LAS POLÍTICAS DE POBLACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
Algunas reflexiones en el umbral del siglo XXI

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA (CELADE)

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFÍA (CELADE)

Edificio Naciones Unidas
Avenida Dag Hammarskjöld
Casilla 91, Santiago, Chile

LC/DEM/G.150
Serie E, N° 42
Marzo de 1995

Este libro ha sido posible gracias a la colaboración del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI).

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

© Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)
Serie E, N° 42,
Santiago, Chile, marzo de 1995

INDICE

Página

Presentación 7

1. Desarrollo económico, políticas sociales y población
Omar Argüello (CELADE) 9

I. Introducción 9
II. Posibilidades y fundamentos de una política sociodemográfica 13
III. Contenido e instrumentos para una política sociodemográfica 17
1. Del crecimiento de la población 18
2. De la distribución espacial de la población 25
IV. Los recursos para hacer posible una política sociodemográfica 28
V. Los actores en la elaboración y ejecución de políticas sociodemográficas 35
Bibliografía 42

2. Políticas de población
Miguel Villa (CELADE) 45

I. Persistencia y vigencia del tema 45
II. El debate sobre población y desarrollo y las políticas de población 46
III. Políticas de población, equidad social y sustentabilidad ambiental 48
IV. Política de población: principios básicos y algunas lecciones de la experiencia 52
V. Algunas consideraciones finales 57
Bibliografía 62

3. La singularidad de las políticas de población en América Latina y el Caribe en las postrimerías del siglo XX
Ana Sojo (CEPAL) 65

I. Introducción 65
II. Las percepciones de los gobiernos 67
III. Obstáculos enfrentados por las políticas de población 68
1. Una precaria institucionalidad y precedencia 68
2. La elusiva identidad de las políticas de población 74
a) Ejecución mediante políticas sociales 74

Página

b) Restricción de las políticas sociales 75
c) Sinergias con políticas sociales 76
IV. Condiciones para aumentar la eficacia de las políticas de población 76
Bibliografía 84
Anexo 88

4. Arreglos institucionales en la formulación de políticas y programas de población
Valeria Ramírez (CELADE) 99

Introducción 99
I. Las políticas de población 99
II. Arreglos institucionales para la consideración de la población 102
1. Tipos de arreglos institucionales 102
a) Organismos multisectoriales 102
b) Grupos de trabajo *ad hoc* 107
c) Los organismos de planificación 107
2. Mecanismos institucionales básicos 109
a) Mecanismos institucionales para asegurar una sólida base científico-técnica 110
b) Mecanismos para la articulación de los niveles técnico y político 112
III. Incorporación de las variables de población en la planificación del desarrollo económico y social 113
1. Mecanismos para la incorporación 114
2. Instrumentos operativos 115
IV. Comentarios y sugerencias 116
Anexos 120

PRESENTACION

El Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), consciente de la importancia y renovada actualidad del tema de las políticas de población, ha realizado durante los últimos años una serie de actividades de investigación y docencia, destinadas a precisar los alcances, potencialidades y limitaciones de esta área de acción social. Las reflexiones suscitadas en el desenvolvimiento de esta labor fueron compartidas con numerosos especialistas de los países de América Latina y el Caribe reunidos en los encuentros regionales preparatorios de la Conferencia Internacional de la Población y el Desarrollo, que se celebró en El Cairo en septiembre de 1994. Estas reuniones, como las convocadas con el propósito de diseñar el Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo, constituyeron un valioso foro que, además de contribuir a la adopción de posiciones de consenso sobre las relaciones entre la población y el desarrollo, reafirmaron una voluntad de trabajo común de los países dentro de este vasto campo. Los intercambios de puntos de vista enriquecieron aquellas reflexiones y demostraron la necesidad de divulgar, entre un público más amplio, otros trabajos sobre políticas de población preparados en el CELADE.

Los documentos contenidos en esta publicación forman parte del programa de trabajo sobre población y desarrollo que, en virtud del mandato de los países de la región, ha venido ejecutando el CELADE con apoyo financiero del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI). Aunque estos trabajos se refieren a distintos aspectos de las políticas de población, y no se les concibió originalmente como capítulos de un libro convencional, se estimó apropiado reunirlos en un volumen debido al carácter abiertamente convergente de sus aproximaciones conceptuales. Un argumento que los recorre a todos, otorgándoles un carácter unificador, es la búsqueda de los contenidos sustantivos que permitan distinguir las especificidades de tales políticas. Esta exploración aparece inmersa dentro de un esfuerzo sistemático por identificar posibilidades de complementación entre esas políticas y otras en el ámbito del desarrollo social y económico. Es decir, el reconocimiento de un dominio particular de las políticas de población no excluye la necesidad de establecer su coordinación operativa con otros instrumentos de cambio. Como se trata de un área en la que se han desplegado ingentes esfuerzos en los distintos países de la región, otro elemen-

to presente en estos documentos es el examen de las experiencias acumuladas, lo que puede convertirse en una significativa fuente de lecciones.

En el presente volumen se incluyen cuatro documentos, el primero de los cuales fue elaborado por Omar Argüello y cuyo título es "Desarrollo Económico, Políticas Sociales y Población" (El marco para una política sociodemográfica); a continuación se incluye un documento de Miguel Villa titulado "Políticas de Población"; luego un trabajo de Ana Sojo cuyo título es "La Singularidad de las Políticas de Población en América Latina y el Caribe en las Postrimerías del Siglo XX". Finalmente se incluye el estudio de Valeria Ramírez que lleva por título "Arreglos Institucionales en la Formulación de Políticas y Programas de Población".

Con esta publicación el CELADE se propone contribuir al examen de las interrrelaciones entre desarrollo, las políticas sociales y las políticas de población en América Latina y el Caribe.

DESARROLLO ECONOMICO, POLITICAS SOCIALES Y POBLACION (El marco para una política sociodemográfica)

Omar Argüello
(CELADE)

I. INTRODUCCION

La preocupación por influir en la dinámica demográfica aparece con frecuencia en los escritos de los científicos sociales que se ocupan del tema, como propuestas de lo que se ha dado en llamar "políticas de población". Sin embargo, el poder político no ha respondido a esa preocupación de modo satisfactorio. La mayoría de los países de la región no tiene una política explícita respecto de los aspectos demográficos; algunos la tienen al nivel de principios generales que suelen incorporarse incluso a alguna "Ley de Población", mientras muy pocos poseen un aparato institucional que realice acciones concretas tendientes a lograr metas demográficas fijadas por el poder público.

Antes de señalar algunos factores que estarían relacionados con esta situación, valgan algunas aclaraciones con respecto al tipo de acciones que justifican hablar de una política sociodemográfica. En primer término, conviene destacar dos tipos de acciones que se vinculan con los comportamientos demográficos pero que no pueden ser comprendidos dentro del campo de las políticas sociodemográficas.

El primero de ellos se refiere a la creación y el seguimiento de diversas fuentes de información (estadísticas vitales, censos, encuestas) que permiten conocer, entre otras cosas, el volumen, características y distribución espacial de la población, así como las tendencias pasadas y estimaciones futuras de los comportamientos demográficos. Esta información es fundamental para las acciones de los organismos públicos, pero todavía no hay una intencionalidad política de influir sobre esa dinámica que se está registrando a través de diversas fuentes.

Un segundo tipo se refiere al uso de esa información por parte del poder público, para una mejor planificación o, más generalmente, para la toma de decisiones económicas, sociales y culturales, ya sea a nivel global, regional, sectorial o local. Estas acciones, que dan lugar a lo que suele llamarse "incorporación de las variables demográficas en las políticas, planes o acciones económico-sociales" toman a esa dinámica demográfica como un hecho frente al cual se reac-

ciona buscando los recursos para atender las necesidades sociales y de empleo, cualquiera sean las posibilidades del sistema, pero aún sin plantearse influir sobre esa dinámica.

Llamaremos entonces políticas sociodemográficas al conjunto de aquellas acciones públicas que tienen la intención explícita de influir sobre esas tendencias demográficas, ya sea en cuanto a su volumen o distribución; modificándolas en la dirección que el poder político cree que se ajustan mejor a su estrategia de desarrollo o a su proyecto de sociedad. Un caso especial de este tipo de política ocurre cuando el poder público no se propone modificar el resultado general de cualquiera de los comportamientos demográficos, pero sí quiere poner al alcance del conjunto de la sociedad, la información y los medios apropiados que permitan una opción libre y consciente respecto de cualquiera de esos comportamientos. El uso de este derecho fundamental por parte de grupos hasta ese momento marginados del mismo traerá seguramente modificaciones en los resultados de la dinámica demográfica general.

Téngase en cuenta que hablamos de política sociodemográfica y no de política de población o de política demográfica. Proponemos abandonar la ya consagrada nominación de "política de población" dejando explícito que ella se ocupa de algunos aspectos específicos de la población –los demográficos– y no del conjunto de sus ricos y complejos aspectos. Pero tampoco queremos hablar simplemente de "políticas demográficas" para reforzar una concepción que, aceptando la intervención del poder público para influir sobre los resultados de los comportamientos demográficos, quiere distanciarse de una opción que descuida los derechos fundamentales de las personas, en dos sentidos:

i. no pone al servicio del conjunto de la población los medios y la información para que todos por igual puedan optar libre y conscientemente por una pauta demográfica determinada;

ii. utiliza, para alcanzar las metas demográficas, medios que suelen estar reñidos con normas éticas fundamentales o que vulneran derechos de las personas y, a veces, hasta la dignidad de las mismas.

En nuestra perspectiva, los principales medios al servicio de esa política pasarán por la satisfacción de las necesidades básicas de la población y el incremento del bienestar material y espiritual a través del desarrollo social y el incremento de la equidad. De esta manera, también se pondrá en jaque aquella vieja antinomia entre "problemas de población" o "población con problemas".

Esto último nos lleva a una aclaración final sobre las características propias de una política sociodemográfica. No debe confundirse el uso de políticas sociales como medios o instrumentos para cumplir un objetivo demográfico explícito (ya sea el de alcanzar una determinada meta, ya sea hacer que todos los grupos sociales opten libremente acerca de sus comportamientos demográficos), con la situación en que el poder público aplica políticas sociales para promover el bienestar material y

cultural de la población. En el primer caso existe una intencionalidad demográfica; en el segundo, sólo puede haber consecuencias demográficas.

Hechas estas aclaraciones, veamos los factores que parecen contribuir a la ausencia de una respuesta adecuada por parte del poder público respecto de los fenómenos demográficos. Nos referimos a las simplificaciones ideológicas, a los efectos de algunas prácticas nocivas de planificación familiar, y a la insuficiencia del análisis científico frente a las complejidades de la relación entre los procesos demográficos y los económico-sociales.

En cuanto a la simplificación ideológica, podemos adelantar que esa relación suele verse desde posiciones antagónicas: una, que levanta como bandera de la sociedad en su conjunto, los objetivos del desarrollo económico y presenta al crecimiento poblacional como su principal obstáculo; la otra, que tiene como bandera de lucha el mejoramiento de la situación de los estratos más pobres de la sociedad y fundamenta su postura en favor del número grande de hijos, ya sea como una estrategia razonable y justificada de estos estratos más pobres para asegurar su supervivencia, ya sea como contribución al fortalecimiento de un tamaño adecuado de mercado interno. Esta posición no cree que sea necesario actuar sobre el crecimiento poblacional, bajo el supuesto de que el mismo no tendría efectos negativos sobre el desarrollo económico.

Desde esas posiciones ideológicas confrontacionales resulta difícil un diálogo armónico y constructivo que lleve a un enfoque integrado de ambos procesos, particularmente cuando esas posiciones muestran fuertes inconsistencias internas, dado que podemos observar a los partidarios de una fuerte intervención del Estado y de una planificación de las acciones socioeconómicas, rechazando cualquier tipo de intervención (e incluso de toma de posición) por parte de aquél respecto del crecimiento poblacional[1]. Con esto, lo único que se logra es dejar el campo libre para las acciones de grupos privados sobre dicho crecimiento de la población, con la posibilidad de resultados perversos, como pudieron observarse en algunos casos.

De la misma manera, puede observarse a los grupos llamados liberales (que en nuestra región asumen posiciones conservadoras), rechazando cualquier tipo de intervención del Estado, y particularmente los intentos de planificación socioeconómica, pero que sí lo requieren para que imponga con la mayor fuerza posible una política de planificación familiar.

Otro tipo de obstáculo para el dictado de políticas sociodemográficas está dado por el efecto que han tenido sobre la conciencia social colectiva, aquellas acciones que han desvirtuado lo que debe ser una legítima política sociodemográfica. Ya sea por la creencia de que el subdesarrollo de nuestras sociedades estaba directamente

---

1 Paul Singer, economista que trabaja desde una perspectiva marxista, es una de las pocas excepciones a estas situaciones en las cuales la pugna ideológica llega a tergiversar lo que se esperaría de una posición acorde con las demás afirmaciones políticas referidas a otras instancias de lo social. En efecto, Singer no discute la necesidad de controlar el crecimiento de la población; sólo cuestiona el momento en que una sociedad en desarrollo debe hacerlo en atención a sus necesidades de contar con un mercado interno adecuado y teniendo en cuenta que una vez reducida la pauta reproductiva no será fácil revertir ese comportamiento (Singer, 1971).

relacionado con su crecimiento poblacional, ya sea por el temor que la población económicamente excedente creara conflictos sociales que tuvieran consecuencias políticas desestabilizadoras del sistema, lo cierto es que durante la época de mayor controversia sobre las políticas de población (controversia sobre la necesidad de aplicarlas y sobre lo que ello significaba), se adoptaron medidas y acciones concretas que violaban las más elementales reglas de la ética social.

En algunos casos se llegó a esterilizar coactivamente, sin el consentimiento de los afectados, y aun en los casos en que no se llegaba a esos extremos en las violaciones a las más elementales normas éticas y a los derechos humanos de todo ciudadano, concepciones respetables como las de "paternidad responsable" o "planificación familiar" se traducían, en los hechos, en un conjunto de medidas semicoactivas, guiadas especialmente por una fuerte preocupación por el resultado de esas acciones, más que por los deseos y motivaciones de las parejas afectadas.

En el caso de la distribución espacial de la población, la pugna ideológica no fue nunca tan explícita ni tampoco tan fuerte, pero no dejó de presentarse aunque fuere más tibiamente. Frente al rechazo, no fundado y por lo tanto también ideológico, a la concentración de población en grandes ciudades, se desarrolló un contrarechazo, tan poco fundado y, por ende, tan ideológico como el anterior, expresado en resistencias a cualquier propuesta de legislar y aplicar políticas desconcentradoras de población.

En este caso, y a diferencia de lo que ocurre con la fecundidad, los grupos dominantes parecían conformes con una concentración de la fuerza de trabajo y la formación de mercados de tamaño aceptable, por lo que nunca presionaron seriamente por la desconcentración espacial de la población. Esto explicaría, en parte, la pugna menor respecto a las políticas de distribución espacial de la población y también por qué los gobiernos nacionales que con frecuencia declaran como problema poblacional la concentración de la población en una o muy pocas ciudades, no sólo no han formulado ninguna política para desconcentrarla, sino que tampoco se han visto sustituidos en esta acción por grupos o instituciones privadas para llevarlas adelante, como ha ocurrido de hecho respecto de la fecundidad. Coherente con todo ello, en este campo tampoco se han observado acciones aberrantes como las relacionadas con el control de la natalidad.

Finalmente, otro factor que parece obstaculizar una respuesta adecuada por parte del poder político frente a los comportamientos demográficos, se relaciona con una reiterada simplificación de la conceptualización científica del proceso de desarrollo, lo que ha oscurecido la comprensión del problema y no ha dejado ver las posibilidades que, para una política sociodemográfica, ofrece el desagregar las diferentes dimensiones de ese desarrollo.

La simplificación que se hace al reducir el desarrollo de una sociedad a la sola dimensión económica torna difícil utilizar el amplio campo de las dimensiones sociales y culturales para influir sobre la dinámica demográfica y, de esta forma, ajustar el crecimiento poblacional a los requerimientos de la dinámica económica. Se fundamenta esta afirmación en el acápite siguiente.

Un factor de índole distinta a los anteriores, pero que también se encuentra en las respuestas políticas insuficientes frente a los hechos demográficos, se refiere a los recursos necesarios para organizar y aplicar una política sociodemográfica que busca ampliar al conjunto de la población los derechos a regular el número de hijos que decida tener, libre e informadamente, y a fijar su residencia en el espacio territorial que elija. Más aun si los medios para obtener las metas demográficas pasan por mejorar las necesidades materiales, sociales y culturales de la población.

Esto último obliga a hacer en este trabajo algunas referencias respecto de explorar formas de potenciar los servicios sociales con iguales o menores recursos, así como indagar si es posible la organización de un sistema de políticas innovadoras que sean capaces de generar parte de los recursos que se requieren para atender los problemas de la población, como serían los programas de microemprendimientos u otros tendientes a la creación de empleos más allá de los que aporta el sector formal de la economía.

II. POSIBILIDADES Y FUNDAMENTOS DE UNA POLITICA SOCIODEMOGRAFICA

En este acápite se fundamenta la posibilidad de implementación de políticas sociales y culturales al servicio de un objetivo demográfico, en una situación en que el desarrollo económico presenta problemas o se encuentra estancado. Para el caso de la fecundidad, por ejemplo, si la afirmación general de que "a mayor desarrollo económico menor es la tasa de crecimiento de la población" fuera verdadera, ese estancamiento económico no permitiría pensar en objetivos de reducción de la tasa de crecimiento de la población.

Esa relación entre desarrollo y crecimiento de la población se hace más cierta cuando la dimensión económica de dicho desarrollo se separa analíticamente de las dimensiones sociales y culturales. Es la efectiva autonomía relativa de estas últimas dimensiones la que permite pensar en políticas sociales y culturales que han demostrado estar relacionadas con la elección de un menor número de hijos por parte de las parejas.

Son estos dos errores conceptuales, no reconocer la autonomía relativa de las dimensiones sociales y culturales y suponer que el cambio nace por una determinación económica, los que han llevado, por una parte, a no comprender las evidencias empíricas que mostraban descensos en la fecundidad y en la mortalidad sin logros en lo económico, como a no visualizar, por otra parte, las enormes posibilidades que ofrecen las políticas sociales y culturales para superar ese presunto círculo vicioso de estancamiento económico, mayor crecimiento poblacional, y mayores exigencias al sistema productivo que redundaban en mayores problemas para el desarrollo económico.

Aquellos dos errores conceptuales parecen derivarse de la observación de un modelo histórico presente en los países del centro, donde los desarrollos sociales y

culturales se hacen efectivos cuando se ha consolidado un proceso de acumulación y de ahí un proceso autosostenido de desarrollo económico, antes de producirse un crecimiento poblacional que presionara al sistema por recursos para satisfacer las necesidades sociales y los cambios culturales de la población. El problema se presenta de manera inversa en los países de la región. El error consistió en haber tomado a aquellas condiciones históricas particulares del centro como un fenómeno universal y, a partir de entonces, haber elevado aquel proceso histórico concreto a la categoría de modelo teórico.

La superación de esos errores se hace necesaria no solamente por razones científicas, dado sus defectos teóricos y metodológicos, sino también por razones tan pragmáticas como la de posibilitar al poder público el dictado e implementación de políticas sociales de población. Asimismo, esa revisión puede hacerse al mismo nivel empírico, señalando los casos en los cuales esa relación no se da, o puede hacerse examinando la lógica de la reconstrucción teórica de ese proceso social.

En cuanto a lo primero, baste recordar lo que ya hace dos décadas anotaba Raúl Prebisch, mostrando que países con tasas de crecimiento relativamente bajas, como Argentina y Uruguay, habían tenido un ritmo de desarrollo que apenas permitió alcanzar un incremento medio de 1.3 por ciento del producto por habitante en Argentina y un descenso de 0.2 por ciento en Uruguay, en el período 1950-1968. En cambio, México, con un incremento demográfico muy superior, tuvo un crecimiento del producto por habitante del 2.9 por ciento, y Brasil, con un crecimiento poblacional superior al de Argentina y Uruguay, presenta un aumento del producto por habitante del 2.6 por ciento, aunque con grandes fluctuaciones para el mismo período (Prebisch, 1970).

Los ejemplos comentados por Prebisch no tienen el fin de negar toda relación entre ambos procesos –ya que a su juicio existe un efecto obstaculizador del desarrollo económico dado un alto crecimiento poblacional– sino el de señalar la necesidad de buscar otras causas coadyuvantes de la insuficiencia en la dinámica económica. En lo relativo a nuestra argumentación, queda claro que la presencia de casos en los cuales no se observa la asociación postulada entre desarrollo económico y dinámica demográfica sirven tanto para cuestionar el determinismo de la dinámica demográfica sobre el desarrollo económico como para mostrar que la ausencia de desarrollo económico no lleva necesariamente a un alto crecimiento poblacional.

En la misma dirección, debemos reiterar que los ejemplos tomados de Prebisch no niegan que en muchos otros casos esa relación aparece con claridad. Lo interesante aquí es destacar la existencia de casos donde la dinámica demográfica muestra un comportamiento independiente del desarrollo económico, lo que permitiría hipotetizar que este último juega un papel importante, pero no suficiente, para producir siempre efectos sobre el crecimiento poblacional. Más interesante aún para nuestra preocupación, y para la realidad latinoamericana, es que ese desarrollo económico, *dentro de ciertos parámetros*, no es imprescindible para producir efectos sobre los descensos de la mortalidad y de la fecundidad.

La autonomía relativa de lo social y lo cultural respecto de la dimensión económica del desarrollo también puede observarse a través de una breve comparación de indicadores de estas tres dimensiones para diferentes países de la región.

Aun cuando los datos del cuadro 1 son elocuentes por sí mismos, queremos destacar los casos de Costa Rica y Uruguay, comparándolos con el promedio de los países y con los casos de México y Venezuela. Mientras los primeros presentan un Producto Geográfico Bruto (PGB) inferior al promedio y más bajo aún que México y Venezuela, sin embargo logran resultados sociales mucho más satisfactorios que ellos. Esto se observa, al comparar entre países, en la incorporación de la mujer en la actividad económica, en la esperanza de vida al nacer y en la proporción de población matriculada en la enseñanza secundaria. También se nota en la posesión de teléfono, como indicador de comunicación e interacción social, con la excepción de Costa Rica, país que podría ser sustituido por Cuba, dado que presenta características similares en cuanto a su adelanto social, pese a no contarse con información sobre PGB para este último país.

Cuadro 1

NIVELES ECONOMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y DEMOGRAFICOS DE VARIOS PAISES DE AMERICA LATINA
(Indicadores circa 1975)

País	PGB	EDUC	TEL	PLFEM	EO
Argentina	1 361.0	49.0	75.6	19.8	68.0
Brasil	654.0	25.0	31.2	13.6	60.8
Costa Rica	779.0	41.0	32.0	21.9	71.9
Cuba		55.0	57.0	12.6	69.8
Chile	730.0	45.0	49.1	14.6	64.9
México	1 000.0	34.0	48.7	10.7	63.1
Perú	591.0	48.0	24.6	12.9	55.7
Uruguay	874.0	60.0	88.4	21.7	69.2
Venezuela	1 293.0	35.0	39.2	13.6	65.4
Promedio	910.3	43.6	49.5	15.7	65.4

PGB Producto Geográfico Bruto, a precios constantes, expresados en dólares de 1970. (CEPAL, 1980, *Series Históricas del Crecimiento de América Latina*).
EDUC Proporción de la población de 12 a 18 años matriculada en enseñanza secundaria. (CEPAL, 1989, *Anuario Estadístico de América Latina*).
TEL Número de aparatos telefónicos por 100 000 habitantes. (CEPAL, *op. cit.*).
PLFEM Participación femenina en la fuerza laboral. (World Bank, 1983, *World Tables.*)
EO Esperanza de vida al nacer. (World Bank, *op. cit.*).

Toda esta información empírica está mostrando que es posible observar en la realidad diversos casos de autonomía relativa de lo social y de lo cultural respecto de la dimensión económica del desarrollo, lo que abre la posibilidad de romper aquel círculo vicioso de estancamiento económico, alto crecimiento poblacional, es-

tancamiento cultural, etc. Para reforzar aquellas observaciones empíricas se plantea entonces la tarea de indagar cómo fueron posibles cambios demográficos sin un desarrollo económico equivalente.

Esta indagación nos lleva a reflexionar sobre la lógica de la reconstrucción teórica de ese proceso de la realidad social. Es ahí donde debe buscarse la reformulación de esa relación entre población y desarrollo, para sacar de la misma nuevas conclusiones y, a partir de éstas, nuevas líneas de acción que se plasmen en una política sociodemográfica como la que venimos proponiendo.

El problema debió aparecer cuando se tomó un proceso histórico concreto como si se tratara de una ley natural: lo que pudo verse en el proceso económico-demográfico de los países del centro, se confunde con una ley universal que se observaría en cualquier otro espacio y tiempo histórico. Como dijimos anteriormente, en los países centrales el desarrollo económico no se vio presionado por la dinámica demográfica antes de generar los recursos para atender las demandas sociales y los cambios culturales de la población. Esa poca presión demográfica, unida al insuficiente peso de una concepción que hiciera lugar a los reclamos populares y otros recursos a los que recurría el grupo dominante, neutralizaron la posibilidad *fáctica* de que las dimensiones sociales y culturales acompañaran desde el comienzo al desarrollo económico.

Cuando se observan los cambios demográficos en los países centrales ya han ocurrido los desarrollos sociales y culturales; pero al ser éstos posteriores al económico, la presencia de él implicaba necesariamente la de aquéllos. No es lo que sucede en nuestra región; por ello, haber tomado aquel proceso económico-social-cultural concreto como una ley propia de todo proceso de desarrollo es lo que, a nuestro juicio, oscureció en buena medida la reflexión teórica sobre los procesos históricos en el subdesarrollo (y esto no solamente respecto a la investigación sobre la dinámica demográfica).

