jerárquico superior, con capacidad para cumplir las funciones de formular, asegurar la ejecución y evaluar políticas globales de población debidamente integradas a las estrategias y planes de desarrollo.^{3/} Recomendaron además que los países latinoamericanos insten al UNFPA para que intensifique su asistencia financiera a programas de investigación social en la América Latina.^{4/}

Dado que los datos comparables, disponibles para este informe, alcanzan sólo hasta 1975, no se pretende en este capítulo evaluar la influencia de estas recomendaciones sobre el comportamiento de la asistencia financiera externa, sino sólo estimar en qué grado ésta se ha ido objetivamente adecuando a las expectativas de los países, expresadas en la reunión de México.

El tema será abordado en tres secciones: la primera describe el comportamiento de las agencias y del total de la ayuda externa recibida por la América Latina, contrastando lo ocurrido a nivel regional y a nivel mundial. Las dos secciones siguientes atienden preferentemente al destino de los fondos en términos de actividades financiadas y países beneficiados.

^{1/} CEPAL, Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población. Informe de la Reunión III. Conclusiones y Recomendaciones N° 147. Doc. ST/CEPAL/Conf. 54/L. 9, marzo 1975.

^{2/} *Ibidem*, N° 146.

^{3/} *Ibidem*, N° 134.

^{4/} *Ibidem*, N° 139.

1. Tendencias recientes de la asistencia financiera internacional a nivel mundial y de la América Latina

La asistencia financiera internacional para actividades en el campo de población creció de manera sostenida entre 1969 y 1975 pasando de 86 a 270 millones de dólares. Se triplicó así a nivel mundial, en el breve lapso de 6 años (véase el gráfico VIII-1).

La importancia relativa de las diversas fuentes y agencias de canalización de los fondos cambia notablemente a lo largo del período considerado. A principios del período el 90 por ciento de los fondos disponibles provenía del Gobierno de los Estados Unidos y de fuentes privadas norteamericanas. Al final del mismo estas fuentes representaban sólo el 42 por ciento.

El factor más importante para explicar este fenómeno es la acelerada y creciente participación de otros países desarrollados, que pasan de un modesto aporte de 7 millones de dólares en 1969 a uno substancial de 129 millones seis años más tarde, aumentando 17 veces en ese lapso (véase el gráfico VIII-1). Los Estados Unidos, en cambio, estabilizan su contribución en 120 millones en 1972 y luego la reducen a 100 millones en 1974. Por otra parte, las fuentes privadas norteamericanas, principalmente las Fundaciones Ford y Rockefeller, disminuyen en términos absolutos su aporte a lo largo del período.

El resultado es una importancia cada vez mayor de los gobiernos como fuente primaria de los fondos en detrimento de las agencias privadas y, al mismo tiempo, una notable diversificación de las fuentes gubernamentales. Es así como los ocho países que en 1969 complementaban el aporte del gobierno norteamericano con un escaso 16 por ciento adicional, se convierten en 1975 en 15 países que en conjunto contribuyen con un monto superior al de los Estados Unidos. Entre estos países se destacan Noruega y Suecia con aportes de alrededor de 30 millones cada uno. Alemania Federal (20,6 millones), Canadá (13,3 millones) y el Reino Unido (12,2 millones).

Atendiendo ahora a los mecanismos de canalización de la ayuda externa, cabe destacar que UNFPA, como mecanismo multilateral, e IPPF, como agencia privada internacional, experimen-

tan un notable desarrollo en el período. Mientras el total de la ayuda externa se triplica, los fondos canalizados a través de la primera aumentan en 8,7 veces y los distribuidos por medio de la segunda, en 6,8 veces. De esta manera UNFPA e IPPF juntos llegan a canalizar el 44 por ciento de la asistencia financiera mundial, siendo que en 1970 canalizaban sólo el 19,6 por ciento de un volumen de ayuda substancialmente menor. Por otra parte, los Estados Unidos —principal donante— de canalizar en 1971 el 15 por ciento de su fondos a través de UNFPA y el 5 por ciento a través de IPPF, pasa en 1975 a encauzar por medio de esas agencias el 20 y el 9 por ciento respectivamente.

Puede concluirse así que se observa a nivel mundial en los años próximos a la Conferencia de Bucarest un proceso de internacionalización de la ayuda externa para actividades de población. Este proceso se caracteriza por involucrar en forma creciente a nuevos países capitalistas desarrollados, además de Estados Unidos —lo que expresa evidentemente su preocupación por los problemas de población— y por un incremento del uso de agencias intermediarias, tanto intergubernamentales (UNFPA) como privadas (IPPF), disminuyendo de esa manera la importancia relativa de los mecanismos bilaterales.

La situación y tendencias en la América Latina se diferencian por varios conceptos de las predominantes a nivel mundial.