En nuestra región las cosas ocurrieron de una manera muy diferente. La constante interacción con los países centrales llevó a que en los nuestros se manifestaran fenómenos sociales, culturales y demográficos que no tuvieron que esperar el dinamismo económico que caracterizó el proceso de aquellos países, apartándose entonces de esa lógica estructural y de esa secuencia temporal propias de su realidad histórica. La urbanización en América Latina, por ejemplo, no guarda la misma relación con el desarrollo económico que la observada en los países que inician tempranamente el proceso de industrialización.

Los adelantos tecnológicos que logran los países centrales en su proceso de desarrollo permiten evitar muchas muertes en la periferia, sin que ésta haya tenido que alcanzar los niveles de desarrollo económico del centro. El desarrollo de los medios masivos de comunicación transmitieron a la periferia modelos de comportamientos y niveles de aspiraciones que configuran pautas de conducta que en el centro sólo se observaron como consecuencia del desarrollo económico (o al menos después, históricamente, de haberse logrado éste). Las conquistas sociales de los diferentes grupos en los países de la región se logran, en diferentes medidas, mucho

antes de haberse alcanzado el grado de desarrollo productivo que mostraban los países centrales cuando otorgaron esos beneficios sociales.

Si es así, no habría una secuencia causal (dentro de ciertos parámetros límites, obviamente) desde lo económico a lo social y cultural. No hay un nivel de lo social y de lo cultural que se corresponda, necesariamente, con un determinado nivel de lo económico. Las estadísticas relativas a estas tres dimensiones del desarrollo, comparativas entre países de la región, muestran la evidencia empírica de estas "asincronías" entre los niveles económico, social y cultural (conforme las cifras del cuadro 1).

Las causas de estas diferencias entre los procesos de desarrollo en los países centrales y los de la periferia latinoamericana han sido analizadas desde diversas disciplinas científicas, a lo largo de varias décadas. La "teoría" de la dependencia, las contribuciones de Germani con su concepción de las "asincronías" en el proceso de desarrollo, el papel del Estado en cuanto a las necesidades de mantener la integración social y su rol redistribuidor de beneficios sociales aún sin desarrollo económico o precisamente por la insuficiencia de él, son algunas de las líneas que ha seguido esta reflexión.

Aun cuando estos análisis sean más numerosos que concluyentes, no es nuestra intención involucrarnos en un análisis causal de estas diferencias. Lo que rescatamos de estas evidencias es que si la realidad histórica nos muestra cierta "autonomía relativa" de lo social y de lo cultural respecto de lo económico, entonces cabe la posibilidad de una acción de los gobiernos nacionales y locales para emprender políticas sociales y culturales, con un cierto grado de "autonomía relativa" de sus condicionamientos económicos.

Esto se viene observando ya empíricamente con respecto a las políticas de salud y sus efectos sobre el descenso de la mortalidad infantil en varios países de la región, sin que se haya tomado debida conciencia de este fenómeno social a nivel de la reflexión teórica. Esta falta de reflexión teórica y de capacidad de incorporar los fenómenos sociales de la realidad al cuerpo de conocimientos existentes es lo que explica que todavía muchos estudiosos de los fenómenos económicos y sociales se resistan a abandonar el uso de información sobre las tasas de mortalidad infantil como indicador de desarrollo económico.

III. CONTENIDO E INSTRUMENTOS PARA UNA POLITICA SOCIODEMOGRAFICA

El contenido de una política como la que venimos proponiendo se caracteriza por un cambio cualitativo respecto de la posición frente a la población: nos apartamos de las corrientes de opinión que la visualizan como un problema, para enfatizar una valorización positiva de la misma. Esta valorización no pasa por lo meramente cuantitativo, sino por la calificación de esa población: su calidad de vida y sus pautas culturales. Partimos de la premisa de que las muertes y los nacimientos no

son meros datos estadísticos, ni tampoco saldos contables que en un determinado momento se convertirán en fuerza de trabajo y demandantes de servicios.

Enfatizamos una perspectiva que integra lo demográfico a lo social, de manera que al buscar solucionar los problemas de la población, objetivo meritorio por sí mismo, se alcanza una dinámica demográfica que deja de presionar por nuevos recursos económicos al sistema societal. Perspectiva que debe agudizar su imaginación para utilizar a las políticas sociales como principal instrumento de la misma, racionalizando el uso de los recursos escasos (multiplicando su eficiencia y eficacia), para romper el perverso círculo vicioso que liga el estancamiento económico a un crecimiento poblacional alto, y esto volviendo a repercutir negativamente sobre las posibilidades del aparato productivo. Si tenemos en cuenta que las posibilidades abiertas por una perspectiva como la desarrollada anteriormente, entregarían a los gobiernos nacionales una herramienta muy valiosa para integrar al conjunto de otras medidas destinadas a dinamizar sus economías, se hace más necesario y urgente que nunca iniciar la discusión sobre una política sociodemográfica fundada en la equidad y que utilice las políticas sociales como instrumento de la misma.

En esa línea de pensamiento argumentaremos sobre el contenido y los instrumentos legítimos a ser utilizados por esta política sociodemográfica, respecto de los dos objetivos tradicionales de toda preocupación demográfica: el crecimiento de la población y su distribución en el espacio territorial de la nación.

1) Del crecimiento de la población

Las políticas referidas al crecimiento vegetativo imponen una consideración separada de los componentes demográficos que intervienen en su resultado. Esto, unido al hecho de existir marcadas diferencias respecto de las políticas referidas a la mortalidad y a la fecundidad, obligan a una breve referencia respecto de la mortalidad antes de hablar del contenido de una política social sobre la fecundidad.

La búsqueda de medios para prolongar la vida humana y evitar muertes, en particular en edades tempranas, está presente en los objetivos de todo gobierno nacional. De manera que éste es el primer caso donde la política demográfica pasa a definirse y organizarse como una política social de población, se tenga o no suficiente conciencia de ello. No será entonces casual que de los principales fenómenos demográficos, el de la mortalidad en general y el de la mortalidad infantil en particular sea el que haya recibido mayor atención y acciones específicas por parte de los gobiernos nacionales. Afortunadamente, el valor referido a la prolongación de la vida de las personas no encuentra la controversia ideológica que ha desatado el crecimiento poblacional y, como consecuencia de ello, se ha podido actuar.

Dado este avance en cuanto al contenido de esa política, mostraremos algunos datos donde puede observarse la relativa autonomía de los logros en el descenso de las tasas de mortalidad infantil respecto de los logros económicos del mismo país (Bravo, J., 1991). Dejamos para el apartado siguiente algunos datos que muestran la posibilidad de reducir las tasas de mortalidad infantil con igual gasto en salud, lo

que señala al uso más eficaz de los recursos existentes como un instrumento apto para una política sociodemográfica.

Cuadro 2

PRODUCTO GEOGRAFICO BRUTO Y TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL PARA TRES PAISES DE AMERICA LATINA
(Promedios decenales 1960-1986)

Decenio	PGB			Mortalidad infantil		
	Costa Rica	Chile	Guatemala	Costa Rica	Chile	Guatemala
1960-1969	540.1	765.9	359.8	71.0	100.0	91.0
1970-1979	775.0	835.1	477.8	39.8	60.2	76.9
1980-1986	772.4	892.3	480.1	19.0	23.4	60.9

Fuente: CEPAL, 1978.
PGB: Producto Geográfico Bruto a precios constantes, expresados en dólares de 1970;
Mortalidad infantil: Número de muertes de menores de un año por cada mil nacidos vivos en el año.

Los datos del cuadro 2 muestran con claridad que los logros en el descenso de las tasas de mortalidad infantil no están determinados directamente por los logros económicos. En la década 1960-1969 Chile, con un PGB per cápita promedio más del 40 por ciento superior al de Costa Rica, presenta, sin embargo, una tasa de mortalidad infantil muy superior a este último país. Por otra parte, los avances en el desarrollo económico no guardan relación con la fuerza de los avances en el descenso de la mortalidad infantil. Tomando otra vez el caso de Chile, un incremento de sólo un 16.5 por ciento en el PGB entre la década de los sesenta y la de los ochenta, fue acompañado por un descenso del 76.6 por ciento en la tasa de mortalidad infantil.

Esa autonomía relativa de las dimensiones sociales y culturales del desarrollo respecto de la económica o, si se quiere, esa ruptura con el determinismo economicista, también se puede observar sobre otra variable fundamental en lo que respecta al crecimiento de la población: nos referimos a la fecundidad.

Los datos del cuadro 3 y de los gráficos 1 y 2 muestran que si bien se observa una relación general entre desarrollo económico y fecundidad, ésta no es ni muy sistemática ni constante en el tiempo. Más claramente, el primer gráfico muestra que la relación entre ambas variables se ha venido haciendo menos estrecha desde 1955-1960 hacia 1975-1980. En el segundo gráfico se observa la relación entre los cambios en el PGB y los cambios en la fecundidad para un mismo país: la fuerte dispersión de los casos está señalando que existe una baja relación entre los avances en lo económico y los descensos de la fecundidad.

Esto tiene una importancia científica insoslayable, pues obliga a reformular las hipótesis que postulan un determinismo económico en los descensos de la fecundidad. Son muchos los estudios que entregan evidencias en la línea de lo que venimos

Cuadro 3

FECUNDIDAD Y PRODUCTO PER CAPITA EN 19 PAISES LATINOAMERICANOS
(Promedios quinquenales)

País	Tasa global de fecundidad			PGB real per cápita (US$ de 1970)		
	1955-1960	1965-1970	1975-1980	1955-1960	1965-1970	1975-1980
Argentina	3.13	3.05	3.36	885	1 129	1 344
Bolivia	6.69	6.56	6.39	207	238	311
Brasil	6.15	5.31	4.21	304	405	701
Colombia	6.72	5.95	4.31	417	481	706
Costa Rica	7.11	5.80	3.89	451	600	823
Chile	5.30	4.44	2.90	650	812	822
Ecuador	6.90	6.70	5.40	287	341	455
El Salvador	6.81	6.62	5.70	306	389	414
Guatemala	6.93	6.60	6.40	305	390	521
Haití	6.15	6.15	5.35	117	101	99
Honduras	7.18	7.42	6.58	240	281	305
México	6.75	6.70	4.89	591	822	1 098
Nicaragua	7.33	7.10	6.31	274	387	373
Panamá	5.89	5.62	4.06	517	786	1 001
Paraguay	6.80	6.40	5.05	293	341	500
Perú	6.85	6.56	5.38	397	509	584
Rep. Dominicana	7.40	6.68	4.70	280	318	514
Uruguay	2.83	2.80	2.93	917	880	985
Venezuela	6.46	5.89	4.45	877	1 136	1 309

Fuente: Tasa global de fecundidad: CELADE (1988) *Boletín Demográfico*, Año XXI, N° 41, Santiago, Chile. Producto per cápita, de 1955 a 1975: CEPAL (1978), *Series Históricas del Crecimiento de América Latina*, Santiago, Chile, cuadro 2; de 1976 a 1980: CEPAL (1983, 1987) *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile, cuadros 104 y 46, respectivamente.

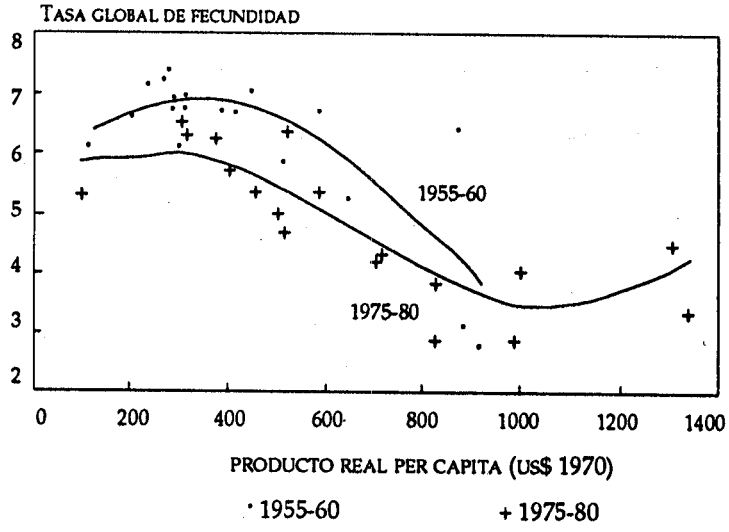
sosteniendo: son los factores sociales y culturales los que parecen influir más directamente en esas variables demográficas, dentro de ciertos parámetros más o menos amplios de lo económico. Lo anterior tiene también una consecuencia política de gran trascendencia: pueden lograrse descensos en la fecundidad aun en condiciones de insuficiencias económicas, tal como ocurre con la mortalidad infantil, lo que abre la puerta para romper el círculo vicioso del que ya se ha hablado.

Mostrada la posibilidad real de una autonomía relativa de los comportamientos de la fecundidad respecto del desarrollo económico, es conveniente incorporar el conocimiento acumulado en torno a la relación entre fecundidad y grupos sociales para indagar sobre el contenido y los instrumentos de una política sociodemográfica como la que venimos proponiendo.

Las evidencias empíricas muestran que son los grupos sociales con mejores niveles de vida, de educación y de calificaciones ocupacionales, así como los que presentan un mayor grado y tipo de inserción laboral de las mujeres, los que mues-

Gráfico 1

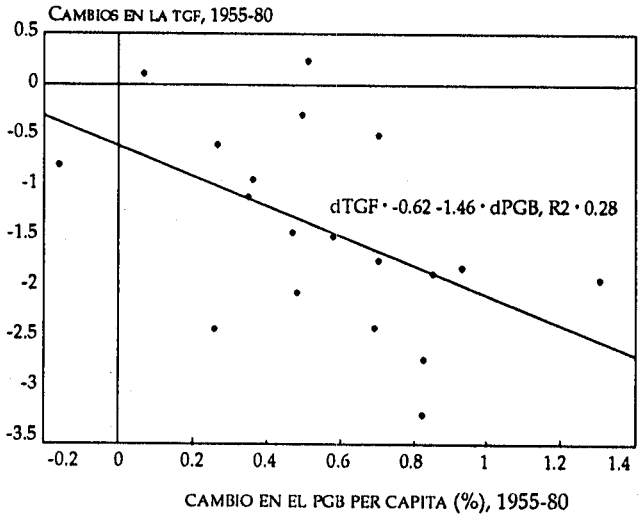
FECUNDIDAD Y PRODUCTO PER CAPITA EN 19 PAISES LATINOAMERICANOS



Fuente: Cuadro 3.

Gráfico 2

CAMBIOS EN LA TGF Y EL PGB PER CAPITA EN 19 PAISES LATINOAMERICANOS



Fuente: Cuadro 3.

tran, sistemáticamente, un menor número de hijos por pareja. Esta relación nada dice respecto de la dirección de la causalidad, ya que tanto podría pensarse que son los beneficios sociales los que llevan a un menor tamaño de familia, como que al reducirse el número de hijos se alcanzan los beneficios sociales mencionados.

Los estudios hechos no recuperan la diacronía de los acontecimientos como para resolver la dirección de la causalidad; sin embargo, dadas las características sociales, culturales y hasta psicosociales de las parejas con menor número de hijos, parecen necesarios cambios en estas características para que ocurran cambios en la fecundidad. El número de hijos es consecuencia de cambios en esos atributos y actitudes y no tienen la fuerza de modificar, *per se*, los mismos atributos y actitudes, ni las condiciones socioeconómicas de las parejas. Esto es válido también para cuestionar la supuesta estrategia de tener muchos hijos para enfrentar la pobreza. Trabajos que hemos realizado con datos para Costa Rica y Venezuela aportan evidencias al respecto, pese a algunos reparos metodológicos que pueden hacerse a tales investigaciones.

Esas características socioculturales de los grupos sociales que tienen una fecundidad menor están indicando el tipo de instrumentos que pueden utilizarse en una política sociodemográfica si se quiere reducir la tasa de crecimiento de la población.

También hay evidencias empíricas en cuanto a que existe una demanda insatisfecha por tener un número menor de hijos, así como que esa insatisfacción también está afectada por una falta de equidad relacionada con la pertenencia a grupos sociales.

Los datos del cuadro 4 muestran que hay proporciones significativas de parejas que han tenido un número de hijos mayor que el deseado y que esta situación es más pronunciada aun en el caso de los estratos pobres y los que tienen residencia rural.

Todo lo anterior plantea como muy relevante lograr que proporciones crecientes de población marginada reúnan las características económicas, sociales y culturales que se asocian con la posibilidad de elegir libremente el número de hijos que quieren tener, así como la de poner a disposición de las parejas que ya han optado por un número menor de hijos, los medios anticonceptivos eficaces para alcanzar ese fin. Lo precedente deja en claro, además, que los instrumentos a ser utilizados por una política social sobre la fecundidad serán políticas que mejoren las condiciones sociales, culturales y, en principio, también las económicas, de la población marginada de los frutos del desarrollo.

Aquellos instrumentos deben mostrar además que es posible romper el círculo vicioso del estancamiento económico, alto crecimiento poblacional y las consecuencias negativas del mismo respecto del primero. Para ello, se tomará como un dato la insuficiencia del desarrollo económico, tal como se observa en la mayoría de los países de la región, poniéndose mayor énfasis en los efectos de los cambios sociales y culturales a partir de los resultados de políticas sociales específicas. Esto obliga a indagar sobre las posibilidades que tienen lo social y lo cultural de influir sobre las conductas individuales, pese a los problemas económicos, como también averiguar

Cuadro 4

TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD Y PORCENTAJES DE FECUNDIDAD DESEADA Y NO DESEADA SEGUN ZONA DE RESIDENCIA Y ESCOLARIDAD EN PAISES SELECCIONADOS DE AMERICA LATINA

	Bolivia 1989	Brasil 1986	Colombia 1986	Ecuador 1987	El Salvador 1985	Guatemala 1987	Perú 1986	Rep. Dom. 1986
				Tasa global de fecundidad[a]				
Total	5.00	3.53	3.34	4.33	4.22	5.60	4.12	3.80
Deseada	3.20	2.83	2.81	3.59	3.08	4.90	2.64	2.80
No deseada	1.80	0.70	0.53	0.74	1.14	0.70	1.48	1.00
				Fecundidad no deseada (%)[b]				
Total	36.0	19.8	15.9	17.1	27.0	12.5	35.9	26.3
Según nivel de instrucción[c]								
1) Bajo	37.7	38.5	19.7	16.0	25.7	11.4	40.7	36.4
2) Medio bajo	38.3	27.1	17.1	19.0	32.3	12.5	22.5	27.3
3) Medio	31.1	13.6	8.5	10.4	22.5	17.9	24.6	13.8
4) Alto	24.1	11.6	9.5	3.5	21.3	7.4		9.1
Según zona de residencia								
Urbana	35.0	16.1	12.3	16.2	–	14.6	–	21.9
A. Metrop.				26.9		26.2		
Resto urbano				30.6		30.8		
Rural	35.9	27.5	20.7	17.6	25.0	10.8	42.3	31.3

Fuente: Tasa Global deseada y no deseada según zona de residencia y nivel de instrucción, Institute for Resource Development. *Programa de Encuestas Demográficas y de Salud. Informes Nacionales*, Columbia, Maryland.

[a] La tasa global de fecundidad se ha calculado para un período de tres años anteriores a la encuesta. La fecundidad deseada y no deseada se calcula para el mismo período, atendiendo a si los hijos habían sido deseados o si resultaron de un embarazo no deseado.

[b] Esta proporción representa el peso porcentual de la fecundidad no deseada respecto a la fecundidad total.

[c] El nivel de instrucción se agrupa de menor a mayor, siendo diferentes las categorías para cada país. En el caso de Ecuador, Colombia, Bolivia y República Dominicana, las categorías son las siguientes: 1) Sin instrucción, 2) Primaria, 3) Secundaria o media y 4) Superior o universitaria. En el caso de Perú, los primeros dos grupos (Sin instrucción y primaria) están en uno solo. En Brasil y Guatemala, los grupos son: 1) Sin instrucción, 2) Primaria incompleta, 3) Primaria completa y 4) Secundaria y más. En Bolivia los grupos son: 1) Sin instrucción, 2) Básica, 3) Intermedia y 4) Media o más. En El Salvador, los grupos son: 1) Sin educación, 2) Básica 1-3. 3) Básica 4-9, 4) Media y superior.

sobre las posibilidades del sistema de aplicar políticas sociales en tales condiciones económicas, lo que se hará en el apartado siguiente, cuando hablemos de los recursos necesarios para una política sociodemográfica como la que venimos proponiendo.

En cuanto a si es posible influir sobre las conductas individuales con políticas sociales y culturales sin que vayan acompañadas de un correlato significativo en lo económico, parece confirmado por las evidencias de numerosas investigaciones em-

píricas cuyos resultados muestran que, controlado el nivel de ingresos, se observan diferencias en el número de hijos según el nivel educacional de la pareja y, en particular, según el nivel educacional de la mujer.

Dichos resultados demuestran la viabilidad de obtener diferencias en cuanto al número de hijos de una pareja, más allá de los condicionamientos económicos. Si un subconjunto de parejas, con igual nivel económico que otro subconjunto, tiene en promedio un número significativamente distinto de hijos que el otro, queda claro que el tamaño de la familia no está *determinado* por el nivel económico, esto es, que existen otros factores que influyen sobre ese tamaño con una autonomía al menos relativa respecto de lo económico.

Esta respuesta se hará mucho más contundente aun cuando esas evidencias empíricas se perfeccionen sustituyendo el nivel educacional (medido como número de años de estudios aprobados) por otros indicadores más refinados para medir el nivel de aspiraciones, proyectos de movilidad ascendente y pautas culturales de conducta de las parejas y, en particular, de las mujeres. Los trabajos que han avanzado metodológicamente en esa dirección, como es el caso del de Rosen y Simmons, confirman que las diferencias en los niveles de fecundidad, aun controlado el nivel de ingresos, son más significativas cuando se las correlaciona con niveles de modernización medidos a través de actitudes-roles de la mujer o la participación de las mismas en las decisiones del hogar, que cuando se las correlaciona con el nivel educacional.

La decisión metodológica de sustituir a la escolaridad, como variable que se asocia con la fecundidad, por otros indicadores que miden mejor los aspectos socioculturales mencionados, tiene una doble consecuencia de importancia que supera el campo meramente metodológico para alcanzar efectos en la forma de analizar esa relación y en la forma de organizar nuevos instrumentos al servicio de políticas referidas a la fecundidad.

La primera de esas consecuencias se refiere a una adecuada identificación del fenómeno social que verdaderamente está por detrás de la hipótesis causal que diferencia niveles de fecundidad. No es la mera escolaridad lo que se postula como influencia sobre la decisión acerca del número de hijos a tener, sino que se hace referencia al conjunto de valores, niveles de aspiraciones y pautas de conducta que se cristalizan en una estructura de personalidad que busca el cambio y la movilidad ascendente. Como la transmisión de esos valores socioculturales se hace en parte a través de la escuela, a los investigadores que no pueden recoger datos primarios no les queda otra posibilidad que utilizar el número de años de estudios como indicador más o menos próximo de esa transmisión.

Pero esta aclaración nos lleva a la segunda consecuencia, más importante aún, que es la de abrir nuevos y prometedores rumbos en la tarea de elaborar instrumentos al servicio de políticas sociales sobre la fecundidad. Los gobiernos nacionales pueden disponer de programas de diversos tipos, de amplia difusión y de corta duración, al servicio de transformar las pautas tradicionales de cultura en comportamientos y aspiraciones propias de sociedades modernas; todo lo cual, sin tener

que esperar los años de escolaridad que parecen necesarios para encontrar el punto de quiebre de la alta fecundidad.

Esto permite modelar la política educacional de manera que, sin lesionar el contenido académico de la misma, influya de una manera u otra sobre la estructura de valores y actitudes de la persona y, de esta forma, potenciar los cambios culturales que de seguro influirán posteriormente sobre un tamaño ideal de familia. Asimismo, teniendo en cuenta que la transmisión de valores puede independizarse de la enseñanza escolar, podrá recurrirse a otros canales diferentes de la escuela para alcanzar los mismos objetivos.

Este uso específico de la política educacional para una política social sobre la fecundidad permite diferenciar también una acción política sociodemográfica de los efectos que las políticas educacionales tienen sobre la fecundidad. La diferencia radica en que estos efectos son de más largo plazo y que se orientan en una dirección que el poder político no controla o no es consciente de ellos. Otros instrumentos al servicio de la política sociodemográfica planteada se relacionan con los programas de salud materno-infantil, siempre que se hagan velando verdaderamente por la salud de ambos; también con la incorporación efectiva de la mujer, más allá de las frecuentes declaraciones, al mercado de trabajo y a ocupar cualquier puesto en las diferentes instancias de la organización social; asimismo, con ofrecer a las parejas un horizonte socioeconómico que las motive a hacer los esfuerzos para planificar su futuro y el de sus hijos.

Es evidente entonces cuál sería el contenido de la política social de población con respecto al crecimiento demográfico, así como el tipo de instrumentos sociales y culturales, éticamente irreprochables, con los cuales se pueden alcanzar los objetivos buscados. Esperamos que con esto el poder político vea con mayor claridad sus posibilidades y deje de temer los ataques interesados que se lanzan desde las más diversas posiciones ideológicas.