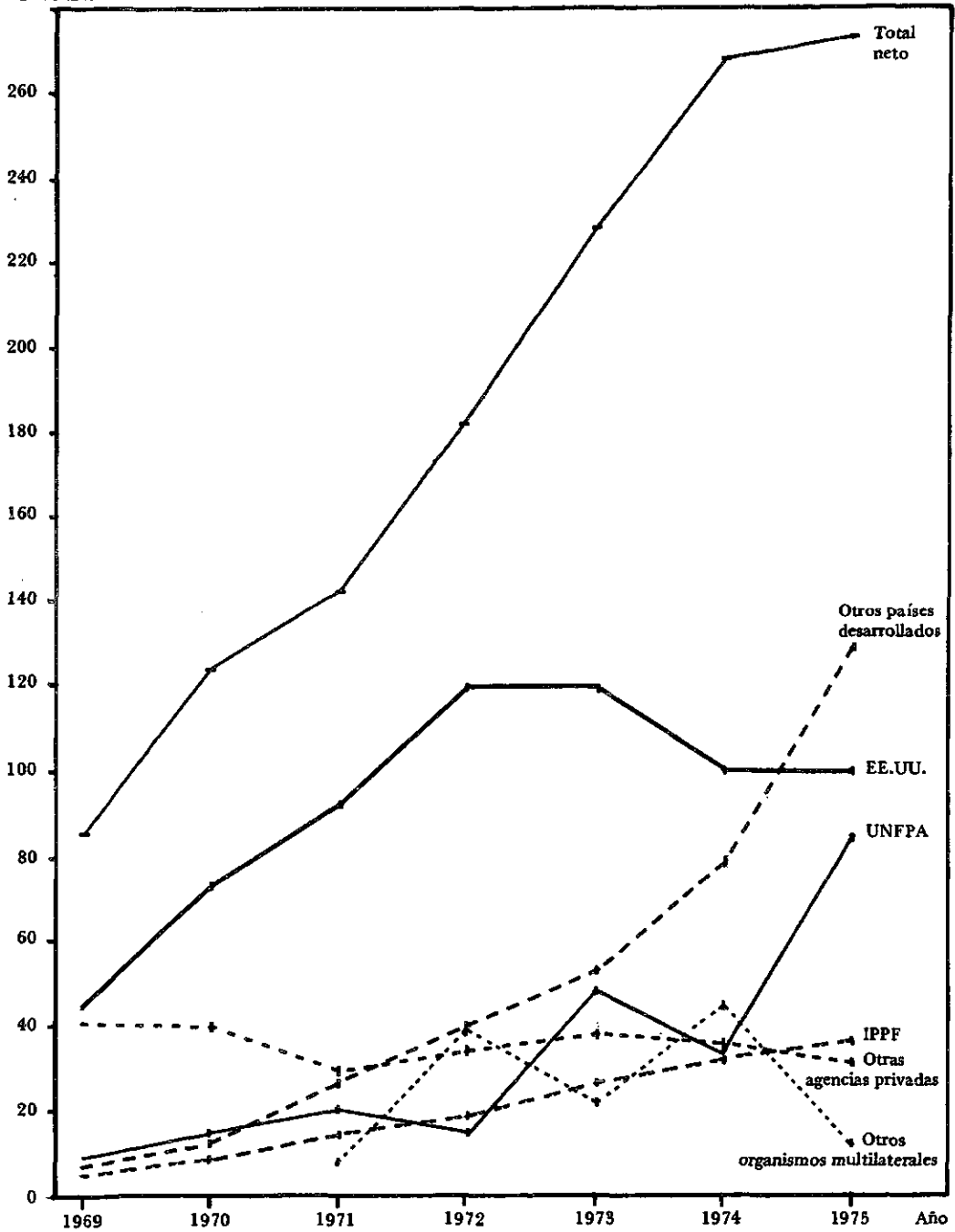
En primer lugar, cabe notar que mientras en el período 1971-1975 la asistencia crece a nivel mundial en un 86 por ciento, en la América Latina experimenta un crecimiento de sólo 38 por ciento. Este hecho resulta explicable en parte, si se tiene en cuenta que en 1971 la región, con apenas alrededor de un 11 por ciento de la población de los países en vías de desarrollo, captaba casi un tercio de la ayuda externa para población.

El comportamiento de las principales fuentes de financiamiento en 1971 y en 1975 puede apreciarse en el gráfico VIII-2. Se incluye ahí también dentro de la región a los países no latinos

Gráfico VIII-1

FONDOS COMPROMETIDOS PARA PROGRAMAS DE POBLACION
PROVENIENTES DE FUENTES EXTERNAS

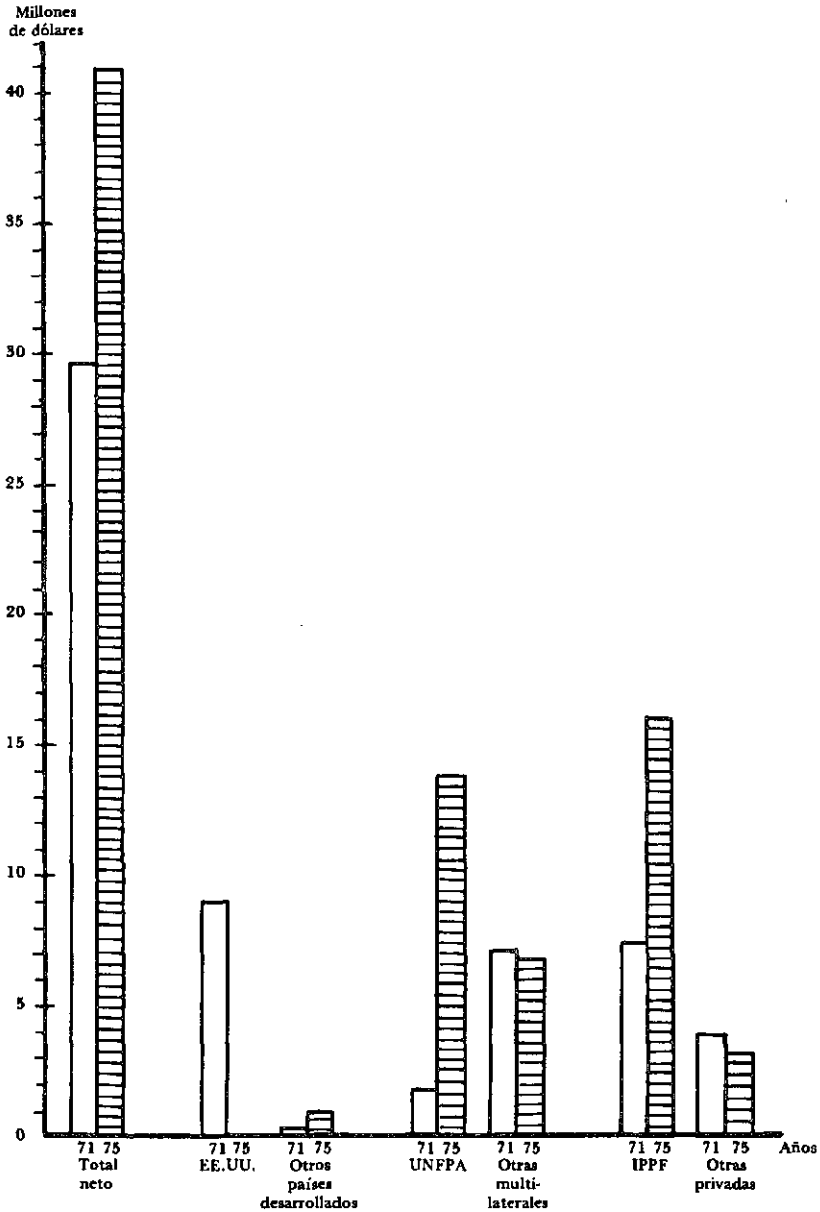
Millones
de dólares



Fuente: Organization for Economic Co-operation and Development, *Assistance to Population Programmes, 1975*. Paris, Doc. DD-546, Tabla 1. Junio 1977.

Gráfico VIII-2

FONDOS ASIGNADOS PARA PROGRAMAS DE POBLACION EN AMERICA LATINA,
SEGUN FUENTE EXTERNA. AÑOS 1971 Y 1975



Fuentes: Organisation de Cooperation et de Développement Economiques, *Aide au développement en faveur des activités intéressant la population en 1971*. CD/SDD/275. Juin 1973.
Organisation de Cooperation et de Développement Economiques, *Assistance to Population Programmes, 1975*. DD-546. June 1977.

del Caribe. Los cambios que se observan en este breve lapso son notables.

En primer lugar, los Estados Unidos que, a través de acuerdos bilaterales constituía en 1971 la principal fuente directa de financiamiento (30 por ciento) en 1975 canaliza totalmente sus recursos, y lo hace principalmente a través de agencias multilaterales (UNFPA) y privadas internacionales (IPPF). La ayuda directa proveniente de otros países desarrollados hacia la América Latina permanece muy pequeña.

Este fenómeno explica que en 1975 el 90 por ciento de la ayuda haya llegado por canales internacionales especializados, mientras que esto ocurrió a nivel mundial sólo con el 48 por ciento de los fondos. De esta manera, puede concluirse que el fenómeno de internacionalización de la asistencia financiera observado a nivel mundial habría adquirido una particular intensidad en la región. La recomendación hecha por los gobiernos durante la Reunión de México, que se comentó en la sección anterior, se habría estado de hecho cumpliendo al privilegiarse los mecanismos multilaterales en desmedro de los bilaterales.

Cabe destacar, por último, que a pesar del im-

portante aumento de los fondos asignados por UNFPA a la región, IPPF era en 1975 la principal fuente de recursos para actividades en el campo de la población, canalizando el 39 por ciento de los fondos. Esta agencia era ya importante en 1971, aunque en esa época encauzaba sólo el 25 por ciento de ellos. Conviene notar que a nivel mundial el papel jugado por IPPF, a pesar de ser creciente, era en 1975 aún modesto, distribuyendo sólo el 13,5 por ciento de los fondos totales. Su importante papel en la América Latina constituye por esto algo especial si se lo sitúa en el contexto mundial.

Hasta aquí se ha considerado a la América Latina en sentido lato, esto es incluyendo también a los países no latinos del Caribe. Si el análisis se reduce a los 20 países que son objeto de este informe, la situación no cambia fundamentalmente (véase el cuadro VIII-1). Casi la mitad del financiamiento proviene de IPPF y un 40 por ciento llega vía UNFPA. En consecuencia, los fondos provenientes de o canalizados por otros organismos privados o entregados directamente por los países en el marco de arreglos bilaterales alcanzaban apenas al 12 por ciento del total.