Debe quedar claro, además, que el asegurar a las parejas la posibilidad de concretar el tamaño de familia libremente elegido puede llevar a un crecimiento poblacional menor que el deseado. En ese caso la sociedad deberá pensar en otra serie de instrumentos también éticamente fundados, recurriendo a incentivos materiales o compromisos ideológicos para aumentar el volumen de su población, en especial cuando el recurso de la inmigración no esté disponible.

2) De la distribución espacial de la población

El contenido de una política social referida a la distribución espacial de la población deberá cumplir con los requisitos de toda política diseñada en un contexto democrático y respetando el derecho de las personas a transitar libremente por el territorio nacional y a establecer su residencia en cualquier punto del mismo. Si los gobiernos nacionales buscan la descentralización de su población, tal como aparece en las respuestas que los mismos dan a las encuestas de las Naciones Unidas, tendrán que arbitrar los medios económicos, sociales y culturales tendientes a motivar a esa

población a ubicarse en los puntos del territorio nacional programados por el poder político. En toda sociedad democrática debe desecharse cualquier tipo de instrumentos coactivos que violen aquellos derechos fundamentales.

A nuestro juicio, la resistencia que pueden encontrar los gobiernos nacionales para dictar políticas de distribución espacial de la población no proviene principalmente del campo de las ideologías, como ocurría en el caso de la fecundidad. Ahora, la principal resistencia parece surgir del campo económico, dado el estilo de desarrollo concentrador que dichos gobiernos propician o toleran, reforzándolo constantemente con políticas directas o indirectas de las cuales no siempre tienen conciencia respecto de los efectos que producen sobre esa concentración económica y poblacional.

Ese estilo fuertemente concentrador parece favorecer a los grupos empresariales al poner a disposición de los mismos una buena infraestructura de servicios ya instalada y la existencia de mercados para colocar sus productos y reclutar la mano de obra. Por su parte, los trabajadores se encuentran con una fuerte concentración espacial de la demanda de fuerza de trabajo, por lo que resistirán, en forma justificada, cualquier intento de obstaculizar su migración hacia esos mercados.

Entre las posiciones que parecen oponerse a una concentración espacial de la población en unos pocos lugares del territorio nacional, puede distinguirse una que proviene de los organismos públicos encargados de la planificación de los servicios sociales; otra surgiría de los grupos sociales medios no empresariales. Los primeros parecen tener implícitamente un tamaño óptimo de ciudad, más allá del cual se torna inadecuada la inversión en servicios; por su parte, los segundos parecen sufrir el agotamiento o el deterioro en la prestación de los servicios como transporte, medio ambiente, educación, salud, teléfonos y otros medios que pierden calidad al masificarse.

Sin embargo, los aspectos ideológicos no están del todo ausentes en la discusión en torno a una política de distribución espacial de la población u ocupación poblacional del territorio nacional. Una posición ideológica que propicia la desconcentración de la población para una mejor ocupación del espacio nacional basa su propuesta en una discutida teoría de la seguridad de la nación, a través de la cual querría preservar la soberanía territorial de la posible codicia de vecinos más emprendedores. Esto ha generado una contra-ideología, o al menos un sentimiento vago de oposición a aquella ideología de la seguridad nacional, que se opone a esa propuesta descentralizadora por considerarla de corte militar.

Pero quizás la oposición más fuerte a una política que plantee un cambio en las tendencias espacialmente concentradoras de la población, se hace en términos de valores que no siempre llegan a explicitarse de modo claro, los que, curiosamente, parecen basarse en la defensa del mismo derecho que enunciamos como posible fundamento descentralizador, es decir, la libre disposición a transitar y fijar la residencia en cualquier punto del territorio nacional, sin ninguna intromisión del poder público.

Esto parece indicar la necesidad de reflexionar sobre cuándo, efectivamente, la población ejerce un verdadero derecho a fijar su residencia en el punto del territorio nacional que más se acomode a sus preferencias e intereses. ¿Ejerce realmente ese derecho cuando debe dejar su lugar de origen, separándose de la totalidad o parte del grupo familiar, cambiando sus costumbres y pautas culturales, sus formas de relacionarse con las personas con quienes interactúa cotidianamente, su sistema de lealtades; en fin, abandonando las formas de comida, de esparcimiento y hasta de participación ciudadana, como lo aprendió desde chico en el proceso de socialización, el que tendrá que volver a recorrer en el lugar de destino de su movimiento migratorio?

Nuestra respuesta es en principio negativa. Si recuperamos aquella vieja nomenclatura de fenómenos migratorios por expulsión o por atracción, si alguna vigencia tiene todavía, tendremos que en el primer caso difícilmente podemos hablar del ejercicio de un derecho. Y aun en los casos de migraciones por atracción estamos frente a una atracción por comparación. Si se compara el lugar de residencia anterior, carente de oportunidades laborales adecuadas a sus expectativas y con pocas posibilidades de una calidad de vida como la que desea, con un lugar que, real o imaginariamente, satisfará esas expectativas laborales y de condiciones de vida, no hay dudas que el ejercicio de derechos se mezcla bastante con una necesidad de abandonar ese lugar por las insuficiencias económicas, sociales y culturales del mismo.

Las condiciones para un verdadero ejercicio del derecho de los ciudadanos a fijar el lugar de su residencia pasan por crear en las zonas de origen de la población las condiciones económicas, sociales y culturales que puedan satisfacer las exigencias y expectativas del ciudadano medio del lugar, lo cual no quiere decir que cada uno de los lugares donde actualmente reside un ciudadano debe ser motivo de transformación económica, social y cultural; pero al menos debieran existir dichas condiciones en algún o algunos lugares de la región donde ha nacido o se ha socializado el posible migrante. Esto siempre que la configuración regional se corresponda con la realidad, de manera que haya una identidad social y cultural de la persona con esa región.

Dicho planteamiento coincide con la revalorización que se viene observando en el mundo entero respecto de los valores regionales y de la fuerte identificación afectiva de las personas con las regiones. Coincide también con corrientes de pensamiento y decisiones político-administrativas que plantean la necesidad de descentralizar las actividades productivas, las prestaciones de servicios sociales y las funciones administrativas regionales, revalorizando el papel de los poderes locales; junto con otras medidas de carácter social y cultural, así como la recuperación de ciertos recursos naturales y la preservación del medio ambiente.

Puede hipotetizarse con bastante fundamento que si se procede a la desconcentración de actividades económicas, sociales y culturales, ese proceso descentralizador y desconcentrador llevará a detener la salida de migrantes desde el interior del país y quizás también a iniciar un movimiento de retorno hacia esas mismas

regiones de origen. Debe quedar claro que el posible retorno de migrantes desde las áreas metropolitanas no llevará a un movimiento urbano-rural, ya que la desconcentración poblacional no debe confundirse con una ruralización de la población, sino al posible traslado a ciudades intermedias de la región de origen.

Lo anterior se refuerza notoriamente cuando se tiene en cuenta que el modelo económico que ensayara la mayoría de los países de la región, y que tuviera su necesaria manifestación demográfica en la concentración poblacional en algunos centros poblados del país, está en crisis y debe reformularse en forma rápida. El modelo de sustitución de importaciones y la industrialización liviana que dieron empleos y buenas situaciones de vida a la mayoría de los migrantes del interior, ya ha perdido vigencia y hoy pueden observarse en las grandes metrópolis, bolsones de pobreza con desocupación y subocupación, pésimas condiciones en la atención de la salud, fuerte inseguridad social y polvorines sociales prontos a estallar. Si con todas estas situaciones la población se queda en las grandes metrópolis es, simplemente, porque el interior todavía no ha despertado y sigue, en general, con sus recursos intactos, su falta de creatividad productiva y con los mejores recursos humanos fuera de sus regiones de origen.

Se ha comenzado ya en regiones del interior con políticas de promoción industrial cuyo éxito es variado, pero en general puede postularse que no es éste el camino más promisorio. En cambio, cada vez más se abren paso otras propuestas como las que postulan un desarrollo regional impulsado por el conjunto de actores sociales de la región, entre los cuales se destacan los grupos empresariales, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, junto con los partidos políticos, instituciones religiosas y otros factores de poder. En dichas estrategias las universidades regionales, cuando las haya, pueden y deben cumplir un papel fundamental.

Todo eso va a requerir de la formación de recursos humanos adecuados para una mejor explotación de los recursos naturales regionales. Muchos de ellos podrán obtenerse también a través de la recuperación de los recursos humanos ya formados que han migrado desde la región.

Los movimientos migratorios no podrán desvincularse de las características de la estrategia de desarrollo económico y social implantada por los grupos dominantes. Por eso, si el modelo económico está cambiando, sería muy beneficioso para todos, sociedad y ciudadanos, comenzar a pensar en políticas sociales de población que acompañen los cambios económicos y sociales con una descentralización de la población, beneficiaria y agente conductor de esos procesos de desarrollo. Aún más, esas políticas de población pueden ayudar a que esos cambios económicos y sociales se hagan posibles.

IV. LOS RECURSOS PARA HACER POSIBLE UNA POLITICA SOCIODEMOGRAFICA

Los recursos necesarios para hacer efectiva una propuesta de política sociodemográfica, como la que venimos presentando, son de carácter y magnitudes diferentes

según el tipo de variable demográfica que se quiera afectar. Para el caso de la mortalidad, y parcialmente para la fecundidad, los recursos pueden provenir principalmente de los presupuestos regulares ya existentes para la atención de los sectores sociales, sin perjuicio de posibles modificaciones a introducir en la política fiscal para obtener mayores recursos de la actividad productiva y ponerlas al servicio de políticas sociales y culturales. Sin embargo, en el caso de la distribución espacial de la población, los recursos se relacionan directamente con los cambios en las políticas de ubicación espacial de las inversiones y promociones de la producción, así como de la revalorización de los recursos naturales y ventajas comparativas regionales; esto sin perjuicio de otras políticas sociales y culturales de corto plazo que ayuden a la descentralización de la población.

En cuanto a la magnitud de esos recursos, parece claro que la mortalidad (junto con uno de los aspectos de la política social respecto de la fecundidad, según se verá de inmediato) es la que más aprovechará de un mejor manejo administrativo de los recursos existentes, de manera que se tornen todo lo eficaces que pueden serlo. La experiencia de diversos países entrega antecedentes sobre el tema, en los que la focalización de las políticas hacia grupos objetivos (sin descuido de los otros grupos sociales), así como el seguimiento y las evaluaciones de los programas de acción, juegan un rol muy importante.

La política social de población referida a la fecundidad requiere de recursos para atender exigencias muy diversas: una se relaciona con la financiación de los programas encargados de la transmisión de nuevos valores socioculturales y de formar en las parejas, y particularmente en las mujeres, una estructura de personalidad moderna, abierta al cambio y con aspiraciones de ascenso social; otra pasa por poner a disposición de los grupos más pobres y los de residencia rural, métodos anticonceptivos eficaces; finalmente, otra exigencia se refiere a la necesidad de recursos que permitan a los grupos más pobres visualizar alguna viabilidad de sus proyectos de ascenso social, sin los cuales una planificación del número de hijos ve resentida su motivación.

En cuanto a la distribución espacial de la población, se hará necesario discutir el modelo de sociedad deseada y la estrategia de desarrollo que contribuirá a ese modelo. Esto significa revisar el tipo de desarrollo concentrador y excluyente que ha seguido hasta ahora la gran mayoría de los países de la región. También significa revisar la organización del poder político, la toma de decisiones en forma centralizada o con una efectiva participación de las fuerzas sociales del interior del país, la ejecución de políticas económicas desde las regiones con rompimiento de las ataduras que impone el poder central dentro de los países; en fin, revisar la importacia de los poderes políticos locales en la administración de los recursos y en asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos por parte de la población local, incluidos aquellos derechos relacionados con el acceso a los beneficios del desarrollo económico, social, cultural y que se manifiesta también en los comportamientos demográficos.

Cuadro 5

GASTO EN SALUD Y MORTALIDAD INFANTIL EN COSTA RICA, CHILE Y GUATEMALA
(Promedios decenales entre 1960 y 1986)

	Gasto en salud (a)			Mortalidad infantil (b)			(b)/(a)		
	Costa Rica	Chile	Guate-mala	Costa Rica	Chile	Guate-mala	Costa Rica	Chile	Guate-mala
1960-1969	232.3		17.5	71.0	100.0	91.0	0.34	–	5.63
1970-1979	536.7	72.2	30.0	39.8	60.2	76.9	0.08	0.72	2.59
1980-1986	466.5	71.3	35.4	19.0	23.4	60.9	0.04	0.34	1.94

Fuente: Elaboración basada en Bravo, Jorge, (1991), *Economic Crisis and Mortality: Short and Medium-term Changes in Latin America*, documento presentado a la Conference on The Peopling of the Americas, Veracruz, México, CELADE, Santiago.

Todo esto puede cambiar una organización territorial de las actividades económicas y políticas, en la que el interior ha aceptado un papel pasivo y conservador, centrando su estrategia de "supervivencia" en los cobros de regalías y "donaciones" que le hace el poder central nacional, en lugar de convertirse en un actor regional capaz de crear sus propios recursos y administrar su distribución.

Pasando ahora a la exploración de mecanismos para obtener los recursos antes mencionados, algunos datos pueden mostrar la plausibilidad de estos planteamientos. Además de la información del cuadro 1 que mostraba cómo países con un producto geográfico menor que otros, otorgaban sin embargo mayores recursos a lo social y lo cultural que aquéllos con un producto geográfico bruto mayor, hay informaciones que confirman las posibilidades de lo que venimos proponiendo.

La División de Desarrollo Social de la CEPAL, en un documento reciente sobre las principales tendencias sociales en la década de los ochenta, consigna datos a través de los cuales puede observarse que, pese a la crisis regional, algunos países han realizado esfuerzos compensadores dentro del gasto público, como en el caso de la salud. "De los diecisiete países que entre 1980 y 1987 muestran signos negativos en el índice de la variación acumulada de las tasas anuales de crecimiento del producto .... cuatro (Trinidad y Tabago, Panamá, Paraguay y Honduras) exhibieron aumentos significativos –entre 38% y 80%– del porcentaje del gasto público en salud sobre el total del gasto público. Otros dos (Jamaica y Perú) mostraron aumentos muy pequeños –entre 2% y 4%–, mientras que los once restantes países presentaron descensos que van del 3% al 60% (Argentina y Costa Rica)" (CEPAL, 1989a, p. 13).

Según el mismo documento, aun en áreas donde no ha sido posible la mantención de ciertos niveles totales de gasto, como es el caso de la educación, la misma "continuó aumentando sus logros cuantitativos respecto a los decenios anteriores, manteniendo la meta alcanzada en los años sesenta y setenta de una matrícula

primaria que en la mayoría de los países se ubica alrededor del 100%, incrementando las tasas de transferencia de educandos de la primaria a la secundaria, y aumentando la proporción de matriculados en la enseñanza del segundo y tercer nivel." (CEPAL, 1989a, p. 17). Esto sin perjuicio de problemas como posibles pérdidas en la calidad de la enseñanza, no homogénea dada la aparición de circuitos educacionales estratificados. En aquellos logros también influye el incremento de la educación en establecimientos privados.

Otros datos referidos a descensos en las tasas de mortalidad infantil ratifican una vez más las posibilidades abiertas a los buenos administradores de la cosa pública para producir mayores impactos sociales con iguales recursos presupuestarios (Bravo, J., 1991).

Los datos del cuadro 5 muestran que los tres países presentan éxitos muy diferentes en cuanto a preservar vidas de infantes, dada una misma cantidad de recursos financieros. La comparación en el tiempo dentro de cada país muestra también la relativa independencia de la mortalidad infantil respecto de lo que se gaste en el sector salud. La relación entre las muertes de infantes y el gasto en salud a través del tiempo señala cómo va descendiendo significativamente la tasa de muertes por mil, por cada unidad de la moneda local gastada en salud. (En la medida que el dato se expresa en moneda local, las relaciones no son comparables entre países). El cociente para Costa Rica en la década 1960-1969 era de 0.34, mientras que esa relación entre mortalidad infantil y gasto en salud llega a sólo 0.04 para el mismo país en el período 1980-1986. Guatemala, con una eficacia aparentemente menor que Costa Rica en el uso de esos recursos, también mejora mucho en el uso de los mismos, pues el mencionado cociente, que en la década 1960-1969 era de 5.63, pasa a 1.94 en el período 1980-1986. Cuando se comparan las dos últimas décadas, Chile aparece como el país que más ganancias obtuvo en cuanto a reducir la mortalidad infantil por unidad de moneda local gastada en salud.

Más difícil resulta proponer nuevos recursos para la aplicación de políticas sociales que afecten la mortalidad y la libre elección respecto de la fecundidad. Muchos científicos sociales, alejados de las exigencias concretas de la administración efectiva del aparato del Estado, suelen proponer como solución a la insuficiencia de recursos, la creación de nuevos impuestos. Esto es válido mientras no se llegue a límites que desalienten las inversiones, pues el descenso de éstas no solamente significa nuevos retrocesos en la capacidad del Estado para atender servicios sociales, sino también implica menos puestos de trabajo, menos ingresos reales y una pobreza generalizada.

Dado que muchos de nuestros países ya están hace años en una situación semejante a la señalada, y dado que los capitales encuentran una gran facilidad para dirigirse a otros mercados con menores cargas impositivas y menores trabas a su desempeño, es altamente recomendable que tanto los científicos sociales como los administradores públicos pongan mucho énfasis en un aumento en la eficiencia y eficacia del uso de los recursos para las políticas sociales, teniendo en cuenta las dificultades y hasta los efectos negativos sobre las inversiones, de un posible au-

mento de esos recursos por incremento de impuestos. Para hacer posible ello, deberá recurrirse a una mejor preparación de los funcionarios públicos en el manejo administrativo, abandonarse las actitudes voluntariosas, y hacer un mayor uso de procedimientos técnicos para el seguimiento y evaluación de programas, facilitados enormemente por los avances computacionales. Estamos seguros que hay mucho camino por recorrer y que con un cambio de actitud y de calificación en el manejo de la cosa pública podrán resolverse algunos de los problemas actuales, sin recurrir al remedio en apariencia fácil, pero inexistente, de aumentar en forma indefinida la cantidad de los recursos financieros disponibles.

Lo último se relaciona, como se verá de inmediato, con la tarea de obtener el segundo tipo de recursos vinculados con la política social referida a la fecundidad. Estos recursos se refieren al aumento de los beneficios sociales y culturales y a la creación de las condiciones estructurales para que la pareja encuentre en la sociedad una posibilidad real de hacer viable un proyecto de ascenso social que se iría construyendo paralelamente a la mayor información y a la visualización por parte de ella, de sus derechos reales como miembro integral de la comunidad. Todo lo cual es importante pues, como dijimos, sin esta posibilidad de hacer realidad los proyectos nacidos de los cambios culturales y de las actitudes y expectativas de las parejas, se resiente lo que puede hacerse en cuanto a modificar pautas relativas a la fecundidad. Para muchas parejas cobrará mayor sentido una planificación del tamaño de la familia si se da en un contexto de modificaciones sociales y culturales.

En general, no debe esperarse una efectiva integración de las personas al sistema cultural y a las pautas de comportamiento de una sociedad moderna si no existe, paralelamente, una integración de las mismas a su sistema productivo y a su mercado de consumo; las excepciones serán aquellos que cuentan con una motivación muy fuerte de ascenso social o necesidad de logros, que los llevará a tomar una serie de recaudos para alcanzar ese buscado ascenso, entre ellos un tamaño reducido de familia, aun en condiciones económicas adversas.

Y decimos que lo anterior se relaciona con esta tarea pues, en la medida en que no se desalienten las inversiones con trabas y cargas impositivas exageradas, se podrá contar con un dinamismo económico que facilite esa integración al mercado de trabajo y del consumo. Como esta tarea no será sencilla en la etapa actual, evidentemente cabe hacer esfuerzos adicionales para crear mecanismos un tanto informales de integración a ambos tipos de mercados. En este sentido se hace imprescindible imaginar programas sociales que contemplen actividades de los propios sectores beneficiarios, los que deberán ser capaces de producir algún tipo de bienes o servicios que servirán para financiar el consumo de esos grupos beneficiarios. Deberá revisarse la experiencia de los proyectos sociales productivos tan difundidos en la región, los microemprendimientos, así como los diversos programas de creación de empleos paralelos al mercado formal de trabajo. Todo esto sin echar al olvido otras formas cooperativas de producción de bienes y servicios, que por tradicionales no deben desecharse necesariamente. Obviamente, la exploración y las propuestas de fuentes alternativas como ésas requieren de una tarea que no puede ser

realizada en este trabajo; pero esa alternativa ya ha sido abierta, necesitándose ahora su sistematización, evaluación, difusión y arreglos para ser aplicada.

En cuanto a los recursos para hacer posible una política social de redistribución espacial de la población, también nos encontraremos con una distinción que diferencia la necesidad de recursos para tareas de alguna manera superestructurales, respecto de recursos para cambios más estructurales. Entre las primeras se cuentan: las reformas al aparato del Estado, previa decisión al más alto nivel político en relación de las funciones del mismo y las formas de alcanzarlas; la descentralización administrativa; y la participación activa del interior en el manejo de los intereses de cada región, tanto en los aspectos político-administrativos como en la dinamización de sus economías. En cuanto al segundo tipo de recursos más estructural, estamos pensando en aquellos que se requieren para generar actividades productivas en cada región y que son la fuente real de las posibilidades de inserción de su población en los mercados de trabajo y de consumo; ello junto a otras medidas que traten de superponer logros sociales con logros productivos a través de programas que funcionen paralelamente, y con relativa autonomía de los mercados formales de la economía.

Para el primer tipo de esos recursos hay ya varias experiencias en la región en cuanto a las contribuciones de organismos internacionales (particularmente el Banco Mundial) destinados a realizar estudios preparatorios y programas de acción para las reformas del Estado y la descentralización en la prestación de servicios y toma de decisiones sobre aspectos productivos y sociales. En este sentido, es posible que el problema mayor lo constituyan las dificultades para alcanzar un consenso político mínimo para tomar la decisión de llevar adelante esas reformas.

En cambio, los recursos para crear las condiciones productivas, sociales y culturales que resulten atractivas para retener y recuperar los recursos humanos necesarios para la transformación integral del interior de los países de la región, parecen más difíciles de obtener. Esto pone en riesgo la realización de cualquier política social de redistribución espacial de la población, pues sin aquellas condiciones estructurales de atracción y retención muy poco es lo que se puede realizar en este aspecto. Frente a esa ausencia de condiciones estructurales reales no tienen sentido declaraciones de cualquier tipo, ni siquiera el dictado de leyes muy formales sobre una política redistributiva de población.

Lo anterior llevará necesariamente al replanteo de las viejas aspiraciones y de las antiguas teorías del desarrollo del interior o del desarrollo regional. Entre las tareas que se plantean, una primera pasará por una evaluación de esos intentos para saber qué es necesario cambiar para que ese desarrollo del interior efectivamente ocurra. Una hipótesis que puede aventurarse con bastante probabilidad de no ser disconfirmada, diría que los planteos teóricos y el diseño de planes para ese desarrollo regional se han movido en el campo de las reflexiones y decisiones superestructurales, sin que se hayan tomado medidas eficaces para que las inversiones se localicen efectivamente en el interior, más allá de algunas políticas de promociones que sólo legitimaban exenciones impositivas bajo la apariencia de una des-

centralización productiva que nunca superó la ficción, bondadosamente aceptada por una burocracia estatal que se conformaba con los réditos políticos o de otro tipo, de muy corta duración.

Lamentablemente, las fuerzas políticas que en América Latina se han comprometido con el desarrollo económico y con cambios sociales y culturales que permitieran el acceso del conjunto de la población a los frutos de ese desarrollo, han equivocado el camino respecto de los mecanismos para lograr éxito en sus aspiraciones nacionales y populares. Han defendido por mucho tiempo la presencia de un Estado grande y paternalista, en lugar de pensar en un Estado fuerte, ágil, y con un proyecto claro que le diera fuerzas para imponerlo al conjunto de la sociedad, por encima de los intereses particulares que se han creado alrededor del aparato del Estado y que lo han expoliado en negociaciones espurias hasta agotarlo.

Mientras el Estado no deje de ser un lugar de negociaciones y reparto corporativista de beneficios y prebendas a costas del interés de la sociedad civil en su conjunto, no podrá imponerse un modelo económico capaz de llevar al desarrollo de las fuerzas productivas y a las posibilidades de atender las necesidades de toda esa sociedad. Se hace necesario, entonces, una reforma revolucionaria del uso del aparato del Estado para crear las condiciones estructurales que posibiliten la concreción de políticas sociales tanto respecto de la fecundidad como de la redistribución espacial de la población.

Lo anterior no significa hablar necesariamente de una revolución de tipo socialista. Los cambios revolucionarios observados en países capitalistas en estos últimos años, como puede ser el caso de Japón, al superar definitivamente el subdesarrollo después de la Segunda Guerra Mundial, o el caso de Alemania, que recobra con una fuerza inusual su capacidad productiva ya demostrada anteriormente, muestran cómo se puede hacer un buen uso del papel del Estado al servicio de un proyecto nacional, sin caer en el manoseo de los intereses particularistas y sin tomarse en serio las ideas liberales del *laissez faire*.

No hay dudas que además de esa revolución a nivel de lo político se harán necesarios otros cambios que hacen a la resolución de problemas técnicos del desarrollo regional. Pero esto requerirá de avances en la reforma del Estado y en la creación de consenso sobre el papel del mismo en una tarea revolucionariamente transformadora como la que necesita América Latina. Creemos que el primer cambio que requiere la región es de nivel político; luego vendrá la transformación productiva y ése será el momento para influir en el sentido que dicha transformación se haga en un contexto descentralizado y al servicio de las necesidades económicas, sociales y culturales de todos los grupos sociales, tanto de las zonas metropolitanas como de las zonas más apartadas del interior de los países.

No menos importantes que estas transformaciones al nivel del Estado nacional y de la sociedad en su conjunto, son las que deben ocurrir en las subsociedades regionales. El desarrollo del interior se ha definido hasta ahora como una tarea del poder político central, lo que revela la primera contradicción en este tema. Será preciso que las sociedades regionales, con el conjunto de todos sus actores sociales,

emprendan la tarea de modificar la apatía regional o provincial para que todos sientan que tienen algo que aportar –participando– al desarrollo de sus regiones o provincias. Este cambio en la concepción política de construir una región será necesario para que se diseñe una estrategia regional de desarrollo, con la participación de todos los actores sociales y económicos, incluyendo en estas tareas un rol importante de las universidades regionales (Boisier, 1988; Boisier y otros, 1991).

Todos estos requerimientos para la obtención de los recursos que hagan posible la aplicación de políticas sociodemográficas, vuelven a mostrar diferencias en cuanto a las autonomías relativas de los comportamientos demográficos respecto del desarrollo económico: mientras la mortalidad tiene un amplio campo de posibilidades, aun dentro de situaciones adversas de logros económicos, y la fecundidad puede intentar modificaciones parciales a través de políticas sociales y culturales, es muy escaso el margen de acción que queda para la redistribución espacial de la población sin un cambio estructural en el modo de organizar la producción, de manera que ofrezca posibilidades concretas de integración a los mercados del trabajo y del consumo de las poblaciones del interior del país.

V. LOS ACTORES EN LA ELABORACION Y EJECUCION DE POLITICAS SOCIODEMOGRAFICAS

En esta última parte del trabajo queremos referirnos a dos aspectos de las políticas de población que suelen darse por resueltos, por lo cual no se llegan a abordar, ignorándose su relevancia. Nos referimos a una necesaria aclaración respecto de quién elabora una política sociodemográfica y quién se encarga de aplicarla. Veremos que estos "quiénes" tienen una respuesta más compleja de lo que parece a primera vista.

Una primera respuesta diría que es el Estado el encargado de la elaboración y aplicación de toda política; principio también aplicable a las políticas sociodemográficas. Sin embargo, el Estado es una institución suficientemente compleja como para tratarlo como una persona, aun cuando nos refiramos a él como a una persona jurídica. Sobre esto ya escribió hace muchos años Max Weber en una polémica no tan velada con Karl Marx (Weber, 1969).

Si comenzamos por el primero de los aspectos planteados, esto es quién elabora una política sociodemográfica, será necesario considerar que ello implica la toma de una serie de decisiones, la primera de las cuales pasa por establecer si es necesaria o no la elaboración de esa política, para después plantear las decisiones sobre sus objetivos y los instrumentos para alcanzarlos. Pensamos que existen varias confusiones entre los científicos sociales que se ocupan de este tema en cuanto a la decisión de adoptar o no una política sociodemográfica. De esas, queremos referirnos ahora a dos de las que parecen más relevantes: una se relaciona con la confusión de roles entre lo que hacen los científicos sociales y lo que hacen los políticos; la otra se refiere a la forma de actuar de estos científicos para que el

Estado se haga cargo del problema, cuando exista, y elabore una política sociodemográfica.

De hecho son los científicos sociales los que con mayor claridad explicitan y hacen pública una preocupación respecto de la necesidad de dictar una política sociodemográfica, y en muchos casos se observa en ellos un sentimiento de frustración, cuando no de resentimiento, al no ser escuchados por los políticos en forma debida. Parte de esta frustración nace de aquellas confusiones que mencionáramos antes. El rol principal del científico social es el de demostrar la existencia y caracterización de un conjunto de procesos, lo que necesariamente, por una comprobación científica y objetiva, traerá ciertas consecuencias sobre otros procesos del desarrollo histórico de toda una sociedad determinada o de parte de ella. Pero la evaluación de esas consecuencias sobre el proceso histórico de desarrollo de esa sociedad y, en particular, las formas de atacarlas o potenciarlas, será una tarea eminentemente política y no ya de los científicos sociales.

Los científicos sociales confunden con frecuencia la comprensión de cómo es la sociedad con la propuesta de cómo debe ser. La tarea de comprenderla y explicarla es sin duda de ellos, pero la de proponer un tipo u otro de sociedad es eminentemente política y escapa a su quehacer. Es claro que el conocimiento de cómo es la realidad y las consecuencias de los procesos sociales que se vienen observando debe ser una herramienta imprescindible del político en su propuesta de sociedad u organización social; pero existirá siempre una mediación valorativa, un proyecto cargado de juicios de valor, que los distintos partidos políticos propondrán a la sociedad en su conjunto, y que ésta adoptará o rechazará de modo democrático. La diferenciación de los roles del científico y del político también la hizo hace años Max Weber y pensamos que mantiene fundamentalmente su vigencia. (Weber, 1967).

La opción por un tipo de sociedad u otra pasa, en última instancia, por un juicio colectivo lleno de emociones y aspiraciones; lejos se está de adoptar una opción guiada por los resultados de investigaciones empíricas. Es cierto que aquel juicio colectivo puede estar lleno de errores, pero es la única forma de tomar las decisiones en un sistema democrático. No podemos aceptar que la propuesta de sociedad deban hacerla los sabios (y menos aún los filósofos, como pensaba Platón), pues ello nos llevaría al voto calificado o al despotismo ilustrado, y muy probablemente a fuertes arbitrariedades en el manejo de comportamientos humanos que no se ajustan o no estaban previstos en el modelo construido por el científico.

Lo anterior refuerza la importancia de la segunda aclaración que parece necesaria en torno al rol de los científicos sociales. Si queremos que las decisiones políticas sean influidas por el conocimiento científico, se deben explorar formas adecuadas de comunicación para que este conocimiento sea efectivamente tenido en cuenta por los políticos.

Pensamos que existe, generalmente, una expectativa implícita de que el Estado es alguien que leerá los trabajos de los científicos sociales y que actuará en consecuencia. Sin profundizar en este tema, puede adelantarse que ese Estado es, al menos, una conjunción interactiva de: un gobierno que se expresa a través de la

ideología y propuestas de acción de las fuerzas políticas mayoritarias; un poder judicial que puede no responder plenamente a esa ideología y propuestas de acción; un parlamento donde actúa, en un sistema de alianzas y oposiciones, el conjunto de fuerzas políticas de toda la sociedad; una burocracia administrativa que no siempre responde a la fuerza política gobernante y que en general tiene una relación compleja con la misma, aplicando o desvirtuando la propuesta de sociedad de la fuerza política mayoritaria; en fin, otras fuerzas sociales que por mecanismos de los más diversos y variantes en el tiempo, acceden al campo de la toma de decisiones políticas, influyendo en la concreción o desvíos más o menos notorios de aquella propuesta de sociedad o programa de acciones.

Si esto es más o menos así, los científicos sociales no deben esperar que el "Estado" los escuche y comience a actuar en consecuencia para decidir sobre las políticas sociodemográficas. Si efectivamente quieren que sus preocupaciones sean consideradas para tener posibilidades de convertirse en políticas, deberán hacer un análisis del proceso de toma de decisiones al nivel político de la sociedad histórica en la cual están insertos. Puede que sea útil persistir en una vía de comunicación que se ha privilegiado con frecuencia, y que ha buscado conectarse con algún organismo público vinculado a la temática poblacional. Sin embargo, parece claro que la experiencia histórica indica que esto solo no es suficiente. Y no podría ser de otra manera si reflexionamos sobre el papel que estas burocracias tendrían en el proceso complejo de toma de decisiones.

Primero, son definidas principalmente como ejecutoras de políticas más que como diseñadoras de las mismas; segundo, suelen tener una relación un tanto ambigua con el proyecto de sociedad y con los verdaderos tomadores de decisiones, dado el peso que significa arrastrar consigo la inercia de años de funcionamiento de ese organismo público; por último, suelen haber privilegiado un interés de grupo propio que suele alejarse de las preocupaciones por los cambios que se quieren imponer desde el centro político de toma de decisiones.

El Parlamento nacional ha sido señalado también como una vía adecuada para hacer oír las preocupaciones y los fundamentos relativos al dictado de una determinada política sociodemográfica. Sin duda que así nos acercamos mucho más a la toma de decisiones, y es bastante posible que obtengamos una "Ley de población". Sin embargo, la experiencia histórica también indica que esto está muy lejos de asegurar que se aplique efectivamente una política sociodemográfica en la sociedad donde se dicta esa ley, con honrosas excepciones.

Queda todavía por resolver cómo eliminar la distancia entre las declaraciones y enunciados al nivel superestructural (aunque hayan tomado la forma jurídica de leyes o decretos) y las acciones reales que significan intervenir en los procesos históricos de la sociedad, sea al nivel de la estructura productiva, la organización social o la estructura cultural o normativa. Son estas acciones concretas de actores insertos en esas estructuras las que marcarán las pautas de las políticas reales. Karl Marx presenta un buen ejemplo del desajuste de los grupos parlamentarios respecto de las fuerzas estructurales, cuando relata el comportamiento

distinto de unos y otros frente al golpe de Estado de Luis Bonaparte en la Francia de 1851.

Sin perjuicio de tratarse de un tema digno de mayor espacio, queremos dejar adelantado que parece difícil influir de forma efectiva en la consideración política de los temas o problemas de población, si los agentes históricos de esa y otras preocupaciones sociales –los partidos políticos– no incorporan esa problemática en el diseño de sus propuestas de sociedad y sus programas de acción destinados a hacerlas efectivas. Obviamente, si esa preocupación poblacional se ha hecho presente en la conciencia colectiva de la sociedad, será más imperativo para los partidos políticos ocuparse de ese problema; si esa conciencia colectiva no lo ha incorporado, de todas maneras los partidos políticos, como avanzadas de esas conciencias individuales o colectivas, son los mecanismos más seguros para que esa problemática tenga un lugar efectivo en el desarrollo de sus acciones políticas, cualquiera sea la forma institucional o jurídica que adopte para llevarla adelante.

Todo lo anterior no significa, como es obvio, que siempre sea necesario dictar una política sociodemográfica. Sin embargo, cuando los objetivos de esa política pueden plantearse no sólo como necesidad global, sino también cuando se quiere asegurar derechos fundamentales de las personas y de la familia, se hace difícil pensar en una sociedad que no requiera de una toma de decisión respecto a los comportamientos demográficos. Ejemplos de esos derechos pueden ser el optar efectivamente por un lugar de residencia sin tener que abandonarlo por las condiciones expulsivas del mismo; o el optar libre e informadamente sobre el número de hijos, en particular en algunos grupos sociales que han sido marginados de la inserción en los mercados de trabajo y de consumo, así como de los valores modernos de la sociedad.

El no tomar decisiones en este campo lleva muchas veces a que el poder público haga posible, conscientemente o no, voluntariamente o no, la realización de políticas de población implícitas, no por acción sino por omisión, colaborando a través de esa pseudopolítica implícita, al mantenimiento de los problemas demográficos no deseados o a la imposibilidad de que los grupos sociales marginados ejerzan en forma efectiva los derechos antes mencionados. Más grave es la situación cuando el Estado delega, de modo consciente o por omisión, en organismos privados, la realización de acciones que constituyen de hecho una política privada de población. Esta aberración jurídico-institucional ha dado lugar a graves problemas en la historia de este proceso poblacional, lo que pone en evidencia los riesgos que se corren cuando se desalienta la consideración de elaborar, pública y explícitamente, una política sociodemográfica. Todo esto parece indicar la conveniencia de que el poder político fije una posición clara y fundada respecto de la dinámica demográfica en general o referida a grupos sociales particulares.

Hasta aquí hemos hablado del poder político o del Estado, con algunas aclaraciones en cuanto a la complejidad de actores y de relaciones sociales que configuran el poder político de una formación social concreta. Pero falta aún una aclaración de

suma trascendencia y es la que se relaciona con una distinción entre el poder político central o nacional y el poder político regional o local.

Es un hecho bastante conocido el de la compleja heterogeneidad demográfica dentro del territorio de una sociedad nacional, expresada en los diferenciales de fecundidad, mortalidad y morbilidad; la estructura por edades de la población; la participación laboral en general y según sexo; así como en los grados de densidad demográfica, estructura urbana y recepción o expulsión de migrantes. Dada esta realidad, cabe preguntarse si es conveniente o acertado seguir pensando en políticas sociodemográficas nacionales. Desde el punto de vista jurídico-institucional no hay ningún problema, pues el poder jurisdiccional del Estado nacional llega a cualquier punto del territorio. Sin embargo, el grado de conocimiento y vivencia respecto del proceso demográfico con la especificidad tal como se manifiesta en el espacio regional; el compromiso con esa realidad, física, afectiva y políticamente más cercana, y la posible participación de las fuerzas sociales de la región en la explicitación de los problemas y en el aporte para una buena elaboración de la política sociodemográfica, nos hace pensar que los organismos regionales o locales deben tener un papel central en la formulación y aplicación de dicha política.

Puede haber algunos lineamientos generales del poder nacional y hasta algunas indicaciones diferenciales para cada región hechas desde este poder, seguidos de programas de acciones concretas elaborados por los gobiernos regionales o locales. Pero también podría (y quizás debería) otorgarse plena autonomía a las regiones, provincias o estados federales para que, en forma independiente de aquellos lineamientos, elaboren y ejecuten las políticas sociodemográficas que sean adecuadas para esa región y que posiblemente nada tengan que ver con la realidad de otras regiones ni con el promedio nacional. Esta posición, que nace de la reflexión de esta temática poblacional concreta, parece corresponderse, por otra parte, con las nuevas ideas que se difunden en la actualidad respecto de la necesidad de descentralizar los procesos socioeconómicos y culturales de las sociedades nacionales.

Las propuestas respecto a la elaboración de políticas sociodemográficas desde la región o espacio socioeconómico y cultural donde lo demográfico se presenta con una especificidad que justifica un tratamiento diferencial, cobran particular vigencia cuando pensamos en la aplicación de esas políticas. Cualquiera que sea la relación entre las autoridades nacionales y regionales o locales en la elaboración de la política, no hay dudas que la aplicación debe correr por cuenta de organismos regionales o locales.

A estas alturas del conocimiento ya no caben dudas que el éxito o fracaso de una política y, hasta diríamos, la existencia real de ella, pasa por la ejecución mucho más que por la elaboración, aun cuando esta última tenga el carácter de una ley suprema de la nación. Por lo tanto, todos los recaudos deben estar puestos en esa parte del proceso político. Se debe asegurar los recursos para que esa política se lleve a efecto, pero es necesario dejar la aplicación de la misma en manos de las autoridades públicas locales que tengan el contacto más cercano y directo con la realidad humana a la cual está destinada.

La lógica de esta argumentación parecería suficiente para fundamentar una posición como la señalada. Baste solamente, a título de ejemplo, un comentario sobre el seguimiento y evaluaciones periódicas del cumplimiento de los objetivos de la política. Si a los problemas que suelen mostrar las burocracias públicas nacionales en los países de la región (tamaño que multiplica el número de trámites y autorizaciones; reglamentaciones que se mantienen por décadas y a las cuales se van agregando nuevas, sin la seguridad de que se deroguen las anteriores, aun cuando no sean del todo compatibles con las mismas; creación de superestructuras burocráticas que se convierten en fines en sí mismas, olvidando los objetivos para los cuales fueron instituidas (con fuerte énfasis en la mantención de la cuota de poder que han obtenido en el aparato del Estado), se les agrega la distancia física con los hechos sociales a los cuales la política quiere afectar, se comprenderá la casi segura ineficacia en la acción de aquella burocracia nacional.

Esa distancia física con hechos sociales que aquejan a diversas poblaciones ubicadas en diferentes puntos del territorio de la sociedad nacional, es causa de que hechos impactantes para los funcionarios públicos locales sean desconocidos para los funcionarios del gobierno central y escondidos en los promedios nacionales. Ejemplos de esos impactantes hechos son: altas tasas de mortalidad infantil ligadas a altas fecundidades y pésimas atenciones de salud materno-infantil, así como hogares con jefas mujeres abandonadas por trabajadores nómades que pasan el año en trabajos temporarios en diferentes lugares del territorio nacional o fuera del mismo; todos sumidos en condiciones deplorables de vida donde no se satisfacen ni los derechos más elementales ni las necesidades más básicas. Y esto en países con promedios nacionales bastante aceptables y en condiciones metropolitanas, asiento del poder central, mejores aún.

Finalmente, también en una breve exposición, diremos que dentro de las tareas esenciales de organizar un buen seguimiento de la política sociodemográfica y de realizar evaluaciones periódicas de la marcha de los objetivos buscados, se plantea la necesidad de una severa supervisión de los funcionarios encargados de realizar las tareas concretas derivadas de esa política. He aquí un ejemplo válido seguramente para otro tipo de agentes y otras funciones específicas: un agente importantísimo en las políticas referidas a la mortalidad infantil y a la planificación familiar es el personal médico y paramédico de los centros de salud. Una actitud de mayor o menor compromiso de ellos con los objetivos de la política sociodemográfica hará que la misma tenga un éxito parcial mayor o menor. Si algunas de las ideologías pronatalistas o controlistas de este personal no son suficientemente supervisadas, podrá haber más o menos nacimientos que los deseados por las propias parejas, más o menos mortalidad infantil por la frecuencia y el corto intervalo entre nacimientos; se podrá recurrir en mayor o menor medida al aborto; se pondrán en práctica con mayor o menor eficiencia programas de educación sexual, particularmente para adolescentes, etc.

No hay dudas que se podría abundar de otros ejemplos referidos a estos objetivos de una política sociodemográfica, como también referidos a objetivos ligados a

la redistribución espacial de la población. Sin embargo, nos conformamos con estos primeros planteos para abrir una nueva discusión alrededor de la importancia de tomar decisiones respecto de las políticas sociodemográficas, alejados de los enredos ideológicos y dentro de un espacio de instrumentos éticamente irreprochables, teniendo como horizonte el asegurar de manera efectiva los derechos de las personas a regular sus comportamientos demográficos.

Cuando esta etapa se encuentre cumplida, podemos volver a considerar muchos de los aspectos puntuales de un proceso de elaboración y ejecución de una política sociodemográfica, los que sin duda han quedado sin una consideración adecuada y completa en el desarrollo de este trabajo.

BIBLIOGRAFIA

Argüello, Omar (1980), *Pobreza y desarrollo. Características sociodemográficas de las familias pobres en Venezuela*, CELADE, Santiago, Chile.

Andorka, Rudolf (1986), *Factores políticos, culturales e institucionales que afectan la utilización del conocimiento demográfico para la formulación e implementación de políticas pronatalistas en sociedades desarrolladas*, Unión para el Estudio Científico de la Población, Seminario Latinoamericano sobre la Utilización del Conocimiento Demográfico para las Políticas y la Planificación, Lima, Perú.

Aramburu, J. Carlos y otros (1986), *Políticas de población en Perú*, Unión para el Estudio Científico de la Población, Seminario Latinoamericano sobre la Utilización del Conocimiento Demográfico para las Políticas y la Planificación, Lima, Perú.

Atria, Raúl (1975), *"Anotaciones para el análisis de las políticas de población"*, *Estructura política y políticas de población*, CELADE-PISPAL, Santiago, Chile, pp. 138-163.

Banco Mundial (1984), *Informe sobre el desarrollo mundial 1984*, Washington, D.C., Cap. 8.

Berelson, Bernard (1988), "Paths to Fertility Reduction: The Policy Cube", en Ross, J. A. y W. Parker Mauldin, *Berelson on Population*, Nueva York: Springer-Verlag, pp. 11-32.

___ (1988), "Beyond Family Planning", en Ross y Parker, *op. cit.*, pp. 42-58.

Bilsborrow, Richard E. (1985), "The Integration of Population in Development Planning: Some Methodological Issues and Suggestions", IUSSP, *International Population Conference*, Florencia, Vol. III, pp. 355-374.

Boisier, Sergio (1988), "Las regiones como producto de la construcción social", *Revista de la CEPAL* N° 35, Naciones Unidas, Santiago, Chile.

Boisier, Sergio y otros (1991), *El difícil arte de hacer región. El proyecto de desarrollo de la región del Bío-Bío en Chile*, Documento 91/4 Serie de Investigación, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago, Chile.

Bravo, Jorge (1991), *Economic Crisis and Mortality: Short and Medium-term Changes in Latin America*, documento presentado a la Conference on The Peopling of the Americas, Veracruz, México, CELADE, Santiago.

Bulatao, R. y R. Lee, (1984), "Un marco conceptual para el estudio de los determinantes de la fecundidad", CCRP-The Population Council, *Ensayos de población y desarrollo*, Bogotá. N° 21.

Cabrera, Gustavo A. (1986), "Estudio del caso mexicano", Unión para el Estudio Científico de la Población, *Seminario latinoamericano sobre el uso del conocimiento demográfico en las políticas y la planificación*, Lima, Perú.

Carafa, Carlos y otros (1986), *Políticas de población en Bolivia*, Unión para el Estudio Científico de la Población, *op. cit.*

Cardona, Ramiro (1984), "Migración y políticas de distribución espacial de la población en zonas de ladera de América Latina", CCRP-The Population Council, *Ensayos de población y desarrollo*, Bogotá. N° 10.

CELADE (1988), *Boletín Demográfico*, Año XXI, N° 41, Santiago, Chile.

CEPAL (1978), *Series Históricas del Crecimiento de América Latina*, Santiago de Chile.

___ (1980), *Series Históricas del Crecimiento de América Latina*, Santiago de Chile.

___ (1983,1987), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.

___ (1989), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.

___ (1989a), *América Latina en los ochenta: Principales tendencias sociales.* LC/R. 843. También aparece como artículo de Katzman, Rubén y Pascual Gerstenfeld, (1990), "Areas duras y áreas blandas en el desarrollo social", *Revista de la CEPAL*, N° 41, Naciones Unidas, Santiago, Chile.

Cosio, María E. (1985), *Politiques de population en Amerique Latine*, Journées Demographiques de L'ORSTOM, París. De Miguel, J. y N. Diez, (1985), *Políticas de población*, Madrid, Espasa Calpe.

Davis, Kingsley (1971), "Population Policy: Will Current Programs Succeed?", en: Chaplin, David, *Population Policies and Growth in Latin America*, Massachusetts, Lexington Books. (Hay versión en español en la revista *Demografía y Economía* de El Colegio de México).

Díaz-Briquets, Sergio y L. Pérez (1982), "Socioeconomic Factors in Cuba's Fertility Decline", *Population and Development Review*, Vol. 8, N° 3, Nueva York, pp. 513-537.

Faría, Vilmar y Pedro Luis Barros Silva (1984), "Transformaciones estructurales, políticas sociales y dinámica demográfica. Discusión de un caso: Brasil", *Memorias del Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo*, México, UNAM-El Colegio de México, Vol. II, pp. 1009-1060.

González, Gerardo y otros (1978), *Estrategias de desarrollo y transición demográfica: El caso de Chile, 1950-1970*, CELADE, Santiago, Chile.

Graciarena, Jorge (1984), "Políticas sociales y de desarrollo: alternativas para su integración", en CEPAL, ILPES, UNICEF, *Desarrollo social en los ochenta*, Santiago, pp. 179-185.

Heisel, Donald (1985), "Institutional Arrangements and the Use of Demographic Knowledge in the Formulation of Population Policies", *International Population Conference*, IUSSP, Florencia, Vol. 3, pp. 331-341.

Marx, Karl (1968), *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, Barcelona, Ediciones Ariel.

Miró, Carmen (1975), *Política de población: ¿Qué?, ¿Por qué?, ¿Para qué?, ¿Cómo?*, CELADE, Serie A, N° 110, Santiago, Chile.

Miró, Carmen y J. Potter (1980), *Population Policy. Research Priorities in the Developing World*, Londres, Frances Pinter Publishers. (Hay versión en español).

Mundigo, Axel y B. Landstreet (1980), *Development and Population Policy in Cuba*, The Population Council: Latin America and the Caribbean Regional Office, Documento de trabajo N° 6.

National Research Council (1982), *Determinants of Fertility in Developing Countries: An Overview and a Research Agenda*, Washington D.C., National Academy Press.

___ (1986), *Population Growth and Economic Development: Policy Questions*, Washington D.C., National Academy Press.

Ochoa, Luis Hernando y P. Richardson (1982), "Fecundidad y anticoncepción en Colombia: determinantes e implicaciones", CCRP-Population Council, Bogotá, *Ensayos sobre población y desarrollo*, N° 4.

Prebisch, Raúl (1970), *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*, México, BID y FCE, p. 29.

Programa de Encuestas Demográficas y de Salud. *Informes Nacionales.*

Rosen, Bernard C. y Alan Simmons (1971), "Industrialization, Family and Fertility: A Structural-Psychological Analysis of the Brazilian Case", *Demography*, Vol. 8, N° 1.

Simon, Julian (1981), *The Ultimate Resource*, Princeton, Nueva Jersey Princeton University Press.

Singer, Paul (1971), *Dinámica de la población y desarrollo*, México, Siglo XXI Editores.

United Nations (1987), Department of International Economic and Social Affairs, *Global Population Policy Data Base*, Population Policy Paper N° 9, ST/ESA/SER.R/71.

United Nations Secretariat (1987), "Population Policy", *Population Bulletin of the United Nations*, N°s. 19-20.

Urzúa, Raúl (1979), "La población como problema", *Desarrollo y población en América Latina*, México, Siglo XXI Editores.

____ (1986), *La utilización del conocimiento demográfico para las políticas y la planificación*, trabajo presentado en el Seminario latinoamericano sobre utilización del conocimiento demográfico para las políticas y la planificación, Unión para el Estudio Científico de la Población, Lima.