2. Tipo de actividades financiadas por la asistencia externa

La definición institucional y programática de IPPF permite suponer que los fondos canalizados por esa vía estén destinados a financiar programas de planificación de la familia o actividades directamente conectadas con éstos. Por esta razón, incluso en el supuesto de *ceteris paribus*, la importancia creciente de IPPF como fuente estaría implicando a su vez una absorción de los fondos en proporción creciente para actividades de planificación de la familia. UNFPA por su parte, que —a diferencia de IPPF— financia actividades en distintas áreas (véase el cuadro VIII-2 y el gráfico VIII-3) ha estado dando prioridad creciente al área “planificación y bienestar de la familia”, hasta el punto que, de representar ese rubro un 15 por ciento del total asignado en 1972 por el Fondo, pasa en 1975 a absorber el 55 por ciento. Es así como mientras el total asignado casi se cuadruplica entre 1972 y 1975, los fondos asignados a planificación de la familia aumentan en 13

veces y los destinados a las demás actividades sólo se duplican. El único otro rubro donde se produce un aumento importante es el destinado a financiar estudios sobre dinámica poblacional, en proyectos implementados por organismos regionales.

El resultado de esta tendencia es que en 1975, considerando los fondos provenientes de todas las fuentes importantes (véase el cuadro VIII-4), los destinados para actividades de planificación de la familia eran más de las tres cuartas partes (76,6 por ciento). El segundo rubro en importancia era “comunicación y educación”, con sólo un 9,2 por ciento de los fondos, y en tercer lugar se encontraban los fondos destinados a la recolección de datos básicos (7,8 por ciento). Los fondos destinados a “políticas de población”, esto es, a desarrollo institucional, estuvieron lejos de alcanzar el 1 por ciento.

Cabe notar que los fondos clasificados bajo el rubro “planificación de la familia” con frecuencia

Cuadro VIII-1
**FONDOS ASIGNADOS PARA PROGRAMAS DE POBLACION A PAISES
 DE AMERICA LATINA, POR TIPO DE FUENTE, 1975**
 (En miles de dólares)

País	Fuentes					
	Total		Países des- arrollados (asistencia bilateral)	UNFPA a/	IPPF	Otras agencias privadas
Miles de dólares	Porcentaje					
Argentina	18	0,06				18
Bolivia	685	2,17		427	228	30
Brasil	4 808	15,26			3 890	918
Colombia	7 528	23,89	609	1 857	3 594	1 468 ^{b/}
Costa Rica	2 392	7,59		1 014	1 373	5
Cuba	1 612	5,12		1 612		
Chile	2 088	6,62	4	1 141	943	
Ecuador	904	2,87		690	214	
El Salvador	771	2,45	125	335	311 ^{b/}	
Guatemala	981	3,11		152	815	14 ^{b/}
Haití	1 103	3,50		1 103		
Honduras	432	1,37		155	277	
México	5 375	17,06	255	2 888	1 909	323 ^{b/}
Nicaragua	244	0,77		25	219 ^{b/}	
Panamá	275	0,87		199	76	
Paraguay	457	1,45		44	413	
Perú	129	0,41				129
Rep. Dominicana	1 278	4,02	15	783	451	19
Uruguay	318	1,01		230	88	
Venezuela	126	0,40		58	68	
Total	31 514		1 008	12 713	14 869	2 924
Porcentaje		100,00	3,2	40,3	47,2	9,3

Fuente: Organization for Economic Co-operation and Development, Assistance to Population Programmes, 1975 (DD - 546). París, junio 1977.

a/ En 1975 no se canalizaron fondos para actividades de población hacia los países considerados a través de otras agencias multilaterales distintas de UNFPA o de sus agencias ejecutoras.

b/ Cifra estimada.

Cuadro VIII-2

FONDOS ASIGNADOS POR UNFPA A PROGRAMAS Y PROYECTOS NACIONALES Y REGIONALES
EN 20 PAISES DE LA AMERICA LATINA, POR AREA DE ACTIVIDAD, 1972 A 1975
(En miles de dólares)

Año	Total	Planificación de la familia	Otras áreas ^{a/}
1972	4 440 (100) [1,00]	668 (15) [1,00]	3 772 (85) [1,00]
1973	6 328 (100) [1,43]	1 712 (27) [2,56]	4 616 (73) [1,22]
1974	12 064 (100) [2,72]	4 275 (35) [6,40]	7 789 (65) [2,06]
1975	17 101 (100) [3,85]	9 430 (55) [14,12]	7 671 (45) [2,03]

Nota: () distribución porcentual de la línea.

[] valores relativos de cada rubro en 1973, 1974 y 1975 sobre la base de 1972 = 1.

Fuente: UNFPA, Informes 1969-72, 1973, 1974 y 1975.

^{a/} Agrupa las áreas de "datos básicos", "dinámica de población", "comunicación y educación" y "otras áreas".

Cuadro VIII-3

FONDOS ASIGNADOS POR UNFPA A PROGRAMAS NACIONALES (20 PAISES)
Y REGIONALES EN LA AMERICA LATINA ENTRE 1972 Y 1975
(En miles de dólares)

Año	Total	Programas nacionales	Programas regionales
1972	4 440 (100) [1,00]	2 406 (54) [1,00]	2 037 (46) [1,00]
1973	6 328 (100) [1,43]	3 889 (61) [1,62]	2 439 (39) [1,20]
1974	12 064 (100) [2,72]	7 420 (62) [3,08]	4 644 (38) [2,28]
1975	17 101 (100) [3,85]	12 337 (72) [5,13]	4 764 (28) [2,34]

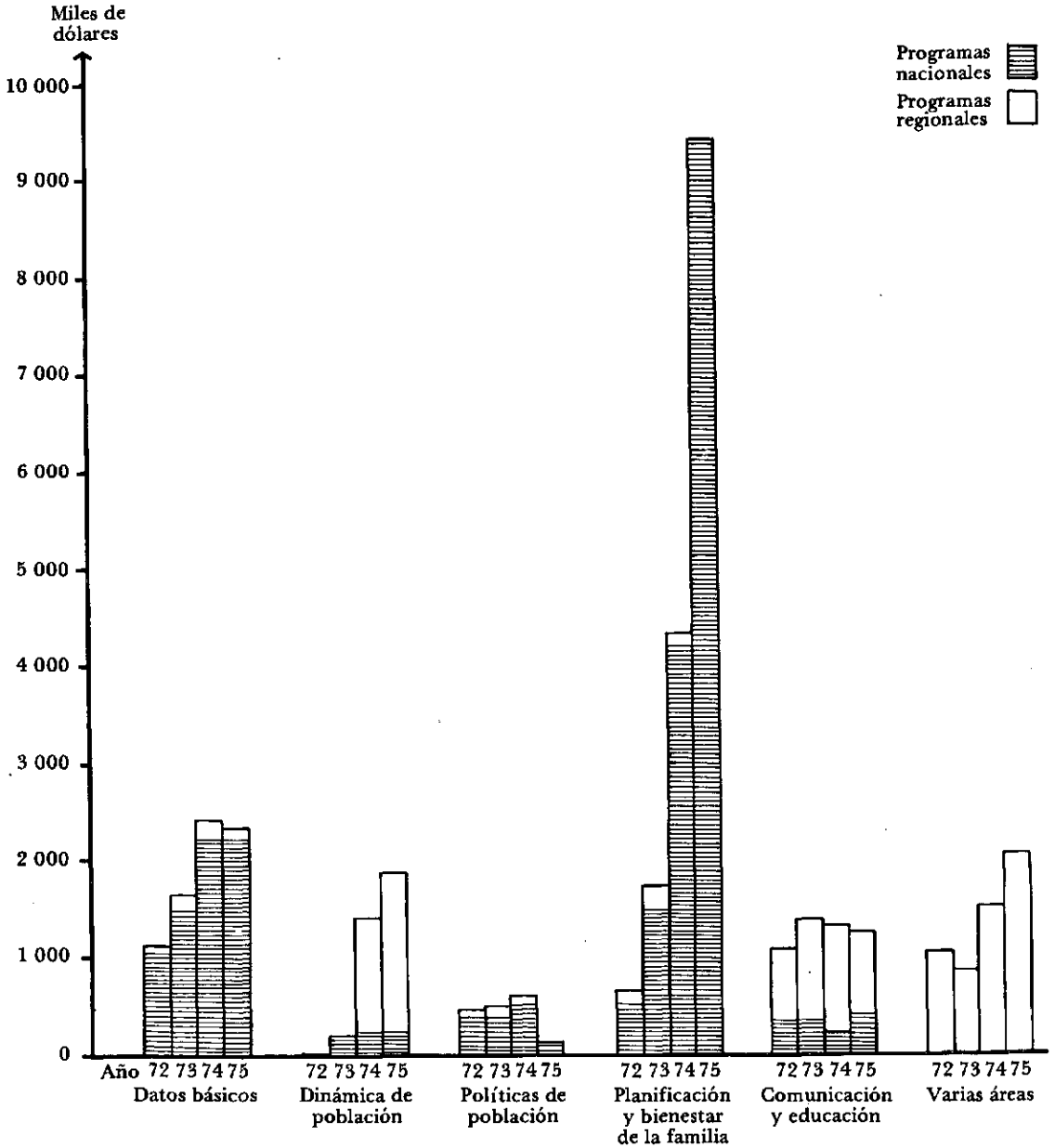
Nota: () distribución porcentual de la línea.

[] valores relativos de cada rubro en 1973, 1974 y 1975 sobre la base de 1972 = 1.

Fuente: UNFPA, Informes 1969-72, 1973, 1974 y 1975.

Gráfico VIII-3

FONDOS ASIGNADOS POR EL UNFPA A PROGRAMAS NACIONALES Y REGIONALES DE AMERICA LATINA. AÑOS 1972, 1973, 1974 Y 1975



Fuente: UNFPA, Informes 1969-1972, 1973, 1974 y 1975.

están destinados a financiar servicios de salud materno-infantil que incluyen actividades de planificación de la familia propiamente tal sólo como uno de sus componentes. Es por esto que, al menos en algunos casos, el destino que se le dé a estos recursos puede tener una influencia más significativa sobre la morbi-mortalidad materna e infantil que sobre el comportamiento reproductivo.

Atendiendo nuevamente al comportamiento de:

3. La distribución de los recursos por países

Tres países de la región —Colombia, México y Brasil— absorbieron en 1975 más de la mitad (56,2 por ciento) de los fondos externos asignados para actividades de población. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que estos países contienen el 61 por ciento de la población de la región.

Una medida burda de la distribución, pero que permite formarse una idea general, es la cantidad de dólares per cápita entregada a cada país. El promedio per cápita para la región fue en 1975 de 10 centavos de dólar. El gráfico VIII-4, col. A, muestra que la distribución es marcadamente desigual. La mayoría de los países se ubican entre los 10 y los 20 centavos per cápita. Sobre pasan este límite aquéllos en los que se han desarrollado importantes actividades de planificación familiar, como son Costa Rica, Colombia, República Dominicana y Chile.