Weber, Max (1969), *Economía y sociedad*, México, FCE, Tomo I, p. 12.

____ (1967), El político y el científico, Madrid, Alianza Editorial.

World Bank (1983), *World Tables.*

POLITICAS DE POBLACION

Miguel Villa
(CELADE)

I. PERSISTENCIA Y VIGENCIA DEL TEMA

Las ideas y acciones asociadas a la voluntad de incidir deliberadamente sobre la dinámica de la población parecieran ser consubstanciales a la existencia humana. Aunque los propósitos y alcances concretos de esas ideas y acciones han diferido según los diversos contextos socioeconómicos dentro de los cuales fueron concebidos, sólo de tiempo en tiempo se ha manifestado una efectiva preocupación por los riesgos de una sobrepoblación; en la mayoría de las instancias históricas se ha supuesto, por el contrario, que el tamaño y el crecimiento de la población constituían determinantes esenciales del poderío y de la fortaleza económica de las naciones (Finkle y McIntosh, 1994). Las expresiones contemporáneas de las políticas de población, caracterizadas por la dimensión universal que se ha conferido a su debate, encuentran su génesis en los ejercicios preparatorios de la Conferencia Mundial realizada en Bucarest en 1974. En el caso de los países de América Latina y el Caribe suele identificarse a la Conferencia Regional de San José de Costa Rica, celebrada también en 1974, como un hito fundamental de este debate (Miró, 1992). Desde ese entonces, y hasta la actualidad, se han efectuado numerosos encuentros regionales en los que el tema de las políticas de población ha ocupado un lugar destacado.

Durante los dos decenios transcurridos desde la Conferencia de San José, la región de América Latina y el Caribe ha experimentado importantes transformaciones económicas, sociales y políticas. Dentro de este marco de cambios, la dinámica demográfica ha exhibido sustanciales modificaciones que, en más de un caso, han desbordado los supuestos sobre los que se apoyaban las proyecciones acerca del tamaño, el crecimiento, la estructura y la distribución territorial de la población. Tras las evidentes modificaciones cuantitativas –en cuanto atañe a los aumentos en la esperanza de vida y el grado de urbanización y al notable cambio en los perfiles de la fecundidad– se han ubicado otras de orden cualitativo, como las relativas a la actitud de las personas frente a la reproducción, la progresiva toma de conciencia respecto de la condición social de la mujer y las alteraciones en la composición y el papel de las familias. Como también se ha destacado, los cambios de la dinámica

demográfica, surgidos de las disímiles situaciones imperantes en los países, han seguido ritmos desiguales. Todavía más importante es la constatación de una acusada heterogeneidad dentro de los países, puesta en evidencia por las grandes diferencias de los indicadores demográficos entre estratos sociales, grupos étnicos y áreas de residencia de la población.

No sería válido imputar las modificaciones de la dinámica demográfica exclusivamente a los efectos de las políticas de población. En rigor, algunos de estos cambios ocurrieron en ausencia de políticas deliberadas; no obstante esta carencia de marcos generales de acción, es de destacar el desenvolvimiento de intensos programas de planificación familiar, públicos y privados. Aun más, la experiencia pareciera sugerir que muchos de los esfuerzos por establecer órganos responsables de tales políticas han tenido un escaso éxito (Macció, 1992). Sin embargo, es indiscutible que el trasfondo del debate sobre la materia ha ido adquiriendo una creciente visibilidad; se han conseguido acuerdos parciales sobre varios temas y se otorgó una mayor legitimidad social a las iniciativas ligadas al diseño de las políticas de población.

Dado que muchos cambios ocurridos en la esfera demográfica no obedecieron a políticas deliberadas de población, que persisten severas inequidades en este campo y que los gobiernos perciben problemas aún no enfrentados (Chamie, 1994), parece evidente que el tema de las políticas de población sigue plenamente vigente en la región a medida que la misma aspira a iniciar el siglo XXI con un modelo de desarrollo que contemple el efectivo uso de sus potencialidades (CEPAL, 1993).

II. EL DEBATE SOBRE POBLACION Y DESARROLLO Y LAS POLITICAS DE POBLACION

El debate sobre las relaciones entre el crecimiento de la población y el crecimiento económico, en procura de desentrañar nexos causales que pudiesen servir de fundamento a las políticas de población, ha sido amplio y sigue abierto. No puede desconocerse, sin embargo, el peso de la carga ideológica con que ardorosamente se han suscrito tesis antinómicas sobre la materia; según algunos, el crecimiento demográfico representa el principal obstáculo para el crecimiento económico, mientras que según otros, aquél constituye un incentivo para este último. A pesar de sus discrepancias, en ambas posiciones se advierte un esfuerzo por encontrar algún punto de compatibilidad entre las tendencias del crecimiento demográfico y las del crecimiento económico. La fuerte influencia ejercida por estas proposiciones señala la utilidad de reseñarlas.

Con frecuencia se ha sostenido que el incremento demográfico origina un efecto negativo sobre las posibilidades de crecimiento económico; de ello se deduciría la necesidad de adoptar medidas destinadas a reducir el ritmo de expansión de la población. Los elementos de justificación utilizados para fundamentar esta tesis se vinculan con las presiones ejercidas por el incremento demográfico, que se traducen

en mayores exigencias en materia de provisión de servicios –salud, educación, vivienda e infraestructura urbana– y en elevados requerimientos de inversión para absorber –a través del aumento de los empleos productivos– la fuerza de trabajo. Como por lo común no se cuestiona la conveniencia de seguir mejorando las condiciones de salud y de sobrevivencia de las personas, las estrategias que derivan de esta visión centran su atención sobre el control de la fecundidad. Se agregan a esta concepción diagnóstica las consecuencias negativas sobre el medio ambiente que acarrearía el crecimiento demográfico (FNUAP, 1991).

Entre las razones esgrimidas en el pasado en favor de mayores magnitudes de población se mencionaba la existencia de un mercado interno lo suficientemente grande como para sustentar la producción de bienes y servicios en una escala eficiente. Esto parece menos pertinente en la actualidad, habida cuenta de las perspectivas de integración económica, de la creación de mercados comunes entre los países de la región y de la promoción de un regionalismo abierto al fomento del intercambio internacional, aunque lo sigue siendo para aquellos bienes no transables dirigidos al consumo interno. Un argumento que adquiere gradualmente mayor importancia es el que se relaciona con el envejecimiento de la población, principalmente como resultado de una menor fecundidad, en vista de la carga que pudiera representar para el sistema social en general la elevada proporción de personas jubiladas y el consiguiente suministro de seguridad social y atención sanitaria especializada. Algunas de las naciones de América Latina y el Caribe que presentan una estructura demográfica relativamente envejecida –como Uruguay, Cuba, Argentina y algunas del Caribe anglófono–, con una fecundidad y mortalidad relativamente bajas, tenderán a compartir este tipo de preocupaciones en el futuro cercano. Sin embargo, cabe reconocer que en la actualidad la mayoría de los países de la región están en una situación en que las reducciones de la fecundidad producirían, a corto y mediano plazo, una menor dependencia económica global.

A menos que los marcos de referencia que sirven de fundamento a posiciones tan extremas como las señaladas sean objeto de redefiniciones rigurosas, es improbable que tales visiones puedan suministrar bases sólidas para el diseño de políticas de población que, de manera coherente, contribuyan a una mayor equidad social y a los esfuerzos genuinos de transformación productiva orientados a propulsar el desarrollo económico y social de los países de la región. En este sentido, cabe reconocer que existe un vasto campo de posibilidades para compatibilizar objetivos de naturaleza estructural, que hacen referencia a la sociedad en su conjunto, con otros dirigidos al mejoramiento de la calidad de vida de las personas, que consideran debidamente el respeto a los derechos individuales. A este fin han contribuido las investigaciones y estudios realizados en los últimos años. De este modo, y no obstante la persistencia de argumentaciones opuestas respecto de la interpretación de las direcciones y de los signos de las relaciones causales entre la dinámica de la población y el proceso de desarrollo, se ha ido reconociendo cada vez con más nitidez que, si se trata de adoptar decisiones respecto de política, es preciso superar las asociaciones simplificadoras de uno u otro sentido.

Con mayores o menores calificaciones relativas al contexto económico e institucional de cada país, existe actualmente una coincidencia amplia en que un mayor tamaño o un ritmo más veloz de crecimiento demográfico involucra presiones más intensas para la provisión de servicios sociales básicos, el uso del espacio y de los elementos naturales de que está dotado el medio ambiente, por lo que sustrae recursos para el consumo presente que, de otra manera, podrían haberse invertido en un mayor desarrollo futuro. De manera análoga, hay acuerdo en que, para el logro de los propósitos del proceso de desarrollo, la calidad de los recursos humanos es tanto o más importante que su cantidad. En tal sentido, las posibilidades de formación y calificación de los recursos humanos tienden a reducirse cuando se eleva el incremento cuantitativo de la población. No obstante ello, es preciso reconocer que el logro de metas exclusivamente demográficas no significa que necesariamente se consigan avances en el proceso de desarrollo económico y social; así, por ejemplo, un descenso de la fecundidad, que pudiera contribuir a atenuar el ritmo de incremento de la población, no permite asegurar, por sí solo, el paso hacia mejores condiciones de vida.

Ahora bien, el debate al que se ha aludido ha ejercido una directa influencia sobre las actitudes de los gobiernos respecto del papel que otorgan a la dinámica de la población en sus preocupaciones por el desarrollo económico y social. Según se desprende de las respuestas gubernamentales a las encuestas recientes sobre políticas de población llevadas a cabo por la División de Población de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 1992; CELADE, 1992), algo más de la mitad de los países de América Latina y el Caribe considera que sus tasas de crecimiento demográfico, y en particular de fecundidad, son "demasiado elevadas". Tal calificación es usada aun en el caso de algunas naciones cuyos indicadores alcanzan valores relativamente bajos respecto del promedio regional. En consecuencia, la mayoría de los países en que las tasas son consideradas "muy altas" estima apropiado adoptar algún tipo de intervención destinada a reducirlas y esa mayoría reconoce haber puesto en práctica, de modo directo o indirecto, algunas acciones orientadas a tal fin.

III. POLITICAS DE POBLACION, EQUIDAD SOCIAL Y SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL

Desde las primeras reuniones regionales e internacionales sobre población se ha concordado en el principio según el cual las políticas pertinentes deben obedecer a una decisión soberana de cada país. Análogamente, los gobiernos han reconocido la necesidad de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos inalienables de los individuos en cuanto a decidir libremente sobre su conducta en diversos planos de relevancia demográfica, como aquellos relativos a su comportamiento reproductivo y a su emplazamiento en el territorio de cada país. Sin embargo, los indicadores demográficos de las desigualdades sociales revelan las restricciones a las que se enfrenta la población en cuanto a la posibilidad efectiva de ejercer esos derechos.

Como expresiones evidentes de las restricciones apuntadas, tanto las acusadas diferencias en materia de mortalidad infantil como la persistencia de la mortalidad materna, provienen de las desigualdades en el acceso a la atención antes y después del parto, a la planificación familiar y a los servicios de salud en general, así como de las inequidades sociales en cuanto a ingreso, educación y condiciones de vida. Del mismo modo, investigaciones recientes muestran que gran parte de las diferencias actuales de fecundidad se deben a la desigual posibilidad de regular la reproducción según los deseos de la pareja; tales estudios revelan que la mayoría de la población desea ejercer el derecho de decidir libremente sobre su conducta reproductiva, pero que parte importante de esa mayoría no puede hacerlo por falta de información o de medios materiales. Es decir, muchas de las discrepancias que se observan, según el estrato social, el grupo étnico, el área de residencia o el grado de educación alcanzado, en cuanto al número de hijos tenidos por las mujeres respecto de aquel que consideran como deseable, son principalmente atribuibles a una demanda insatisfecha y no a ideales muy distintos sobre el tamaño de familia. Dadas sus repercusiones, la superación de estas desigualdades fue identificada durante la pasada Cumbre Mundial en favor de la Infancia (UNICEF, 1990) como una de las áreas a las cuales debe otorgarse la mayor prioridad en los planes de acción de los países. No sería difícil identificar también muestras claras de insatisfacción respecto del ejercicio del derecho a la libre movilidad o a la determinación del lugar de residencia que, en teoría, asiste a las personas en tanto ciudadanos de sociedades políticamente organizadas.

Dado que estas demandas insatisfechas se encuentran principalmente entre los estratos pobres, aquellas inequidades demográficas revelan, en realidad, una inequidad de origen socioeconómico que alcanza diferentes esferas de la vida cotidiana de las personas. El ejercicio del derecho a condiciones de salud adecuadas, a la determinación del lugar de residencia y a la regulación de los nacimientos sobre la base de decisiones individuales informadas constituye un fundamento sólido de toda sociedad democrática, en torno al cual podría producirse el consenso, o al menos un acuerdo amplio, en cuanto a la fundamentación de las políticas de población. Ese ejercicio acarrea beneficios directos para el bienestar de las personas y de las parejas –que ven satisfechas sus aspiraciones– y contribuye al objetivo de una mayor equidad desde el comienzo de la vida. Tal ejercicio tiende también a fortalecer la influencia de la mujer en aspectos tan importantes de la vida familiar como su propia salud y la de sus hijos; por lo demás, el uso efectivo de estos derechos tiene gran influencia sobre las posibilidades de incorporación de la mujer en el mercado del trabajo y, por lo tanto, sobre su autonomía, desarrollo personal y plena integración económica y social.

En atención a las razones presentadas, es válido considerar, entre las responsabilidades gubernamentales, la puesta en práctica de iniciativas destinadas a eliminar las inequidades demográficas y, por esa vía, a facilitar que las familias pobres puedan superar esa condición. Se ha constatado en varias investigaciones que uno de los elementos que contribuye a la transmisión intergeneracional de la pobreza está

constituido por el predominio de patrones de alta fecundidad entre los estratos pobres (CEPAL, 1992a). El efecto de la mayor fecundidad en familias pobres estimula la aparición de mecanismos como el trabajo infantil y se asocia a problemas como la fecundidad temprana. Dado que al amparo de estas circunstancias se sacrifica la educación de los niños y adolescentes, ellas pueden inhabilitarlos para postular, en el futuro, a puestos de trabajo mejor remunerados; esas mismas circunstancias y, en particular, la fecundidad temprana, pueden convertirse en un vehículo de transmisión de las carencias culturales y materiales del ambiente de la madre. El análisis de las encuestas de hogares de varios países permite también sugerir que la elevada fecundidad es un factor coadyuvante del aumento absoluto y relativo de la población de menores recursos (CEPAL, 1993).

Las investigaciones disponibles indican que en las familias pobres, con gran número de hijos –particularmente aquellas cuya jefatura es desempeñada por mujeres– la atención de cada hijo en salud, nutrición y educación es escasa (CEPAL, 1992b). Tales restricciones colocan a esos niños en una posición desmedrada para poder acceder, cuando alcanzan la edad adulta, a condiciones satisfactorias dentro del mercado laboral. Por lo tanto, quedan atrapados en la situación de pobreza de sus progenitores. Y es preciso agregar, todavía, que las probabilidades de supervivencia de estos niños pobres son claramente inferiores a las que se observan como promedios nacionales (CEPAL, 1993). La sobremortalidad para vastos sectores de la región es manifiestamente un fenómeno que forma parte de la pobreza, como queda atestiguado en las abismales diferencias de mortalidad entre grupos sociales, incluso en aquellos países donde se han conseguido mayores progresos en este campo. Estas inequidades se evidencian también en cuanto atañe a la incidencia del embarazo adolescente, del aborto clandestino y de la mortalidad materna, frecuentemente asociada a una paridez elevada.

Los hechos señalados permiten apuntar que al facilitarse la puesta en práctica de las decisiones individuales sobre los patrones reproductivos se estará ayudando, directa y favorablemente, a superar una de las expresiones de las inequidades socioeconómicas. Desde este punto de vista es posible reconocer una clara compatibilidad entre las medidas encaminadas a hacer factible el deseo de reducir el tamaño de la familia por parte de los sectores más pobres y los requisitos de una transformación productiva en cuanto a un mejoramiento sistemático de los recursos humanos. En efecto, un menor número de hijos permitirá –tanto en el plano microsocial de las familias como en el macrosocial del Estado– concentrar los esfuerzos en ese mejoramiento cualitativo, que es indispensable para la elevación de los niveles de productividad y de las condiciones materiales de existencia de la población. Así como existe consenso social en cuanto atañe a la adopción de medidas destinadas a preservar la vida, es también factible encontrar fundamentos para acciones concertadas en favor de permitir que las personas puedan efectivamente determinar sus comportamientos reproductivos. Tales concordancias apuntan hacia las expectativas de viabilidad de políticas relativas al crecimiento de la población que, cautelando el pleno respeto a los derechos individuales, contemplen

la libre opción de procedimientos para alcanzar el tamaño deseado de la descendencia.

Respecto de la distribución espacial de la población, existe cierta inconsistencia entre la percepción negativa de los gobiernos sobre la concentración de los habitantes en algunos puntos de los territorios nacionales y su derecho a desplazarse libremente y establecer su residencia en los lugares que estimen convenientes. Así, salvo en algunos países del Caribe, que tienen superficies y poblaciones relativamente pequeñas, los gobiernos de la región estiman que la distribución actual de la población es "insatisfactoria" y los problemas que se mencionan con más frecuencia se relacionan con la concentración y el crecimiento de las áreas metropolitanas (CELADE, 1992). Sin embargo, no está claro si esta posición oficial se contradice realmente con los derechos y aspiraciones de los ciudadanos de esos países. Lo que parece menos discutible es que la acelerada urbanización –manifestada con singular intensidad por el hecho que el 94% del incremento de la población regional entre 1960 y 1990 correspondió a las áreas urbanas, donde en 1990 vivían 7 de cada 10 latinoamericanos y caribeños– ha ejercido una fuerte presión sobre las condiciones ambientales de las ciudades, particularmente de aquellas de mayor tamaño (Chackiel y Villa, 1992; UNCRD, 1994).

Aparte de requerirse de costosas inversiones para el suministro de agua potable, saneamiento e infraestructuras de transporte, en varias de estas grandes ciudades se ha acentuado la inadecuación del ambiente físico. El efecto combinado de la escasez de inversión, del tamaño demográfico alcanzado, de la rapidez del crecimiento, de la incorporación de diversos tipos de tecnologías (fuentes de emisiones fijas, automotores, edificaciones de alta densidad) y de la ausencia de políticas urbanas efectivas ha tendido a deteriorar la calidad de la vida urbana. Así se advierte, por ejemplo, la agudización de los niveles de contaminación del aire, las aguas y los suelos, superando las normas aceptadas y desbordando, con sus efectos, los deslindes de las urbes hasta comprometer ecosistemas frágiles que las circundan. También en esta dimensión se constatan otras expresiones de la inequidad social, por cuanto las familias pobres habitan en lugares de mayor contaminación, con menor acceso a los servicios básicos, carentes de áreas verdes, propicios para la propagación de enfermedades contagiosas y alejados de los centros de trabajo. En las zonas rurales se aprecian elevadísimos índices de concentración de la tierra y de los medios tecnológicos para hacerla rendir sus frutos. En muchos casos, estas circunstancias convierten a la migración en una suerte de respuesta compulsiva y la despojan de su supuesto papel coadyuvante de la movilidad social, mientras que para otras personas la no migración (o imposibilidad de migrar) da lugar a formas de radicación que son claramente marginales en términos económicos, sociales y culturales.

En general, se puede considerar que un derecho existe como tal y tiene vigencia real cuando su ejercicio es optativo. Si un ciudadano debe abandonar un lugar porque no tiene ingresos ni cuenta con los servicios mínimos para satisfacer sus necesidades básicas, entonces no ejerce realmente ningún derecho; sencillamente se

le expulsa de su lugar de origen. Tampoco ejerce derecho alguno quien se ve obligado a residir en un área donde le resultan vedadas las posibilidades de mejoramiento económico y social; simplemente, se le relega a un sitio dentro del territorio. Para que un derecho sea efectivo, en lo que respecta a los desplazamientos espaciales, la persona debe tener una opción real de marcharse o permanecer en su lugar (o región) de origen. Si los derechos de los ciudadanos se conciben de esta manera, se abre la posibilidad de que sus aspiraciones coincidan con las propuestas oficiales en cuanto a la promoción de una desconcentración espacial de la población y la generación de una distribución distinta de las personas en el territorio nacional. Esto significa que si las autoridades están interesadas en modificar la distribución de su población tendrán que poner en ejecución planes de desarrollo regional eficaces en que figuren la descentralización del poder decisorio, la desconcentración productiva y una cierta autonomía relativa en el manejo de los recursos. A su vez, el desafío ambiental implica estimular modalidades de crecimiento que generen valor agregado en términos económicos, teniendo en cuenta el costo real de oportunidad de los recursos naturales y de las decisiones económicas (CEPAL, 1993).

IV. POLITICA DE POBLACION: PRINCIPIOS BASICOS Y ALGUNAS LECCIONES DE LA EXPERIENCIA

De las consideraciones precedentes se desprende que el tono ideológico que ha animado las expresiones simplistas del debate sobre las relaciones entre la población y el desarrollo –y que deja la imagen de caminos divergentes a la hora de emprender acciones orientadas a reducir la pobreza y elevar los rangos de equidad dentro de una sociedad– devino obsoleto frente al conocimiento que se ha adquirido de la realidad. Así como hoy se acepta que el crecimiento económico no tiene por qué concebirse como un objetivo contrapuesto al de la equidad, ya que ambos son aspectos complementarios de un mismo proceso, la relación de la población y el desarrollo debe analizarse en el marco de un esfuerzo global y sistémico por alcanzar un crecimiento con equidad, desafío que, dados los parámetros de una economía globalizada, exige ser abordado con un sostenido mejoramiento de la calidad de los recursos humanos.

Tal esfuerzo integrado, dentro del cual las políticas de población presentan un importante potencial, supone también una adecuada consideración de las especificidades nacionales. Desde este punto de vista, resulta impropio imaginar un único esquema de posibilidades de acción, aplicable a cualquier país. Por el contrario, es imprescindible preservar el principio de la soberanía de las naciones en éste como en cualquier otro ámbito de políticas. Ello no implica, sin embargo, desconocer las indudables ventajas de la cooperación internacional a través del intercambio de experiencias y de la búsqueda de mecanismos de concertación. Esta cooperación, que resulta esencial en lo que atañe al establecimiento de criterios y normas sobre la movilidad de la población a través de las fronteras de los países, encuentra también

posibilidades de aplicación en otros dominios de la dinámica de la población, particularmente en lo que se refiere al intercambio de experiencias y a la movilización de recursos.

Cuando se procura avanzar hacia la identificación de lineamientos de políticas de población han de explorarse sus posibles límites. Un primer aspecto de este asunto concierne al hecho que las tres variables básicas de la dinámica demográfica –fecundidad, mortalidad y migración– merecen una especial atención por parte de los gobiernos. Esta preocupación comprende dos vertientes que, en rigor, deben considerarse complementarias. La primera consiste en la búsqueda de una consonancia entre la evolución de aquellas variables demográficas y las demás dimensiones del proceso de desarrollo, prestando atención no sólo a aspectos propiamente productivos, sino también, y de un modo coordinado, a los de equidad y sustentabilidad. En este sentido, una política de población ha de ser concebida dentro del contexto más amplio de los esfuerzos en favor del desarrollo económico y social y no como un conjunto de acciones aisladas. La segunda vertiente mana desde los fundamentos de todo proceso democrático y consiste en cautelar que esa evolución de las variables demográficas se corresponda con el libre ejercicio de los derechos individuales. Por consiguiente, las medidas de política de población, como componente esencial de la política social general, han de brindar un arco de posibilidades para permitir que las personas adopten decisiones de manera libre e informada, a la vez que deberá entenderse que los instrumentos y medios de que se valgan las políticas de población tienen que ponerse al servicio de las personas (Argüello, 1991).

Ambas especificaciones conducen a señalar que, dada la estrecha interrelación de los fenómenos demográficos con el conjunto de la dinámica social y económica, la política de población ha de estar inmersa en la política global de desarrollo y, en especial, en las políticas sociales. Una política.de población puede atender, en forma simultánea y sin involucrar contradicciones irresolubles, la compatibilización de la dinámica demográfica con el desarrollo y la práctica efectiva de los derechos individuales de las personas. Desde este punto de vista, una política de población reviste un potencial estratégico en cuanto atañe a la programación de los recursos humanos de un país y constituye un vehículo eficaz para el cumplimiento de la tarea de aumentar los niveles de equidad social; a la vez, permite satisfacer varias de las exigencias de un desarrollo sustentable.

Desde este punto de vista, un asunto que merece especial mención es el de la incorporación de las variables demográficas en planes, políticas y programas públicos, tema que corresponde a una recomendación surgida y reafirmada con frecuencia en las reuniones regionales e internacionales. Como la población, a la vez que es afectada por los cambios económicos y sociales, influye en los mismos, es útil tomar en cuenta la evolución de las variables demográficas, en particular en términos del crecimiento, la composición y la distribución espacial, con el objeto de aumentar la eficacia de las políticas económicas y sociales. Tal incorporación no supone forzosamente la adopción de un juicio de valor respecto de las tendencias demográficas actuales o proyectadas ni acerca de la conveniencia de impulsar medidas tendientes

a modificar su evolución; simplemente se establece que la consideración de las variables demográficas es necesaria para una programación económica y gestión pública más informada y eficiente en cualquier contexto, incluso en países donde se pueda estimar innecesario tener una política de población propiamente dicha. Por ejemplo, bien puede darse el caso de un país que no considere apropiado intervenir, al menos directamente, sobre el nivel de la fecundidad, pero que incorpore plenamente su evolución en la programación de las necesidades de atención del parto y de educación de los niños.