En el cuadro VIII-4 columna 7 y en el gráfico VIII-4 columna B se aprecian los valores y la distribución de los países de acuerdo a los fondos recibidos para actividades de planificación de la familia, expresados en dólares por mujer en edad fértil. El denominador es así una medida aproximada de las usuarias potenciales, útil para efectos de comparar los países entre sí. Puede apreciarse ahí que los recursos externos para esta área se distribuyen muy desigualmente. Dada la naturaleza y objetivos de las fuentes, puede pensarse que estas diferencias dependen básicamente de factores que condicionan la demanda, esto es: a) de la actitud del gobierno hacia las actividades de planificación de la familia; b) de la capacidad

UNFPA, puede observarse como tendencia —en cumplimiento de una política expresa adoptada por su Consejo de Gobernación— la asignación creciente de fondos a proyectos y programas nacionales con una disminución relativa de los fondos para proyectos regionales (véase cuadro VIII-3). Es así como los fondos provenientes del UNFPA para proyectos nacionales se quintuplicaron entre 1972 y 1975 mientras que los regionales sólo se duplicaron en igual período.

administrativa y de infraestructura para absorber los recursos; y c) de la demanda de servicios de planificación de la familia desde la base social.

Al analizar estas cifras debe tenerse en cuenta —como se indicó anteriormente— que los programas de planificación de la familia se han desarrollado en la mayoría de los países de manera integrada con los servicios de salud materno-infantil. Por ello, con frecuencia, la ayuda externa es empleada para un mejoramiento global de esos servicios y no se consume sino parcialmente en la distribución de medios anticonceptivos y en atención médica para su uso.

Los fondos para recolección de información y elaboración de datos básicos provenientes principalmente del UNFPA se distribuyen también de manera desigual. Los países más beneficiados por esta ayuda en el período 1972-1975 son Colombia, Ecuador, Guatemala, Haití y la República Dominicana (véase el cuadro VIII-5). En 1975, uno de los países más débiles en este aspecto, como es Bolivia, recibió un apoyo substancial destinado principalmente a la preparación del censo de 1976.

En la Reunión de México se recomendó de manera particular la canalización de ayuda externa para la creación o fortalecimiento de organismos encargados de la formulación, supervisión de la ejecución y evaluación de políticas de población, así como para la realización de estudios sociales sobre las interrelaciones entre la dinámica demográfica y los estilos y componentes del desarrollo. Estos

Cuadro VIII - 4

FINANCIAMIENTO EXTERNO A PAISES DE LA AMERICA LATINA PARA PROGRAMAS DE POBLACION,
SEGUN AREAS DE ACTIVIDAD. 1975 a/
(En miles de dólares)

País	Areas de actividad									
	Total		Datos básicos sobre población	Dinámica de población	Políticas de población	Planificación de la familia		Comunicación y educación	Actividades multi-sectoriales	Bio-medicina
	Miles de dólares	Dólares per cápita b/				Miles de dólares	Dólares por mujer en edad fértil c/			
Argentina	18	0,001					0,000			18
Bolivia	685	0,126	360			272	0,217	41	12	
Brasil	4 808	0,044		25		3 265	0,127	926	296 d/	296 d/
Colombia	7 528	0,376	268	323		6 536	1,121	251	138 d/	12
Costa Rica	2 392	1,200	120			2 105	4,482	167		
Cuba	1 612	0,170				1 612 e/	0,759			
Chile	2 088	0,204	4			1 946	0,731	138		
Ecuador	904	0,131	415			193	0,123	296		
El Salvador	771	0,188	27	64		393	0,439	165	122	
Guatemala	981	0,161	152			715	0,512	100	14 d/	
Haití	1 103	0,187	145			958	0,707			
Honduras	432	0,142	150			215	0,326	67		
México	5 375	0,091	129	208	76	4 242	0,327	449	106 d/	165
Nicaragua	244	0,105	25			179 d/	0,351	40 d/		
Panamá	275	0,164	146			61	0,165	15	53	
Paraguay	457	0,173	44			368	0,613	45		
Perú	129	0,008	19	105		5	0,001			
República Dominicana	1 268	0,248	219			918	0,827	126	5	
Uruguay	318	0,112	230			74	0,099	14		
Venezuela	126	0,010				68	0,025	58		
Total	31 514		2 453	725	76	24 125		2 898	746	491
Porcentaje	100,00		7,78	230	0,24	76,55		9,20	2,37	1,56

Fuente: Organization for Economic Co-operation and Development, Assistance to Population Programmes, 1975. (DD - 546). París, junio, 1977.

a/ Incluye los fondos asignados por países desarrollados, organismos multilaterales y agencias privadas.

b/ El dato de "población" fue tomado de CELADE, Boletín Demográfico. Año IX. N° 17. Santiago de Chile, enero 1976. Para Colombia, Ecuador y Uruguay se utilizaron las últimas estimaciones del CELADE, aún inéditas, realizadas en octubre de 1977.

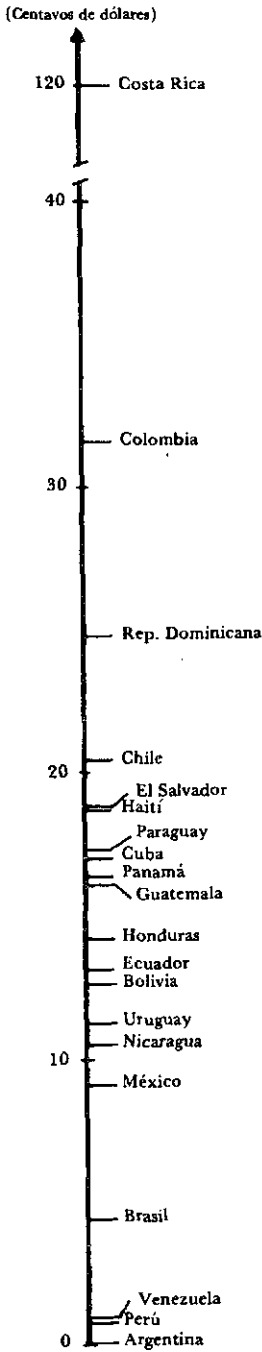
c/ El dato de "población femenina en edad fértil" (15 a 49 años) fue tomado del CELADE, Boletín Demográfico. Año VII. N° 13. Santiago de Chile, enero 1974.

d/ Cifra estimada.

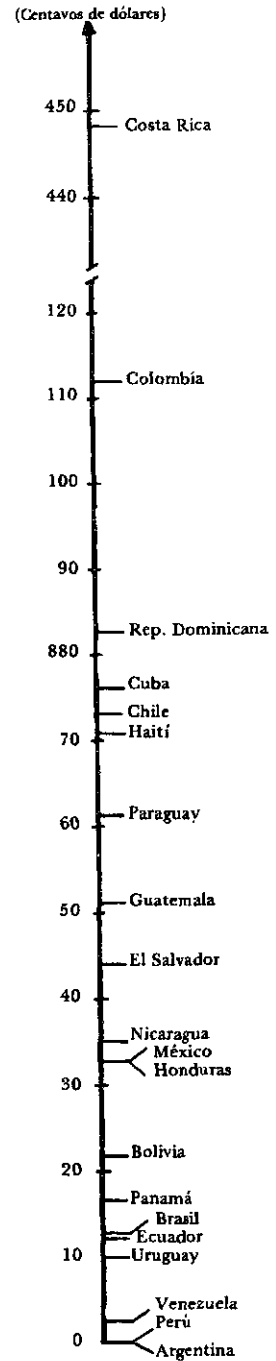
e/ Del total de estos fondos, como en muchos otros casos, el componente de "planificación de la familia" constituye sólo una fracción. El resto cubre servicios más amplios de salud materno-infantiles y actividades relacionadas con la dinámica de población. (Proyecto CUB - 74 - POI - A - 33 - 14 del UNFPA.)

Gráfico VIII-4

A
FINANCIAMIENTO EXTERNO TOTAL
PARA ACTIVIDADES DE POBLACION.
PER CAPITA. 1975



B
FINANCIAMIENTO EXTERNO PARA
PLANIFICACION FAMILIAR POR MUJER
EN EDAD FERTIL. 1975



Fuente: Cuadro VIII-4.

Cuadro VIII-5

FONDOS ASIGNADOS POR EL UNFPA A PROGRAMAS NACIONALES DE POBLACION, POR PAIS Y AREA DE ACTIVIDAD, PERIODOS 1972-1973 Y 1974-1975 a/ (en miles de dólares)

País	Area de actividad													
	Total b/				Datos básicos sobre población		Dinámica de población		Políticas de población		Planificación y bienestar de la familia c/		Comunicación y educación	
	1972-1973		1974-1975		1972-1973	1974-1975	1972-1973	1974-1975	1972-1973	1974-1975	1972-1973		1974-1975	
Argentina	92	(0,002)	12	(0,000)	12	12			80		(0,000)	(0,000)		
Bolivia	2	(0,000)	515	(0,048)		423		7		2	(0,001)	85	(0,034)	
Brasil	5	(0,000)	8	(0,000)			5	5		3	(0,000)	(0,000)		
Colombia	912	(0,019)	3 526	(0,069)	540	654				174	(0,016)	2 805	(0,241)	198 67
Costa Rica	123	(0,033)	1 411	(0,359)		191	64	110	30	29	(0,033)	1 110	(1,182)	
Cuba	29	(0,002)	1 618	(0,086)							(0,000)	1 612	(0,379)	29 6
Chile	1 103	(0,056)	2 228	(0,110)					326	54	777	(0,153)	2 174	(0,408)
Ecuador	49	(0,004)	1 386	(0,099)	8	940				35	(0,012)	446	(0,143)	6
El Salvador	548	(0,072)	503	(0,062)	163	164			132	124	(0,000)	139	(0,078)	253 76
Guatemala	468	(0,041)	556	(0,046)	436	402	30	93		61	(0,000)	(0,000)		2
Haití	890	(0,080)	1 560	(0,134)	481	301				409	(0,158)	1 259	(0,465)	
Honduras	353	(0,063)	551	(0,092)	201	177			116	369	(0,000)	5	(0,004)	36
México	628	(0,006)	3 694	(0,032)		197	42	200		48	586	(0,024)	2 876	(0,111) 373
Nicaragua	159	(0,037)	108	(0,024)	87	66					(0,000)	(0,000)		72 42
Panamá	235	(0,075)	270	(0,082)	50	184		53	72	10	(0,000)	(0,000)		113 23
Paraguay	61	(0,012)	131	(0,025)	61	131					(0,000)	(0,000)		
Perú	34	(0,001)	26	(0,001)			34	26			(0,000)	(0,000)		
República Dominicana	408	(0,043)	1 340	(0,133)	384	345	12			12	(0,006)	995	(0,448)	
Uruguay	83	(0,014)	261	(0,042)	83	249		6			(0,000)	6	(0,004)	
Venezuela	31	(0,001)	60	(0,002)							(0,000)	58	(0,011)	31 2
TOTAL	6 216		19 761		2 506	4 436	187	500	756	666	2 027	13 570		740 589
Contribución porcentual de cada área en relación al total	100,00		100,00		40,3	22,4	3,0	2,5	12,2	3,4	32,6	68,7		11,9 3,0
Aumento o disminución relativa de cada área (%)						77,0		167,4		-11,9		569,5		-20,4