Para garantizar una incorporación explícita de las variables demográficas en las políticas y programas públicos será preciso satisfacer ciertos requisitos: a) la generación de una adecuada base estadística (incluyendo el levantamiento regular de censos, el rescate de las estadísticas vitales, la ejecución de encuestas y el perfeccionamiento de otras fuentes de información); b) el establecimiento de equipos técnicos, debidamente capacitados para efectuar el seguimiento, evaluación y análisis de las tendencias demográficas; c) el desarrollo de investigación sobre las interrelaciones de la población y la dinámica socioeconómica. Es indudable que la incorporación de las variables demográficas en los planes, políticas y programas de desarrollo es ampliamente justificable y debe reforzarse en todos los contextos con el objeto de mejorar la eficacia de la política pública en general. Pero, aun cuando a la hora de formular una política de población será de gran utilidad contar con los datos, los recursos humanos y los conocimientos necesarios para la incorporación de las variables demográficas en los planes, políticas y programas del sector público, es claro que esta incorporación, por importante y necesaria que sea, no satisface plenamente la necesidad de adoptar acciones orientadas a incidir sobre el nivel o la evolución de las variables demográficas, cuando ello se estimare conveniente.

Cabe recordar que uno de los puntos de consenso obtenido por los países en las reuniones internacionales y regionales sobre población –y consagrado explícitamente por el Plan de Acción Mundial sobre Población– es que las políticas de población deben ser parte integrante de las políticas de desarrollo socioeconómico; por lo demás, el mismo Plan asignó a las políticas de población la finalidad de contribuir a armonizar las tendencias demográficas con las del desarrollo económico y social (Naciones Unidas, 1975 y 1984). En estas declaraciones se encuentra la raíz de la habitual tendencia a asimilar la noción de la incorporación de las variables demográficas en los planes de desarrollo con la de política de población. Sin obedecer a una intención explícita, la idea de la indisolubilidad entre políticas de población y planes de desarrollo se convirtió en un argumento de mucho peso para postergar decisiones. Paradójicamente, mientras tal vinculación era reivindicada desde el ámbito de la población, la planificación económica y social entraba en una fase declinante. Aquí parece estribar una de las debilidades que han caracterizado a los esfuerzos por diseñar políticas de población (Macció, 1992).

Sin perjuicio de las restricciones apuntadas, y que atestiguan la carencia de un marco integrado y orientador respecto de la dinámica de la población, algunas instituciones del sector público –en particular, dependencias del ámbito de la salud–

así como diversos agentes privados, han desplegado intensas actividades encaminadas a ofrecer programas de planificación familiar. De estas iniciativas se deriva una nueva fuente de confusión: la tendencia a asimilar el concepto de política de población con las medidas dirigidas a incrementar la práctica de la anticoncepción. Si bien es indudable que la atención de las demandas sociales insatisfechas en cuanto a posibilitar la congruencia entre la fecundidad deseada y aquella efectivamente observada constituye un elemento importante de toda política de población, esta última se entiende como un esfuerzo de mayor amplitud que, respetando los derechos individuales y la libertad de elección, debe articularse, a través de múltiples encadenamientos sectoriales, dentro de la política social general.

Aunque en la mayoría de los países de la región se constituyeron departamentos de población en los Consejos Nacionales de Desarrollo o en las Oficinas o Ministerios de Planificación, rara vez estas entidades avanzaron hacia la etapa de formulación de políticas explícitas de población. Aun más, en algunos casos esas instancias no han contribuido en todo su potencial a fortalecer el diseño de políticas que consideren explícitamente a la dinámica de la población. Ello ha ocurrido, en buena medida, porque muchos estudios realizados por esas entidades respecto de las interrelaciones de la población y la evolución socioeconómica han tenido un carácter descriptivo; en otras ocasiones, sus cuadros técnicos se han concentrado en el empleo de modelos que, con diverso grado de elaboración, permiten explorar ciertas interrelaciones de la población y el desarrollo económico, pero no se prestan para proporcionar indicaciones operativas acerca de cómo emplear los resultados de tales análisis en la acción pública. Así, si bien es indudable que se han obtenido logros en la ejecución de actividades importantes sobre el seguimiento de las tendencias demográficas, menos se ha avanzado en la labor de determinación del grado de desigualdad social que muestran los indicadores demográficos, requisito esencial en la identificación de los grupos más vulnerables (eventuales poblaciones objetivo) y tema de prioridad para la definición de acciones en el campo de población o la formulación de estrategias sociales encaminadas a disminuir las inequidades históricas en este campo.

Las consideraciones precedentes ayudan a entender el escaso progreso conseguido por las políticas de población dentro de la región desde el decenio de 1970. Existen, además, muchas otras razones específicas para esta falta de avance; entre otras, pueden señalarse: a) una inadecuada definición de fundamentos suficientemente sólidos como para articular un consenso social a largo plazo; b) un excesivo énfasis en el crecimiento de la población como foco de preocupación, al punto de distorsionar su verdadero papel en las relaciones entre la población y el desarrollo; c) la insistencia en la creación de superestructuras administrativas específicas, d) los desajustes entre los períodos de los gobiernos y los tiempos de las políticas, y, e) una escasa movilización de agentes sociales que promoviesen la inclusión de los temas de población en las plataformas políticas (Macció, 1992). Muchos de estos problemas de base no han sido todavía resueltos. La experiencia de México es una de las pocas que suele calificarse como exitosa y duradera (Ocampo, 1983; Cabrera,

1994), aunque otros países parecen haber conseguido logros importantes sin contar con un equipo técnico y administrativo tan estructurado como el de México. En otros casos, las políticas han tenido corta vida o subsisten sin cumplir verdaderamente sus funciones.

Un precepto básico: antes de pensar en una "ley de población", y probablemente con precedencia a los arreglos administrativos más detallados, es preciso contar con la voluntad política de incidir sobre la dinámica demográfica. En este sentido, la experiencia de las últimas décadas sugiere, en general, la importancia de ganar primero un espacio político idóneo dentro de la estructura ordinaria del Estado, con su jerarquía, su red de vínculos y atribuciones, su partida financiera en el presupuesto regular de la nación y su cabida en los mensajes del poder ejecutivo. Sobre la base de esa inclusión y previa evaluación, puede resultar oportuno considerar la promulgación de una o más leyes que formalicen la política como un todo orgánico. De lo contrario, la disposición legal puede quedar en una suerte de vacío político. Propuestas recientes, como las relativas a la transformación productiva con equidad social y sustentabilidad ambiental, proveen un marco apropiado para diseñar medidas concretas. Desde este enfoque, más que la adopción de políticas generales, se pone de manifiesto la urgencia de medidas y programas específicos, tal vez desprendidos del poder central y puestos en manos de la comunidad destinataria con capacidad de autogestión. Un paso inicial, mínimo, es la adecuada consideración de los factores de población en los planes, políticas y programas económicos y sociales. Sin esta condición es difícil transitar hacia etapas más complejas y elaboradas de institucionalización de las políticas. Aquel papel puede ser desempeñado por comités técnicos, unidades o departamentos de población, sea dentro de los organismos nacionales de planificación o adscritos a otros órganos centrales, los que junto con promover la producción de datos sociodemográficos deben incentivar su aprovechamiento para el diseño de la acción pública en el ámbito socioeconómico. En muchos países donde ya existe este tipo de unidades es necesario fortalecer sus actividades sustantivas y de coordinación, allegando los recursos necesarios (Macció, 1992).

Dentro de esta noción de aproximaciones sucesivas hacia la formulación de políticas de población, un camino posible es el de utilizar el marco institucional ordinario ya existente en cada país para enfocar las medidas hacia metas explícitas, en un calendario preestablecido que habrá de cumplirse dentro del mandato de un determinado gobierno. En el fondo, esta iniciativa apunta a dar a las acciones o políticas relativas a la población un grado de operatividad similar al de las económicas o de los sectores sociales tradicionales. Aunque relativamente modesta si se le compara con una estrategia que incluya la creación de instituciones específicas, esta propuesta supone un conjunto de programas sectoriales ubicados en los ámbitos del Poder Ejecutivo, destinados a alcanzar metas explícitas en un calendario preestablecido. Son muchos los problemas prácticos involucrados, empezando con la determinación de las instancias que han de definir las prioridades, metas y plazos para el cumplimiento de los objetivos propuestos. Sin embargo, aspirar a este objeti-

vo puede resultar, en muchos casos, una alternativa satisfactoria y más realista que la plena institucionalización en grandes estructuras administrativas. Incluso puede constituir una opción adecuada a mediano plazo en muchos países de la región que tienden a la reducción del aparato del Estado y a la concentración de sus esfuerzos subsidiarios en el campo social a través de políticas y programas específicos y focalizados, en lugar de aquellos de tipo universal y globalizante.

Es posible que algunos países, luego de haber consolidado ciertos espacios administrativos y definido necesidades de intervención en algunos aspectos de la dinámica demográfica, deseen progresar hacia una mayor institucionalización de su política de población. Proceder en una secuencia inversa, primero dictando leyes y luego elaborando y realizando programas, podría ser factible en algunos contextos, aunque de esa manera se corre el riesgo de que, como lo ejemplifican muchos casos del pasado reciente, los esfuerzos iniciales se diluyan y que leyes y políticas se transformen en letra muerta.

V. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Como se ha sostenido, la búsqueda de una compatibilización entre las tendencias demográficas y las del desarrollo económico y social constituye un principio válido para fundamentar acciones en el ámbito de la población. Tal precepto es aplicable incluso en aquellas situaciones donde pudiera no existir coincidencia plena en cuanto a las modalidades y alcance de las repercusiones del crecimiento demográfico en las presiones sobre los recursos y el medio ambiente. En este sentido, un gran tamaño de población, en especial si ésta crece en forma acelerada, involucra mayores presiones sobre los recursos. Pero de ello no se deduce que el incremento demográfico sea el único o el más importante de los factores causales de los problemas de insatisfacción de la demanda de servicios sociales o de la degradación del medio ambiente. En consecuencia, tampoco es lícito inferir que la reducción de ese ritmo de crecimiento sea el medio más eficaz, ni mucho menos suficiente, para solucionar tales situaciones. Por ello, se considera que una vía más expedita para la compatibilización o armonización de las variables de población con el desarrollo es el aprovechamiento de las áreas de refuerzo (sinergias) con el conjunto de políticas económicas y sociales.

Una de esas áreas de refuerzo está en el fortalecimiento de las actividades de formación de recursos humanos como un medio para contribuir a mejorar la productividad y la economía en su conjunto, a la vez que a elevar en forma sostenida las condiciones de vida de la población. Así, la promoción de la educación –especialmente de la mujer– no sólo responderá a los requisitos de una transformación productiva, sino también a los objetivos de equidad social (el más elemental de los cuales consiste en la igualdad de oportunidades según género). Además, como el grado de educación de las mujeres es uno de los factores que muestra una relación consistente y estrecha con los niveles de mortalidad infantil y de fecundidad, las

consecuencias demográficas previsibles de tal política serán las de una reducción de las inequidades en la mortalidad y la fecundidad y de una disminución del ritmo de incremento de la población. A su vez, esta atenuación del crecimiento demográfico conducirá a aliviar las presiones sobre las necesidades de educación, lo que permitiría ampliar la cobertura y mejorar su calidad. Otras áreas de potencial refuerzo mutuo existen entre las políticas orientadas a la disminución de las desigualdades sociales en la mortalidad infantil y materna y las de promoción y extensión de los sistemas de seguridad social. Existen evidencias en cuanto a que las reducciones de la mortalidad constituyen un antecedente de la disminución del número de nacimientos, mientras que la extensión de la seguridad social aminora una de las motivaciones económicas más importantes para tener una descendencia numerosa, la de asegurar un cierto apoyo económico durante la vejez.

Además de los ejemplos específicos de refuerzo mencionados, un amplio campo en que las políticas de población pueden interactuar con otras es el ligado a la ruptura de los circuitos de transmisión intergeneracional de la pobreza. Aunque las causas determinantes de esos circuitos de transmisión de condiciones precarias de vida son múltiples, las acciones encaminadas a garantizar el ejercicio de los derechos individuales en el plano demográfico, como aquellas que permiten la materialización del tamaño deseado de familia y la adopción libre y adecuadamente informada de decisiones sobre la movilidad territorial de las personas, colaboran a debilitar parte de los mecanismos de reproducción de ese fenómeno. Esta es también un área en que, no obstante su necesidad, resulta insuficiente la adopción de medidas aisladas en materia demográfica; en realidad, son particularmente importantes las acciones integradas, ya que las diferentes dimensiones y efectos, sea que presenten signos positivos o negativos, se potencian mutuamente.

El ejercicio de los derechos individuales relativos al comportamiento demográfico debe formar el núcleo central de la fundamentación de una política de población. Este constituye un basamento sólido para la consolidación y viabilidad a largo plazo de la política de población como un componente del conjunto de políticas económicas y sociales. Es además una dimensión que tiene múltiples vinculaciones con las nociones de equidad y de fortalecimiento de los recursos humanos, así como amplias coincidencias con los objetivos de la política social y del desarrollo en general. El libre ejercicio de los derechos demográficos aumenta el bienestar de las mujeres y parejas (que ven satisfechas sus aspiraciones) y permite potenciar las sinergias positivas de las diferentes políticas enfocadas hacia la equidad y la inversión en recursos humanos.

De las consideraciones precedentes se deriva la conveniencia de distinguir entre los campos específicos en que la política de población podrá actuar en forma más directa, como las acciones relativas a la fecundidad –a través de programas como los de planificación familiar y de información, educación y comunicación– y aquellos otros en que la política de población se expresará principalmente por conducto de las medidas tradicionales que competen a otros sectores del gobierno. Un ejemplo de estos últimos es el de la política relativa a la morbimortalidad, cuya materializa-

ción se conseguirá mediante las medidas que adopte el sector de la salud; análogamente, la política de migración encontrará sus instrumentos operativos en diversas instancias políticas orientadas a la promoción del desarrollo regional. De ello no debe inferirse que la política de fecundidad, por su carácter más directo, pueda concebirse como desconectada del conjunto de las políticas sociales. Por el contrario, el diseño de acciones coordinadas permitirá garantizar un pleno respeto a los derechos individuales y, de modo simultáneo, contribuirá a que las aspiraciones en materia reproductiva encuentren un correlato en los efectos favorables que desencadenen las políticas sociales.

Por consiguiente, la ejecución de la política de población, concebida en los términos descritos, se aleja de una visión autónoma, compartimentalizada y abstracta, para articularse con las diversas acciones que emprendan las distintas instituciones públicas encargadas de llevarla a la práctica. No se trata, en consecuencia, de fijar metas de población que sean independientes de las políticas de desarrollo económico y social y de encomendar su ejecución a un ente desligado de los órganos gubernamentales que se ocupan de tal desarrollo. Es necesario establecer arreglos institucionales que identifiquen con claridad a los responsables de idear la política y de seguir y evaluar sus resultados. Para estos fines corresponderá aprovechar las capacidades ya existentes en las diversas dependencias, como los ministerios de educación, salud, trabajo, así como prever el establecimiento de instancias de coordinación entre aquellas dependencias. Desde luego, la puesta en marcha de la política de población no podrá depender exclusivamente de los dispositivos del sector público; será preciso que a los esfuerzos de estas dependencias se unan las organizaciones no gubernamentales, las instituciones académicas y las diversas formas de representación de la propia comunidad organizada. Todas estas instancias estarán llamadas también a desempeñar importantes papeles en la aplicación de programas específicos. Esta puesta en práctica implica el diseño de estrategias descentralizadas de operación, un área en que se han acumulado experiencias, con éxitos y fracasos, de la que pueden desprenderse valiosas lecciones.

Un tema de especial atención es el de la definición de metas, incluyendo la fijación de los plazos para lograrlas y la identificación de los instrumentos que permitirán alcanzarlas. Aunque es indiscutible que la determinación de metas, plazos y medios permite movilizar recursos y voluntades hacia el logro de objetivos, existen al menos dos precisiones necesarias. La primera de ellas es que los objetivos sobre los cuales se fijan las metas representan un asunto de competencia y soberanía indelegable de cada país; por lo tanto, las metas en materia de población deberán ser definidas en concordancia con la fundamentación y orientación general de las políticas nacionales. No obstante que en algunos países se ha llegado a establecer metas en cuanto a los niveles globales de la fecundidad, la mortalidad o la tasa de crecimiento de la población, es probable que existan contextos en que, a partir de la atención de los derechos individuales y de la equidad, las metas se refieran a la disminución de las diferencias de la fecundidad o la mortalidad, a la atención de la demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar o a la reducción de la

fecundidad no deseada. Si bien estos objetivos pudieran apuntar, en general, hacia la misma dirección que los referidos a los índices globales, no siempre coincidirán en cuanto a magnitud, prioridad o cronología.

Una segunda precisión esencial es que, con independencia del criterio que sirva de base a las metas, es imprescindible cautelar los aspectos éticos que rodean su consecución. Las acciones deben basarse en el pleno respeto por los derechos humanos básicos y por las decisiones individuales informadas, evitando toda suerte de coerción. Aun cuando las políticas se basen en la satisfacción de necesidades individuales, como la eliminación de la fecundidad no deseada, existe el riesgo de que, en el afán de cumplir determinada meta en cuanto a la cobertura de los servicios de planificación familiar, se induzca indebidamente a la utilización de un método (por ejemplo, la esterilización), y se descuide algún segmento de la población más necesitada que quizás sea menos accesible (por ejemplo, las adolescentes o las mujeres rurales), lo que restaría eficacia social a la política en el logro de su objetivo último, cual es mejorar la equidad. Si se desea aumentar el grado de conciencia y de motivación de las parejas para regular la reproducción, existen otros instrumentos adecuados, como los programas de educación e información sobre población que, bien diseñados, pueden cumplir eficientemente esa función sin amagar el ejercicio de los derechos individuales, incluido el de libre opción por los medios que las personas estimen más idóneos o afines a sus ideas y características culturales.

Finalmente, como se ha adelantado, también existe respecto de las políticas de población un campo propicio para la cooperación internacional. Ciertamente, en el caso de la migración externa se abren posibilidades de acuerdos entre países, asunto que adquiere relevancia en un contexto caracterizado por la globalización de la economía y de las interacciones de los países; los convenios bilaterales, como otros mecanismos de coordinación de políticas actualmente vigentes, son susceptibles de mejoramiento y ampliación con el objeto de otorgar una mayor claridad a los derechos de los migrantes y de minimizar las eventuales áreas de conflicto vinculadas a un tema altamente sensible y que se ve afectado por continuos cambios. Desde luego, estos acuerdos deberán reconocer la potestad de cada Estado para regular los movimientos de extranjeros en su territorio.

Cabe recordar que la cooperación técnica internacional, tanto bilateral como multilateral, ha representado, desde los mismos inicios de las actividades nacionales de población, un apoyo importante, particularmente en cuanto a la planificación familiar, educación en población y recopilación de datos (CEPAL, 1993).

Dada la condición mutable de las variables demográficas y la fuerte heterogeneidad de sus expresiones, los temas y problemas de población presentarán en el futuro una relevancia y complejidad no menores que las detectadas en el pasado; por lo mismo, el papel de la cooperación internacional seguirá siendo esencial. En este sentido debe destacarse que esa cooperación, aunada a los esfuerzos nacionales, no debe circunscribirse a la acción más directa e inmediata en materia de población, sino que ha de considerar la necesidad de analizar, con mayor grado de detalle y de un modo continuo, las cambiantes relaciones entre la dinámica demo-

gráfica y la realidad económica y social de la región. Esta constituye un rico laboratorio en el que se puede aprender mucho sobre los complejos vínculos entre población, desarrollo y medio ambiente, en un marco de progreso democrático, en beneficio de los países que la constituyen y, en alguna medida, de los demás países en desarrollo del mundo. Este tipo de consideraciones ha servido de fundamentación a la iniciativa de los países de América Latina y el Caribe respecto de la formulación, aplicación y perfeccionamiento de un Plan Regional de Actividades sobre Población y Desarrollo.

BIBLIOGRAFIA

Argüello, O. (1991), " Desarrollo económico, políticas sociales y población", *Notas de población*, año 19, N° 53 (LC/DEM/G.117), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), agosto.

Cabrera, G. (1994), "Demographic dynamics and development; the role of population policy in Mexico", *The new politics of population: conflict and consensus in family planning*, J. L. Finkle y C. A. McIntosh (comps.), Nueva York, Consejo de Población; suplemento de *Population and Development Review*, vol. 20, pp. 105-120.

CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1992), *Population policy: a perspective from Latin America and the Caribbean* (LC/DEM/R.111; Ser. A, N° 262). Santiago de Chile, junio.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1993), *Población, equidad y transformación productiva* (LC/G.1758/Rev.1-P). Santiago de Chile, septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.II.G.8.

___ (1992a), *Embarazo en la adolescencia: aspectos psicosociales y familiares* (LC/R.1122), Santiago de Chile, febrero.

___ (1992b), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.5.

Chackiel, J. y M. Villa (1992), "América Latina y el Caribe: dinámica de la población y desarrollo" (DDR/1), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE); documento presentado a la Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe, preparatoria de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994, Santa Lucía, 6 al 9 de octubre.

Chamie, J. (1994), "Trends, variations, and contradictions in national policies to influence fertility", *The new politics of population: conflict and consensus in family planning*, J. L. Finkle y C. A. McIntosh (comps.), Nueva York, Consejo de Población; suplemento de *Population and Development Review*, vol. 20, pp. 37-50.

Finkle, J. L. y C. A. McIntosh (1994), "The new politics of population", *The new politics of population: conflict and consensus in family planning*, J. L. Finkle y C. A. McIntosh (comps.), Nueva York, Consejo de Población; suplemento de *Population and Development Review*, vol. 20, pp. 3-34.

FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (1991), *La población, los recursos y el medio ambiente. Los desafíos críticos*, Nueva York.

Macció, G. (1992), "Factibilidad y oportunidad de las políticas de población en América Latina" (DDR/4), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE); documento presentado a la Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe, preparatoria de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994, Santa Lucía, 6 al 9 de octubre.

Miró, C. (consultora) (1992), "Políticas de población: reflexiones sobre el pasado y perspectivas futuras" (DDR/3), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE); documento presentado a la Reunión de Expertos Gubernamentales sobre

Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe, preparatoria de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994, Santa Lucía, 6 al 9 de octubre.

Naciones Unidas (1975), *Informe de la Conferencia Mundial de Población de las Naciones Unidas, 1974* (E/CONF.60/19), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.75.XIII.3.

___ (1984), *Informe de la Conferencia Internacional de Población de las Naciones Unidas, 1984* (E/CONF.76/19), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.84.XIII.8.

___ (1992), *Global Population Policy: Database 1991* (ST/ESA/SER.R.118), Nueva York.

Ocampo, E. (1983), "Política de población: marco institucional, principios, objetivos y metas", *Análisis de políticas poblacionales en América Latina*, Universidad Central del Ecuador, Quito.

UNCRD (Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional) (1994), *Enhancing the management of metropolitan living environments in Latin America*, Nagoya.

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (1990), *Los niños primero*, Nueva York.

LA SINGULARIDAD DE LAS POLITICAS DE POBLACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LAS POSTRIMERIAS DEL SIGLO XX

Ana Sojo
(CEPAL)

I. INTRODUCCION

La percepción de los gobiernos de la región sobre la dinámica demográfica de sus países es muy heterogénea, pero los mayores o menores grados de satisfacción respecto del crecimiento de la población, sus tasas de mortalidad y emplazamiento territorial, generalmente coinciden con el grado de avance en la transición demográfica de los países.

Comparada con la de Norteamérica, se afirma que el rasgo distintivo de la transición demográfica latinoamericana y caribeña está dado por los esfuerzos para modificar el comportamiento demográfico con el concurso de programas específicos. En la mayoría de los países, ella va acompañada de un uso generalizado de anticonceptivos (Sadik, 1991, pp. 342 y 344). En general, se estima que los programas de planificación familiar, más que iniciar el proceso de reducción de la fecundidad lo han facilitado. Aunque su efecto directo se evalúa como modesto, se perciben como significativas la diseminación de información y la legitimación del uso de anticonceptivos (ECLAC, 1992, p. 15).

Por otra parte, análisis realizados desde las ópticas más diversas convienen en juzgar los resultados de las políticas de población como insatisfactorios. Es controvertible el vínculo causal entre transición demográfica y políticas de población. La transición demográfica ha ocurrido en sociedades con diferentes niveles de desarrollo económico, con tradiciones culturales peculiares, y con una vigencia diversa de programas de planificación familiar. Y aunque las causas de la transición demográfica aún no se hayan entendido muy bien, el proceso se ha extendido incesantemente más allá de fronteras geográficas y de estratos sociales, con una tendencia acelerada.

Se ha afirmado incluso que la dinámica poblacional de la región se ha modificado básicamente como respuesta a factores sociales, económicos y políticos, y sólo en menor medida como resultado de esfuerzos aislados relacionados con la planificación familiar, la educación en materia de población, la inserción de la mujer en la fuerza de trabajo, etc. Es decir, las políticas de población, si lo han hecho, han

contribuido en menor medida a tales cambios (Miró, 1992, p. 2). Pero si bien la experiencia histórica muestra que las transiciones pueden ocurrir sin la propagación de métodos modernos de control de la natalidad (Demeny, 1992, p. 2), sigue resultando polémico pensar si la transición demográfica en estas latitudes se hubiera acentuado en ausencia de políticas.

En este artículo, en primer lugar y como marco de la discusión, exponemos las percepciones de los gobiernos de la región sobre la trayectoria demográfica de sus países. Seguidamente, sintetizamos los principales obstáculos que atentan contra la eficacia de las políticas estatales[1] de población, identificados en recientes análisis. Fundamentalmente, se consideran dos aspectos: su institucionalidad y su integración con otras políticas.

Con base en esas reflexiones, se plantea una hipótesis de trabajo, a saber: que la eficacia de las políticas de población se ha visto comprometida por su falta de especificación dentro del espectro de políticas estatales. Elevar la eficacia de las políticas de población hace necesario definir su particularidad, deslindándolas de otras políticas, fundamentalmente de las sociales y estableciendo, al mismo tiempo, sus vínculos con ellas. La preocupación no es académica: debe contribuir a replantear la definición de las políticas de población, la institucionalidad en que se han encarnado y los actores llamados a sustentarlas.

La política de población tiene como objetivo incidir conscientemente en la dinámica demográfica. Tomar las medidas pertinentes con tal objetivo se ha visto obstaculizado cuando la política de población pretende tener una ejecución autónoma. Por esa razón, ellas se deben ejecutar descentralizadamente[2], es decir, en tanto los parámetros poblacionales sean considerados en las diversas políticas que afectan indirectamente el tamaño, estructura y emplazamiento espacial de la población; de allí que las políticas sociales y regionales sean las que tienen mayor incidencia.

Al contrario de lo que se pueda pensar *prima facie*, ello no implica un desvanecimiento de la política de población. Por el contrario, se distingue entre la necesaria formulación en cada país de una política de población y su ejecución mediante políticas y programas que interactúan con la dinámica poblacional. La política nacional de población debe cumplir un papel orientador, centrado en tres aspectos: fijar en los países metas demográficas concertadas; canalizar fondos hacia las instancias pertinentes; dar seguimiento y evaluar la trayectoria demográfica resultante. La ejecución de las políticas y programas orientados a modificar factores demográficos se realizaría descentralizadamente mediante la inserción sectorial de los parámetros poblacionales (salud, educación y otros); ellos serían, por tanto, ancilares a las políticas sociales o regionales.

1 Por esta razón, no se analizarán programas de población realizados por entidades privadas, situación de relevancia en varios países en el campo de la planificación familiar.

2 Entendida ésta como capacidad de toma de decisiones y disponibilidad de recursos.

II. LAS PERCEPCIONES DE LOS GOBIERNOS

El CELADE, considerando la tasa bruta de mortalidad y la tasa bruta de fecundidad de los países de la región, los ha clasificado en cuatro grupos: grupo I, transición demográfica incipiente; grupo II, transición moderada; grupo III, en plena transición; grupo IV, transición avanzada (diagrama 1 del anexo).

Resulta interesante comparar los estadios de los países conforme a estos parámetros, con la percepción de la transición que tienen los gobiernos y con sus acciones (tablas 1-4 del anexo)[3].

Los gobiernos de la región que aprecian como satisfactorias las tasas de crecimiento de la población, casi en su totalidad, no intervienen para modificarlas. La transición demográfica en estos países se encuentra predominantemente en curso, con las excepciones de Guatemala y Paraguay, donde es aún moderada (tabla 1 y recuadro 1 del anexo). Varios gobiernos de países en plena transición consideran aún muy altas sus tasas de crecimiento e intervienen para reducirla. Es el caso de Costa Rica, Ecuador, México, Perú, República Dominicana y Trinidad y Tabago.

A su vez, en los países más avanzados en la transición se reportan las tasas de crecimiento como muy bajas, con la notable excepción de Bolivia, país de transición incipiente, cuyo gobierno, empero, considera muy baja su tasa de crecimiento (*Ibid.*). Llama también la atención que en dos países con transición avanzada –Barbados y Jamaica– se consideren aún muy altas las tasas y existan medidas destinadas a disminuirlas.

La percepción gubernamental del crecimiento de la población es consistente con aquélla de las tasas de fecundidad. Con la excepción de Colombia, los países que las perciben como satisfactorias no intervienen para reducirla. Llama la atención la percepción satisfactoria de Paraguay, a pesar de su alta tasa de natalidad. Como se ve, los gobiernos que perciben las tasas como altas o moderadas son de países con tasas de natalidad altas, e intervienen para reducirlas (tabla 2 y recuadro 1 del anexo).

En la mayoría de los países se entrega apoyo directo al uso efectivo de métodos modernos de anticoncepción (tabla 3 del anexo).

Pocos son los países clasificados con mortalidad alta, y numerosos todavía aquellos con mortalidad moderada. Colombia, México, República Dominicana, Suriname y Venezuela figuran entre los gobiernos de países clasificados con mortalidad moderada, pero que la consideran no aceptable. En los países clasificados con mortalidad baja, donde la esperanza de vida es de 70 años y más, se percibe la situación como aceptable (tabla 4 y diagrama 1 del anexo).

La percepción de la actual distribución espacial de la población es predominantemente negativa[4]. Del total, únicamente dos gobiernos la consideran satisfactoria,

3 Cabe destacar que lo aquí planteado se basa exclusivamente en los resultados de la Sexta Encuesta Demográfica entre los Gobiernos, realizada en 1988 por la División de Población de Naciones Unidas.

4 Puede resultar útil distinguir cuatro categorías de países de acuerdo con sus políticas de redistribución de la población: países con políticas explícitas y específicas; países con políticas de desarrollo regional y con algunas medidas de gobierno orientadas a ajustar el patrón de distribución de la población a los objetivos del desarrollo; países con planes de desarrollo que incluyen como problema la redistribución de pobla-

siete desean cambios pequeños y veinticuatro cambios grandes. De los gobiernos que plantean la necesidad de pequeños cambios, tres dicen tener políticas para desacelarar las tendencias de migración interna, dos para revertir actuales tendencias y tres afirman no tener ninguna. Los gobiernos que desean cambios grandes, afirman tener políticas para desacelerar tendencias de migración interna o bien para revertirlas (tablas 5 y 6 del anexo).

En cuanto a la inmigración internacional, sólo cuatro países consideran la tasa muy baja y tienen políticas para elevarla. Seis países que la consideran muy alta tienen medidas para reducirla. Un contingente importante que la percibe como satisfactoria tiene medidas para mantenerla (tabla 7 del anexo).

La emigración internacional, por su parte, es considerada alta por catorce gobiernos, diez de los cuales han tomado medidas para reducirla. La mayoría de los gobiernos la considera satisfactoria, y algunos intervienen para mantenerla. Es curioso que tres gobiernos que la perciben como satisfactoria tomen, sin embargo, medidas para reducirla (tabla 8 del anexo).

III. OBSTACULOS ENFRENTADOS POR LAS POLITICAS DE POBLACION

1. Una precaria institucionalidad y precedencia

Según existan o no políticas de población en los países, el grado de atención explícita que reciban y la vigencia de acuerdos respecto de la población y su crecimiento, pueden distinguirse cuatro situaciones fundamentales: aplicación de políticas sin una regulación legal comprensiva o ley de población; existencia de un cuerpo legal con agencias de administración y gestión; vigencia de leyes normativas más o menos completas, que no han sido concebidas orgánicamente; ausencia de legislación, sin atención ni mecanismos para la acción sectorial o, si hay mecanismos, éstos son muy débiles (Macció, 1992, p. 8).

Los países latinoamericanos que han logrado reducciones importantes de la fecundidad han usado estrategias muy diversas. En México, se puso en vigor desde 1973 una ley general de población y el Consejo Nacional de Población ha venido formulando desde 1976 programas nacionales, con una ejecución progresivamente descentralizada; los servicios se canalizan mediante el sistema nacional de salud. En Brasil, los sectores privados y comerciales han jugado un papel clave, utilizando fuertemente medios de comunicación masivos. En Colombia, fueron pioneras las instituciones privadas, seguidas más tarde por el servicio nacional de salud, sin que se formularan políticas globales de población; ha sido relevante el papel del sistema

ción, pero sin una política explícita que la solucione; países con planes de desarrollo que no consideran la redistribución de la población (Urzúa, 1979, p. 76). Los obstáculos para que tales políticas hayan sido eficaces, y las perspectivas a la luz de las transformaciones económicas relacionadas con la innovación tecnológica requerida actualmente en América Latina han sido tratados en Sojo, 1991.

comunitario. En Costa Rica, se creó un programa de planificación familiar y educación sexual en 1968 y una comisión nacional de población una década después; sin formular una política para control del crecimiento de la población, se lograron avances mediante una eficaz red comunitaria; a diferencia de otros países, predomina el uso de métodos reversibles (ECLAC, 1992, p. 15).

Los gobiernos que han adoptado políticas de población han definido diversas formas institucionales, a fin de impulsar los objetivos y velar por el uso de los instrumentos adecuados. Se pueden distinguir tres tipos de instituciones:

- pequeñas unidades técnicas ubicadas en un alto nivel gubernamental para garantizar que los aspectos demográficos han sido considerados en los planes de desarrollo;
- consejos interministeriales encargados del desarrollo, supervisión y, en algunos casos, de la coordinación de las políticas de población;
- agencias de coordinación de planificación familiar encargadas de coordinar y asignar fondos a programas de planificación familiar, o bien de ejecutarlos (ECLAC, 1992, p. 12).

Tales figuras jurídicas se insertaban dentro de la perspectiva de la planificación central y del papel que allí le cabía cumplir al Estado. Las actividades de población se organizaron generalmente como programas, con énfasis en el lado de la oferta, sobre todo de servicios de planificación familiar (Demeny, 1992). La institucionalidad creó inicialmente grandes expectativas, como una vía para integrar los asuntos de población en las estrategias de desarrollo. Sin embargo, su influencia no resultó ser la esperada, tanto por la fragilidad y *status* inferior de estas unidades en la burocracia gubernamental y en los países[5], como por su incapacidad para desarrollar programas efectivos integradores de población y desarrollo (Sadik, 1991, p. 370).

Considerando la situación en 1988, una minoría de los países de la región contaba con Consejos o Comisiones Nacionales de Población (tabla 9 del anexo); ello expresa una menor presencia de tal institucionalidad respecto de la década de los setenta[6].

En el Caribe han predominado los grupos de trabajo *ad hoc* (*task forces)* en este ámbito. La mayoría de los países latinoamericanos contaba entonces con oficinas insertas en el ministerio u oficina encargada de la planificación, mientras que algunos no tenían ninguna agencia directamente responsable del tema (tabla 9 del anexo).

5 En casos extremos, algunos Consejos nacionales de población no han logrado quórum que les permita sesionar en forma regular, haciendo ostensible la reducida importancia asignada a los asuntos de población (Boland, 1992, p. 98).

6 Cabe recordar tres trayectorias de los Consejos o Comisiones en la región. En algunos países nacieron para cubrir amplios aspectos de población y permanecieron bastante activos; pero en algunos casos, dificultades de funcionamiento llevaron a reestructurarlos. En otros casos, los Consejos nacieron después de que alguna entidad gubernamental o grupo *ad hoc* había sentado las bases institucionales (CELADE, 1992a).

El grado de avance de los países en la transición demográfica no puede asociarse con un determinado marco institucional. Aunque todos los países que tienen comisiones o consejos de población se encuentran en plena transición, otros países de ese grupo o bien no tienen ninguna agencia directamente responsable o tienen una oficina en la entidad de planificación económica y social. Esta última se da en países situados en los diversos estadios. Algunos gobiernos no tienen ninguna agencia responsable porque no consideran adecuado formular políticas de población independientes; tales países se encuentran también en muy distintos estadios de la transición.

Resalta que los países más avanzados en la transición tenían sólo un grupo de trabajo dedicado a ello –inactivo, en el caso de Argentina– o ninguna agencia responsable[7]. Esa circunstancia deja como interrogante si los países más avanzados lo han logrado sin una institucionalidad fuerte y, de ser así, qué conclusiones podrían sacarse para las políticas de población (diagrama 1 y tabla 9 del anexo).

La crisis económica de los ochenta debilitó aún más la prioridad de los temas de población, ante problemas tan apremiantes como la deuda externa, la estabilización económica y el ajuste estructural. En ese contexto, la importancia de los planes de desarrollo y de la planificación tradicional declinó, y las acciones gubernamentales se concentraron en programas específicos (Macció, 1992, p. 3).

A los factores del contexto se suma la dinámica propia de las instituciones, que no contribuyó a fortalecer su impacto político. Muchas veces la indagación de estos organismos en las interacciones entre población y la dinámica socioeconómica ha sido descriptiva, o bien los esfuerzos se han centrado en elaborar modelos econométricos y cuantitativos, sin consideraciones operacionales sobre cómo influir en ellas. O, en el otro extremo, no han tenido la capacidad técnica para realizar estimaciones y análisis demográficos que permitieran, siquiera, considerar el crecimiento y la estructura de edades de la población como variables exógenas para la demanda de servicios sociales. La carencia de evidencias convincentes elaboradas por estos organismos sobre los vínculos entre población y desarrollo, les dificulta tener una posición fuerte e influyente sobre las decisiones sectoriales pertinentes (Boland, 1992, pp. 95 y 99; Sadik, 1991, p. 372; Siddiqui, 1985, p. 21).

La inestabilidad política ha amenazado la continuidad de los programas y organizaciones dedicadas a ejecutar políticas y programas de población, y su estabilidad administrativa tampoco ha estado asegurada. Las unidades, al no estar legitimadas dentro del Estado, deben distraer muchos esfuerzos sencillamente para ganarse un espacio; los asuntos de población suelen ser percibidos como competitivos con los de otros sectores sociales. Muchos organismos no han desarrollado una fuerte red de relaciones internas y externas, tanto dentro de los propios organismos

7 En el caso de Argentina, la Comisión de política demográfica dejó de funcionar al poco tiempo de haber sido creada (1974). Se trató de reactivarla infructuosamente en 1976 al promulgarse una ley nacional de población que le otorgaba un papel central. En 1988, se creó la Comisión interministerial de políticas de población para asesorar al Poder Ejecutivo en la adopción de estrategias de población en el corto, mediano y largo plazos (CELADE, 1992a).

de planificación, como con el sector público en general y el sector privado (Macció, 1992; Sadik, 1991, p. 371). Las unidades de planificación familiar no se han vinculado adecuadamente a los ministerios relacionados con desarrollo social y muchas veces han tenido escaso apoyo político y financiero (Finkle, 1992, p. 7).

No siempre el personal de las unidades de población cuenta con calificaciones adecuadas; el entrenamiento, de darse, tiene lugar en el propio trabajo. Se presentan problemas de motivación. La alta rotación de personal resultante dificulta, por su parte, los necesarios contactos y vínculos con sectores gubernamentales y de la sociedad civil. Todo ello, a su vez, conspira contra el establecimiento de agendas de trabajo y cronogramas claros (Macció, 1992, p. 15; Boland, 1992 y 1985, p. 4; Sadik, 1991, p. 371).

A pesar de su precariedad, muchas veces las unidades han pretendido, temerariamente, controlar todos los proyectos de población existentes en los países y tener el poder para aprobar los proyectos públicos y privados (Sadik, 1991, p. 372), o bien sus esfuerzos de integrarse con otros sectores no han prosperado porque los términos de referencia para la integración sectorial han sido preparados sin considerar a los involucrados y a los responsables de la planificación (Siddiqui, 1985, p. 27).

La ausencia de una perspectiva global es otro factor obstaculizador que han debido enfrentar las instituciones. Se afirma que las áreas y asuntos demográficos están repartidos en un gran número de agencias y oficinas gubernamentales sin una comunicación efectiva entre ellas, privadas además de un marco conceptual que permita integrar las diferentes políticas nacionales relacionadas con población (UN Secretariat, 1990, p. 32).

Hay un elemento poco destacado por los análisis que merece mayor atención: las políticas de población, tal y como se realizan actualmente, interpelan débilmente a los actores sociales y, por lo tanto, no forman parte de la plataforma de los líderes políticos (Macció, 1992, p. 14). En tal circunstancia, difícilmente podrán legitimarse y ganar influencia.

Como se ha visto, la evaluación de la institucionalidad vigente resulta sumamente negativa. Luego, cabe reflexionar sobre la causalidad de los importantes cambios ocurridos en las últimas décadas en el tamaño, estructura y emplazamiento espacial de la población.

Como se ha señalado, los países latinoamericanos y del Caribe han alcanzado diversos estadios en sus tasas de natalidad y mortalidad, que permiten distinguir grados de transición demográfica incipiente, moderada, en curso y avanzada. No es correcto establecer relaciones directas entre avances en la transición de la fecundidad y avances en la caída de la tasa de mortalidad: el sistema de salud que media entre ambas tendencias resulta fundamental para explicar el comportamiento de la mortalidad. Ello explica parcialmente las asincronías que se observan entre el grado de modernización económica de los países latinoamericanos y del Caribe, el grado de transición en la fecundidad y el perfil de la mortalidad.

A pesar de las serias restricciones presupuestarias de la década de los ochenta, en algunos países se conservaron o, al menos, estancaron indicadores del nivel de

bienestar que venían expresando mejorías, como las tasas de mortalidad infantil o ciertos patrones de morbilidad. Desde años previos a la crisis, fueron muy positivos los efectos del mejoramiento y abaratamiento de técnicas que inciden en la mortalidad infantil, como la rehidratación oral antidiarreica y la vacunación de menores. Cuando estalló la crisis, en general, no se abandonaron los programas de vacunación. Sin embargo, aunque en dimensiones relativamente reducidas, tuvo lugar un incremento de algunas causas de muerte, como las relacionadas con deficiencias nutricionales e infecciones intestinales.

La fecundidad y la mortalidad no sólo determinan el crecimiento de la población, sino también su estructura de edades, que varía notablemente desde aquellos países situados en el estadio incipiente de la transición, donde la población menor de quince años asciende a cerca del 42 por ciento y la de la tercera edad alcanza a un 6 por ciento, a países en el estadio más avanzado, donde un 28 por ciento de la población es menor de quince años y un 13 por ciento mayor de sesenta (Chackiel, 1991, p. 10).

En lo que se refiere al emplazamiento espacial de la población, los resultados son poco halagadores; éste en general se considera inadecuado. Las políticas nacionales de redistribución de la población parecen haber sido ineficaces en razón de sesgos normativos y tecnocráticos compartidos con los enfoques regionales tradicionales que pretendían una "geografía voluntaria" (Sojo, 1991).

Pensando en causalidades, despiertan perplejidad los profundos cambios poblacionales, más incluso cuando las instituciones encargadas de las políticas de población adolecen de los graves problemas enunciados. Lagunas de conocimiento dificultan cerrar esta brecha y ponen sobre el tapete carencias de la investigación demográfica, cuya superación podría contribuir a la formulación de políticas.

No resulta fácil, por ejemplo, entender hasta qué punto los cambios de la fecundidad pueden imputarse a factores tan diversos como: políticas y programas de planificación familiar, transformaciones de tipo cultural vinculadas con los medios de comunicación masivos, procesos de urbanización, creciente incompatibilidad del trabajo remunerado y del doméstico por carencias de infraestructura para el cuidado de los niños, difusión de modelos de consumo que dan más importancia al bienestar material y los deseos y necesidades de las propias mujeres que generalmente no participaron individual u organizadamente en el diseño y ejecución de los programas (Krawczyk, 1992, p. 16).

Al decir "lagunas de conocimiento" nos referimos a la necesidad de discernir los cambios sociales más profundos de los cuales la transición demográfica puede ser una manifestación, o bien, al tratamiento riguroso de las variables no demográficas y de las variables contextuales y políticas que inciden en la dinámica poblacional. A tal efecto, cabría explorar la incidencia de diversos factores culturales[8] y

8 Algunos elementos culturales pueden tener efectos directos en la fecundidad; es el caso de las prácticas de amamantamiento prolongado que coadyuvan a un mayor espaciamiento de los nacimientos. El efecto

económicos, o la importancia relativa de las determinaciones institucionales e individuales y de lo fortuito. La investigación de las bases empíricas de la dinámica poblacional ha descuidado algunos aspectos, como las tendencias de fertilidad moderna en ausencia de programas, o ha eludido plantear si las reducciones de la fecundidad pueden acarrear el desarrollo de programas de planificación familiar, como fenómeno complementario o sustitutivo de la causalidad contraria normalmente aceptada (McNicoll, 1990, pp. 80 y 81)[9].

La relativa confusión sobre la causalidad de la transición también resta eficacia a las políticas[10]; tales investigaciones podrían contribuir a elaborar estrategias para incluir nuevos actores en las políticas o para insertar de modo novedoso actores que no han sido considerados adecuadamente. Es necesario, además, dilucidar el carácter de la motivación individual en la transición demográfica, lo cual puede coadyuvar a formular políticas considerando el "lado de la demanda" de la ecuación (Demeny, 1992, p. 2).

Es así como la relevancia poblacional del papel de la mujer en el ámbito público y el doméstico y, en fin, de su subordinada ciudadanía (Sojo, 1985) ha sido bastante descuidada. De dársele un justo lugar, cabría insertar vigorosamente el tema de población en las tareas de las oficinas gubernamentales de la mujer o de las numerosas organizaciones no gubernamentales que han proliferado en la región durante las dos últimas décadas. Si se afirma que las políticas de población sufren de una relativa orfandad al no ser asumidas cabalmente ni por actores ni por los políticos, las mujeres podrían, con sus reivindicaciones de participación plena, ser abanderadas de ciertos objetivos poblacionales, siempre y cuando se respeten tales reivindicaciones, sin pretender subordinarlas o estrecharlas a objetivos poblacionales.

La consideración de la temática de la mujer en el contexto de los problemas demográficos es reciente y esporádica a pesar que, según estimaciones, ella es responsable de la anticoncepción en un 80 por ciento de los casos. Para aumentar la eficacia de la planificación familiar, las políticas no pueden basarse en elucubraciones sobre el tamaño de población apropiado para contribuir al desarrollo de un país: la perspectiva debe reflejar las necesidades y demandas de las mujeres, y la participación de ellas puede ser auspiciosa en el diseño de políticas (Krawczyk, 1992, pp. 6, 7 y 16).

Teniendo en cuenta la débil movilización de actores sociales en torno a las políticas de población, reflexiones semejantes pueden ser válidas para otros grupos sociales cuyos intereses puedan articularse con objetivos demográficos.

---

de otros elementos culturales puede ser mediatizado; por ejemplo, la influencia de transformaciones de los valores religiosos en la región en las opciones sobre comportamiento reproductivo.

9 Una síntesis de la discusión reciente sobre los determinantes de la reducción de la fecundidad puede verse en *Department of Economic and Social Development of the United Nations*, 1992, pp. 58-76.

10 Por ejemplo, conclusiones sobre la incidencia de la educación en el comportamiento reproductivo, sobre todo de la mujer, son útiles para fundamentar un renovado énfasis de ese aspecto.

2. *La elusiva identidad de las políticas de población*

Definir las políticas de población continúa siendo polémico. Por ejemplo, cuando se realiza en forma excluyente, afirmando que en gran parte del mundo la política de población y la planificación familiar son casi sinónimos (Finkle, 1992, p. 1). Ello, a diferencia de una definición descriptiva cuya amplitud parece adecuada, como es la de política estatal con una variedad de objetivos concernientes a variables demográficas (Miró, 1992, p. 2).

Por su parte, cuando se consideran políticas de población todas las acciones colectivas –estatales y de otro tipo– que acarrean en forma casual o intencional cambios en los factores demográficos (Maguire, 1990, p. 40), resulta complicado el *status* de los efectos demográficos no intencionales y muy extensa la definición. Igualmente difícil es la idea de clasificar las políticas según contenidos demográficos implícitos y explícitos (Pool, 1992) y, sobre todo, inconducente. La pluralidad de objetivos a que responden prácticamente todas las políticas dificulta enormemente tal intento[11].

La búsqueda de definición de las políticas poblacionales se traslapa permanentemente con la pregunta respecto de sus relaciones con otras políticas estatales, cuestión que abordaremos en lo que sigue.

a) *Ejecución mediante políticas sociales*

La definición de las políticas de población aparece a menudo mezclada con la pregunta respecto de la entidad llamada a ejecutarlas, ángulo desde el cual se plantea su vínculo con otras políticas. Por ejemplo, se afirma que ellas tienen como instrumentos programas y proyectos ejecutados por agencias sectoriales del gobierno, no responsables explícitamente de administrar esta política. Y que los objetivos demográficos deben procurarse con medidas y programas directamente realizados por la agencia encargada de formular, coordinar, medir, evaluar, en síntesis, de administrar políticas de población, en colaboración con otros departamentos sectoriales (Miró, 1992, p. 2).

La ambigua singularidad de las políticas de población va acompañada de un frecuente llamado a que estén integradas en el espectro de políticas estatales, sobre todo con la política social y la económica. En ese sentido, recurrentemente está en juego su *locus*, que oscila entre su adscripción estricta a las entidades directamente responsables y su ubicuidad.

Es así como, para lograr un mayor espacio político y financiamiento, se ha propuesto abandonar la pretensión de adoptar políticas de población con las aspiraciones legales e institucionales de que normalmente se ven acompañadas. En su

11 De allí la confusa clasificación de políticas realizada por Pool (1992). Por ejemplo, cuando define el control de la mortalidad como una forma explícita y directa de política de población, que puede ser designado simple y llanamente como una política de salud.

lugar, la "reforma demográfica" debe insertar las políticas en las actuales estructuras estatales, aprovechando nichos adecuados del marco institucional vigente; se debe actuar mediante programas sectoriales, que pueden ser independientes, abocados a metas muy explícitas (Macció, 1992, pp. 21 y 22). La argumentación es consciente de los problemas de especificidad en juego: "Se puede decir que tal propuesta no es distinta de fortalecer la política social y ello es correcto; pero más allá del rótulo es importante enfatizar la posibilidad y urgencia de una acción de sentido común en las manifestaciones de desigualdad más serias, como se hacen manifiestas en los estudios sociodemográficos" (*Ibid.*, p. 23, traducción de la autora).