Fuente: UNFPA, Informes de 1969-72, 1973, 1974 y 1975.

a/ Las asignaciones han sido sumadas para ambos años de un período.

b/ La cifra () corresponde a dólares anuales per cápita. El dato de "población" fue tomado de CELADE, Boletín Demográfico, Año IX. N° 17, Santiago de Chile, enero 1976.

c/ La cifra () corresponde a dólares anuales por mujer en edad fértil. El dato de "población femenina de 15 a 49 años" fue tomado de CELADE, Boletín Demográfico, Año VII. N° 13, Santiago de Chile, enero 1974.

estudios deberían proporcionar insumos útiles tanto para la formulación como para la evaluación de las políticas. Los montos asignados por todas las agencias a estos dos rubros durante 1975 fueron muy pequeños y beneficiaron a un número muy reducido de países (véase el cuadro VIII-4).

Atendiendo ahora al comportamiento del UNFPA en este aspecto, puede observarse en el cuadro VIII-5 que los fondos incluidos en el rubro "políticas de población" se reducen en términos absolutos entre 1972-1973 y 1974-1975 siendo apenas dos los países que reciben en este último bienio sumas superiores a los 100 mil dólares. Los fondos asignados por UNFPA a proyectos nacionales para estudios sobre la dinámica de la población, aunque aumentan en términos absolutos, disminuyen en relación al total de la ayuda distribuida. Los países beneficiados en el bienio 1974-1975 son sólo ocho y apenas tres de ellos —México, Costa Rica y Guatemala— recibieron sumas relativamente importantes, cercanas o superiores a los 100 mil dólares. Debe tenerse en cuenta a este respecto que la capacidad institucional y los recursos humanos calificados para este tipo de estudios son en la mayoría de los países bastante limitados. A este hecho se suma el que en aquellos países que poseen recursos humanos e institucionales más desarrollados se encuentra con frecuencia o poco interés o resistencia de base ideológica para abocarse a estudios sobre la dinámica poblacional. De esta manera, la absorción —aunque creciente— aún muy reducida de fondos externos para estudios sociales de población podría explicarse

principalmente por lo limitado de la demanda.

Como se indicara anteriormente, el aporte del UNFPA en esta área fue principalmente a programas o proyectos regionales, algunos de los cuales se han desarrollado en conexión muy estrecha con centros nacionales. Puede esperarse, en consecuencia, que estas actividades vayan produciendo en el futuro inmediato un incremento tanto de la capacidad nacional para llevar a cabo este género de investigaciones como de la demanda de financiamiento externo.

Puede concluirse así, a grandes rasgos, que el comportamiento de la asistencia financiera externa para actividades de población en la América Latina, en el período comprendido entre 1970 y 1975, se caracteriza por: a) una expansión mantenida pero moderada de la ayuda global en relación con el crecimiento de ésta a nivel mundial, lo que no quita que la América Latina siga siendo una región privilegiada en términos de ayuda externa per cápita; b) una internacionalización prácticamente total de la asistencia financiera en cuanto a los canales por los que llega hasta los países de la región; c) una importancia creciente de los fondos asignados a actividades de planificación de la familia, lo que va asociado al gran peso relativo que adquiere IPPF como agencia de financiamiento; d) la orientación prioritaria de la ayuda externa hacia proyectos nacionales; y por último e) una distribución muy desigual de los recursos entre los países de la región, asociada a la existencia en ellos de actividades de población —principalmente programas oficiales de planificación de la familia— y a su capacidad para absorber la ayuda.

INDICE

	Página
PRESENTACION	5
INTRODUCCION	7
I. El Contexto Demográfico de las Políticas de Población en América Latina, <i>Gerardo González</i>	9
II. Las Reuniones Intergubernamentales sobre Población, <i>Gerardo González</i>	27
III. El Marco Institucional de las Políticas de Población, <i>Gerardo González y Valeria Ramírez</i>	35
IV. Estado Actual de las Políticas de Redistribución Espacial de la Población en América Latina, <i>Joop Alberts</i>	57
V. Las Políticas Relativas a la Fecundidad, <i>Gerardo González y Valeria Ramírez</i>	89
VI. Las Políticas de Migraciones Internacionales en la América Latina, <i>Susana Torrado</i>	117
VII. Información Estadística, Investigación y Capacitación: Necesidades de los Países, <i>Valeria Ramírez</i>	137
VIII. Papel de la Asistencia Financiera Internacional, <i>Gerardo González</i>	157



**CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA
CELADE**

Edificio Naciones Unidas
Avenida Dag Hammarskjöld
Casilla 91, Santiago, CHILE

Apartado Postal 5249
San José, COSTA RICA