Es importante destacar que recurrentemente se evidencian traslapos con las tareas de las políticas sociales: "...la política de población claramente debe incluir metas relacionadas con mortalidad y programas para diversos grupos de edades y de género de la población, a ser realizadas por las diferentes agencias del Estado, tales como departamentos de salud, instituciones de seguridad social" (Miró, 1992, p. 3, traducción de la autora). Ello se transluce, por ejemplo, en discusiones recientes sobre la calidad de los servicios de planificación familiar, cuando se propone trasladar la atención desde los asuntos demográficos *per se*, a la salud reproductiva como la razón primaria de las políticas y servicios de planificación familiar (McGreevey, 1992, p. 5), o bien cuando se plantea que los programas socioeconómicos y los proyectos incluyan acciones en una o más variables demográficas.

Como las variables que se desea han sido modificadas por el comportamiento microsocial y por cambios macrosociales, cada política pública debe incluir el aspecto de población. La responsabilidad de su cumplimiento no estaría únicamente en manos de la agencia ejecutiva, sino de la máxima autoridad de los respectivos sectores. Se deben crear canales de coordinación y mecanismos de consulta con los grupos objetivo y definir metas armónicas con los objetivos de desarrollo económico y social (Miró, 1992, pp. 5-7).

b) *Restricción de las políticas sociales*

Algunos planteamientos que reducen las políticas de población a programas para limitar la fecundidad, proponen también estrechar las políticas sociales, de una manera que les sea funcional por su incidencia en la estructura de incentivos relevante para la fecundidad. De acuerdo con esta óptica conservadora, una fuerte red de instituciones públicas en salud y educación desincentiva la demanda de planificación familiar; la situación contraria se da cuando los padres tienen que incurrir en costos directos para tal efecto (Demeny, 1992, p. 8)[12].

12 Nos parece muy criticable tal posición y difícil de sostener empíricamente. No se entendería la situación contraria en países donde existe una red importante de seguridad social y de educación pública, como es el caso de los países europeos en los cuales existe un Estado de bienestar, y donde ello no impidió la transición demográfica; en América Latina, también habría ejemplos como Argentina y Costa Rica. Casos como el de Guatemala, de alta fecundidad y debilísima atención pública de salud y educación, prueban también lo contrario. Demeny parece tener una visión negativa de las políticas sociales. Ellas tendrían una razón de ser estrictamente redistributiva, pero que no se logra (p. 10). Ve como altamente deseable el caso

c) *Sinergias con políticas sociales*

Por el contrario, otros análisis destacan cómo las políticas sociales pueden contribuir a metas demográficas. Se afirma, por ejemplo, que promover la educación, particularmente de la mujer y más allá de un cierto nivel, generalmente en torno a seis o siete años, es una política socioeconómica que parece tener efectos considerables para reducir la fecundidad (Tabbarah, 1992, p. 13). De allí que los montos destinados a la educación de la mujer representen un ahorro futuro en el sector al reducirse la tasa de fecundidad y, por tanto, la demanda educativa. Por su parte, la alta fecundidad a través de las demandas al sistema escolar puede afectar negativamente la calidad de la educación y, con ello, las destrezas de los escolares.

En relación con la salud, se destaca que cuando los padres desean tener un número determinado de hijos, la reducción de la mortalidad infantil limita la fecundidad deseada para lograr tal propósito (*Ibid.*).

En el caso del sistema previsional, la estructura de edades de la población mediante las tasas de dependencia, la relación pensionados/contribuyentes, la edad de retiro y las expectativas de vida acarrean demandas peculiares para el sistema, y es determinante en su financiamiento (Mesa-Lago, 1991). Por su parte, las carencias del sistema previsional pueden incidir en el comportamiento demográfico de los sectores desprotegidos: los pobres pueden tratar de proveerse su propio respaldo para la vejez procreando familias extensas (Lipton, 1983, p. 81); he aquí otro importante ámbito en que la política social puede tener incidencias demográficas.

IV. CONDICIONES PARA AUMENTAR LA EFICACIA DE LAS POLITICAS DE POBLACION

Se ha considerado la debilidad institucional subyacente a las políticas de población, expresada en instancias sin recursos humanos adecuados, con escaso presupuesto y capacidad para tomar decisiones, y con débiles vínculos interinstitucionales. Se han resaltado los avances logrados a pesar de estas debilidades, o en ausencia de organismos dedicados estrictamente a esos fines.

La eficacia de las políticas de población parece haberse visto comprometida por su falta de especificación dentro del espectro de políticas estatales. Luego, para elevar su eficacia se hace necesario definir su singularidad estableciendo un deslinde respecto de otras políticas, fundamentalmente de las sociales. Ello implica replantear la definición de las políticas, la institucionalidad en que se han encarnado y los actores llamados a sustentarlas. Paradójicamente, avanzar hacia una mayor

de la integración de los programas de planificación y de los servicios generales de salud, pero estima difícil que se alcancen y mantengan los estándares de calidad para la provisión de servicios de planificación familiar en niveles que son mucho mayores que aquellos de los servicios de salud en general (p. 5, *¡sic!*) ¿Cuáles sistemas de salud tendrá el autor presentes?

singularidad pasa por dejar de lado pretensiones hegemónicas y por acotar un campo más restringido, pero eficaz, para las políticas de población.

La esencia de la política de población es su pretensión de incidir en la dinámica demográfica; ello, no necesariamente desde entidades que ejecuten autónomamente las medidas pertinentes. Se puede y debe formular una política nacional de población que surja de consensos sociales en torno a objetivos respecto de un determinado ritmo de crecimiento de la población, un equilibrio entre sus componentes etarios, un emplazamiento adecuado en el territorio nacional y a determinadas tendencias de la inmigración internacional. Ella se denomina política de población en tanto fija rangos y límites para los aspectos demográficos; pero se hace efectiva mediante otras políticas, con su debida inserción sectorial, que inciden en el tamaño, estructura y emplazamiento de la población.

Respecto del tamaño y estructura poblacional, las políticas sociales, particularmente salud y educación, tienen una incidencia más directa; dimos algunos ejemplos en el apartado anterior. La política económica lo hace indirectamente. En cuanto al emplazamiento territorial, las políticas regionales y económicas son las que tienen mayor incidencia; las sociales indirectamente, mediante su contribución a crear los factores de la producción necesarios para la competitividad sistémica.

Para ejemplificar la propuesta nos referiremos seguidamente a las consecuencias poblacionales de la transformación productiva, derivadas primordialmente de alteraciones en el empleo acarreadas por la introducción de nuevas tecnologías y los efectos de la elevación de la productividad en las remuneraciones y en el acceso a servicios sociales, si se cumplen criterios de equidad y de creación de factores para la competitividad sistémica[13].

Están en juego posibilidades diversas de los espacios económicos para perder, recibir y retener población. Las expectativas de éxito en materia de retención, reorientación y reubicación de población son función de políticas referidas a las pautas espaciales de creación de empleo y de provisión de servicios (CELADE, 1984, p. 103). Es oportuno destacar que las actuales pautas de distribución de la población en los países parecen asentarse poco en políticas de redistribución de la población. Por su parte, las estrategias regionales y de descentralización relacionadas con la innovación tecnológica pueden ser determinantes para el emplazamiento poblacional en el territorio, pero no en un sentido normativo, sino en tanto logren actuar endógenamente sobre los elementos que atraen, expulsan y retienen población.

La creciente apertura de las economías latinoamericanas y del Caribe y las condiciones de competitividad prevalecientes en el mercado internacional imponen desafíos relacionados con el desarrollo local y regional. En lo que respecta a la competitividad, el decreciente papel de los salarios, las características de producto asociadas con la especialización flexible, los requerimientos de recursos humanos calificados asociados con la competitividad sistémica, junto con otros factores, repre-

13 Las siguientes ideas han sido desarrolladas en Sojo, 1991. Allí se señala la bibliografía correspondiente.

sentan una devaluación de los factores básicos o naturales como fuente de productividad y competencia. En este contexto, las zonas deprimidas, cuya ventaja comparativa fundamental es la mano de obra barata, tienden a perder atractivo para empresas que pretenden competir de acuerdo con las reglas del mercado internacional.

Si se promueve la transformación productiva, la equidad referida a la distribución de actividades económicas en el espacio no puede ser sinónimo de un equilibrio u homogeneidad espacial. Ni las industrias ni las inversiones privadas se distribuyen en forma homogénea, y precisamente en ambientes innovadores diversas asimetrías constituyen la base de las barreras competitivas. En esa perspectiva, no resulta conveniente inducir a empresas, mediante subsidios, a que localicen actividades en zonas donde hubiesen preferido no establecerse. Por el contrario, las estrategias de desarrollo local y regional endógeno deben orientar respecto de potenciales fuentes de productividad, de acuerdo con las peculiaridades, transformaciones y complejidades locales; deben promover la innovación productiva, la elevación de la productividad y de la competitividad y la plena utilización de los recursos endógenos, en tanto la innovación tecnológica está asociada con una valoración cualitativa de los factores y del entorno.

Lo endógeno es abierto al mundo y su valorización puede ser eficaz como elemento de retención de población. Políticas de descentralización y desarrollo endógeno pueden actuar conjuntamente con las tendencias vigentes de atenuación del ritmo concentrador de la población. Junto con elementos mediadores de carácter cultural o individual, condicionantes estructurales de la distribución de la población, como el empleo y la elevación de la productividad, pueden promover la retención en ciertas zonas periféricas o la reubicación de población desde zonas altamente concentradas mediante elementos endógenos que actúen como factor de atracción.

La descentralización y desconcentración de los programas sociales y la gravitación de políticas contra la pobreza interactúan con la distribución espacial de la población, por sus consecuencias para el costo de los servicios sociales, su cobertura y calidad, sus economías y deseconomías de escala. Es así como la población rural dispersa suma a sus carencias socioeconómicas problemas de cobertura o de calidad de los servicios educacionales y de salud.

En el campo de las políticas sociales, las variables demográficas deben ser consideradas para atender aspectos muy diversos: los efectos en la población de las propias polítpetitivas. Por ejemplo, promover la educación de la mujer más allá de c erto nstintas etapas de vida, a fin de consolidar y asegurar la maduración de esta inversión; asegurar encadenamientos positivos hacia atrás y hacia adelante en las políticas sociales; promover sinergias de programas que actúan sobre manifestaciones interrelacionadas de la pobreza (Sojo, 1990, p. 198).

Las diversas tasas de natalidad y mortalidad, que manifiestan el grado de avance en la transición demográfica, determinan tanto el crecimiento de la población como su estructura de edades, factores que coadyuvan a definir énfasis y

prioridades en la inversión en capital humano, particularmente en educación y en salud. En el sector educación, la estructura de edades de la población determina los peculiares énfasis del gasto en la enseñanza primaria, secundaria y universitaria. También para la capacitación formal y en el marco de la empresa[14].

Para las políticas de salud, la transición demográfica se revierte en peculiares demandas al sistema de salud y, por tanto, en la necesidad de introducir cambios en su organización y funcionamiento. Resulta también significativa la distribución de la salud en los diferentes grupos de la población, desigual en nuestra región: los grupos de menores ingresos presentan tasas de mortalidad más elevadas, mayor desnutrición y morbilidad, y una menor esperanza de vida, lo cual origina un mutuo traslapo entre las eras epidemiológicas. Tal polarización epidemiológica suele conducir a una perniciosa competencia por prioridades y recursos para atender las diversas patologías (Bobadilla y otros, 1991, p. 19)[15].

En el combate de la pobreza, las reflexiones sobre la transición demográfica y epidemiológica y sus efectos en los sistemas de salud son útiles para evitar sesgos muy inconvenientes en las políticas de "focalización" (Sojo, 1990, pp. 188 y 189) que evidencian las limitaciones derivadas de algunos énfasis unilaterales: del énfasis curativo en detrimento del preventivo, del énfasis en el nivel primario en detrimento de otros, o de la concentración excesiva en ciertos beneficiarios, como en los programas materno-infantiles[16].

Para combatir la pobreza también es necesario considerar las tasas de fecundidad de los diversos estratos de ingreso. Aquellos grupos con menores ingresos y menor instrucción tienen tasas de fecundidad más elevadas. La alta fecundidad asociada con bajos niveles de instrucción y con problemas de cobertura del sistema de salud expone a las mujeres a mayores riesgos en el embarazo y el parto. Ello habla a favor de políticas relativas al crecimiento de la población, que interactúen con otras pertinentes en el campo de la política social y económica[17]. Para promover que las parejas determinen voluntariamente su número de hijos, se debe ofrecer

14 Por ejemplo, si la fecundidad ha bajado, los grupos correspondientes a la alta fecundidad se incorporan a la vida laboral más tarde; ello representa hoy un importante esfuerzo en inversión en tales grupos que asegure la maduración de esa inversión. El cambio de la estructura por edades de la población, al elevarse la esperanza de vida, puede elevar la tasa de permanencia en el trabajo y frenar la promoción de grupos de menor edad; en medio del cambio de paradigma tecnológico, esta tendencia habla a favor de un necesario "reciclaje" de los grupos que tiendan a permanecer y cuya formación resulte obsoleta.

15 Véanse logros cuando se han evitado orientaciones unilaterales del sistema de salud. Respecto de la mortalidad adulta en Costa Rica, véase Rosero-Bixby, 1991.

16 En Chile, el actual gobierno estima que durante el gobierno militar tuvo lugar una "sobrefocalización" de inversiones en el nivel primario, sin contrapartida en otros más complejos. De allí los desequilibrios del desarrollo de los servicios clínicos; la falta de equipos para diagnóstico y tratamientos que prolonga innecesariamente las internaciones y el escaso desarrollo de sistemas no médicos de apoyo a la función hospitalaria; la falta de integración con el subsector privado que impide un aprovechamiento óptimo de la infraestructura nacional. Se estima que la organización del sistema es inadecuada para atender la complejidad de patologías propias del patrón epidemiológico emergente y un insuficiente desarrollo de programas preventivos (MIDEPLAN, 1991, pp. 60-89).

17 Por ejemplo, políticas que se sitúen en zonas de "traslapo" de medidas contra la pobreza y medidas que benefician a familias extensas. Sería el caso de políticas de adjudicación de tierras o de vivienda que no consideren exclusivamente la variable hogar como sujeto de adjudicación, sino su número de integrantes y la unidad de consumo correspondiente (Lipton, 1983, p. 71). Naturalmente, hay que evitar efectos colaterales indeseados, como sería promover altas tasas de natalidad, en circunstancias donde precisa-

información respecto a la forma y las consecuencias de esa perspectiva, y acceso a métodos anticonceptivos eficaces (CELADE, 1991, p. 29).

Planteadas estas reflexiones, volvemos a la preocupación inicial. Cuando se afirma que las políticas de población se hacen viables mediante otras políticas debidamente insertas sectorialmente, al contrario de lo que se pueda pensar *prima facie*, ello no implica un desvanecimiento de la política de población. Por el contrario, se establece una necesaria distinción entre la formulación en cada país de una política de población y su ejecución mediante aquellas políticas que efectivamente interactúan con la dinámica poblacional. Crucial resulta en este caso que las políticas de población sean formuladas por autoridades cuyas decisiones tengan incidencia sectorial, para que las metas demográficas formen parte de la pluralidad de objetivos siempre presente en las políticas sociales, regionales y económicas.

La política de población está llamada a cumplir un papel orientador, centrado en varios aspectos: fijar metas demográficas concertadas; establecer prioridades dentro de los asuntos poblacionales del país; facilitar mediante tareas de *lobby* la canalización de fondos hacia las instancias pertinentes; vincular con instancias con poder efectivo; evaluar la trayectoria demográfica resultante. Ello implica grados diversos de centralidad y descentralización en la fijación de las políticas. La centralidad es fundamental para alcanzar metas nacionales que impregnen a las políticas sectoriales; la descentralización, para considerar las peculiaridades locales y regionales al fijar las metas y ejecutar los programas.

No se trata de crear unidades con presuntos poderes supraministeriales; ellas en la práctica han demostrado su ineficacia.

Se trata de que las metas poblacionales, fijadas nacional y concertadamente en esa autoridad como instancia central, sean consideradas por las entidades respectivas; las entidades sectoriales ejecutoras deben participar en el establecimiento de metas demográficas conforme a las cuales deben actuar.

En ese contexto, los programas orientados a modificar factores demográficos, como los de planificación familiar, tendrían una inserción estrictamente sectorial (salud, educación y otros) y serían, por tanto, ancilares a las políticas sociales o regionales. Ello debería permitir una orientación descentralizada y una consideración de los parámetros poblacionales que posibilite enfrentar dos obstáculos: a) la percepción de los asuntos poblacionales como competitivos por recursos financieros o políticos; b) la dilución del tema, cuando no está en manos de instancias que efectivamente influyen en los factores demográficos.

Es importante enfatizar que esta propuesta, de por sí, recupera experiencias exitosas, donde las hasta ahora llamadas políticas de población más bien han formado parte del espectro de objetivos de otras políticas. Es el caso de programas de planificación familiar en el sector salud[18].

---

mente aquellos que exhiben las más altas son los sectores más pobres. De allí la necesidad de vincular estas políticas con las de planificación familiar.

18 Nos parece, a tal efecto, esclarecedor el siguiente análisis: "El contexto en el cual se ha desarrollado la planificación familiar ha cambiado también. Al principio creció en un contexto demográfico y

Se trata de que las políticas sociales y otras pertinentes tengan dentro de sus numerosos objetivos los poblacionales, es decir, los que pueden incidir en el tamaño, estructura o emplazamiento de la población. Ello naturalmente implica negociaciones respecto de las prioridades de las políticas y, por tanto, también transacciones (*trade–offs*) en relación con otros de sus objetivos. Pero ello no debe inquietar: las transacciones son permanentes y consustanciales a cualquier formulación o ejecución de políticas, ante la imposibilidad de atender sincrónicamente toda la eventual pluralidad de objetivos, por restricciones económicas, políticas, etc.

La política social, por ejemplo, puede tener entre su gama de objetivos: los redistributivos; el bienestar de la población; crear factores para la competitividad sistémica mediante inversión en capital humano; contribuir a la integración y la movilidad social; combatir la pobreza, y otros más. Como para su ejecución se cuenta con un monto de recursos dado, es necesario evaluar los usos alternativos; ello equivale a satisfacer en mayor o menor medida los diversos objetivos, o bien excluir algunos de ellos. Por tanto, da lugar a transacciones[19]. La temporalidad de las intervenciones crea también transacciones; por ejemplo, entre los programas destinados a elevar el consumo presente de los beneficiarios, o aquellos de inversión en capital humano con efectos de mediano y de largo plazo (CEPAL, 1990, pp. 9 y 10).

Por estas razones, la consideración de metas poblacionales crea también transacciones respecto de otros objetivos de la política social, de la política regional o de la económica, pero ello no constituye algo privativo de los objetivos demográficos y que, por tanto, pudiera representar un aspecto vulnerable de la propuesta. Como en todos los casos, las prelaciones políticas son las determinantes para seleccionar los objetivos, considerando los costos y beneficios involucrados.

A prelaciones se alude al afirmar que: "Es obvio que cualquier política socioeconómica de fecundidad debe utilizar medidas que son comunes a otras políticas económicas y sociales y, por tanto, corre el riesgo de hacer demandas contradictorias o competitivas. Por ejemplo, promover la educación de la mujer más allá de cierto nivel pone ciertas demandas en lo educacional que pueden competir con demandas hechas al sistema por otros objetivos... Por tanto, es esencial que las acciones políticas de población estén integradas en general en las acciones políticas

macroeconómico, buscando un equilibrio armónico entre el desarrollo socioeconómico y el tamaño de la población. Más tarde cambió a un foco microeconómico, dirigiendo sus campañas hacia la idea de que una pareja debe tener sólo los hijos que pueda alimentar, vestir y educar. Subsecuentemente, tomó el ángulo de la medicina preventiva, enfatizando que por razones de salud, los nacimientos no debían ocurrir muy temprano, que los intervalos entre ellos no debían ser muy cortos, y que ellos no debían ser muy numerosos. *El mensaje de salud ha sido más exitoso* en tanto apela directamente a la esfera familiar. A pesar de que la planificación familiar actualmente continúa orientada hacia la idea de la medicina preventiva, los cuidados pre y postnatales han sido agregados para ofrecer un tipo de servicio más integrado y para extender su ámbito de acción" (Prada, 1992, p. 4; lo destacado es de la autora). A pesar de ser un discurso hegemonista desde la óptica de la política de población, que subsume a ella otros objetivos, el análisis revela cómo la ejecución mediante políticas sectoriales, en este caso de salud, es eficaz.

19 Pero se deben considerar las complementariedades, sinergias y eslabonamientos existentes entre los diversos objetivos. Al respecto, véase Sojo, 1990 y 1992, *pássim*.

y que se hagan los arreglos institucionales para asegurar tal integración" (Tabbarah, 1992, p. 14).

Por lo demás, las transacciones pueden ser limadas por las complementariedades existentes entre los objetivos de las políticas. Pensemos, por ejemplo, en el logro conjunto de objetivos de equidad, de lucha contra la pobreza y demográficos en el caso de las políticas sociales, teniendo presentes las mayores tasas de fecundidad de los grupos con menores ingresos y menor instrucción. Altas tasas de fecundidad, asociadas con bajos niveles de instrucción y con problemas de cobertura del sistema de salud exponen a las mujeres a mayores riesgos en el embarazo y el parto, mientras que en países más avanzados en la transición demográfica, el descenso de la fecundidad se da en todos los sectores de la población (Chackiel y Schkolnik, 1990, pp. 18 y 19). O bien, consideremos las mayores tasas de mortalidad y morbilidad en estratos de bajos ingresos o en grupos discriminados por su pertenencia étnica (Bronfman, 1992; Sepúlveda y otros, 1992).

Desde la óptica aquí planteada, el manido discurso de la integración con otras políticas se vuelve innecesario. No se trata de elucubrar sobre cuál sería la forma adecuada de integración. Algunos nuevos intentos de formular una política de población y desarrollo integrada no parecen llevar muy lejos en la aclaración de la identidad de las diferentes políticas (Pool, 1990); su acercamiento sectorial muestra primordialmente la utilidad de los insumos demográficos para planificar en la política social y en la económica.

En pro de la eficacia puede resultar importante dejar de "rotular" esfuerzos sectoriales que contribuyen positivamente a la dinámica demográfica como política de población. Por el contrario, los objetivos demográficos pasan a estar insertos en diversas políticas y, según sea el caso, pueden dar lugar o no al nacimiento de programas específicos. En esta forma, los objetivos demográficos estarán interactuando también con procesos importantes que afectan hoy a las políticas estatales. En el caso de las políticas sociales, con procesos tales como la racionalización del gasto social; la elevación de la productividad de los programas sociales; las eventuales reformas al servicio civil; la reestructuración de los sistemas de salud y educación; la descentralización de los programas; la tensión entre universalidad y selectividad[20].

Las redes institucionales importantes para lograr los objetivos demográficos se plantean entonces en otros términos: en torno a cómo pueden contribuir las políticas sociales, económicas y regionales a que tengan un sentido integral.

A la investigación demográfica le cabe cierta responsabilidad para que las políticas de población y los objetivos demográficos de otras políticas sean eficaces. Por ejemplo, indagando acerca del papel de los procesos económicos y culturales en las transformaciones demográficas, a fin de captar sus impactos. También sobre la institucionalidad de proyectos y programas existentes con implicaciones demográficas y

20 Importante es este último aspecto cuando se consideran propuestas actuales respecto de selectividad en el gasto en políticas de población. Véase Mc Greevey, 1992, pp. 4 y 6 y Tabbarah, 1992, p. 12.

su papel facilitador u obstaculizador; la reflexión sobre las relaciones interorganizacionales (Finkle, 1992, p. 12), o bien reflexiones respecto de la estructura de incentivos que influyan en el comportamiento individual respecto de la fecundidad. Es importante que los resultados de las investigaciones contengan conclusiones relevantes para políticas.

BIBLIOGRAFIA

Allison, Chris J. (1992), "Population Programmes: Assessment of Needs", Reunión del Grupo de Expertos sobre Políticas y Programas de Población, El Cairo, 12–16 de abril.

Bobadilla, José Luis y otros (1990), "The Epidemiologic Transition and Health Priorities", The World Bank/Health Sector Priorities Review, mimeo, julio.

Boland, Barbara (1985), "Integration of Population and Development Planning in Jamaica", FNUAP, Reunión del Grupo de Expertos en Programas de Población y Desarrollo, Nueva York, enero.

___ (1992), "Population Dynamics and Development in the Caribbean", Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe, preparatoria de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994, Santa Lucía, octubre.

Bronfman, Mario (1992), "Infant Mortality and Crisis in México", *International Journal of Health Services*, Vol. 22, N° 1, Amityville.

CELADE (1992a), "Integración de los factores de población en políticas y programas gubernamentales: arreglos institucionales e instrumentos operativos", Informe preliminar, mimeo, junio.

___ (1992b), "América Latina y el Caribe: dinámica de la población y desarrollo", CEPAL / FNUAP /CELADE, Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe, preparatoria de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994, Santa Lucía, octubre.

CEPAL (1990), "Políticas sociales en tiempos de crisis", LC/R.963, Santiago, diciembre.

Chackiel, Juan y Susana Schkolnik (1990), "América Latina: transición de la fecundidad en el período 1950–1990", Seminario IUSSP-CELADE-CENEP sobre Transición de la fecundidad en América Latina, Buenos Aires, 3-6 de abril.

Chackiel, Juan (1991), "Latin America: Population Dynamics Analysis Oriented Toward the Health Services Sector. Years 1950-2000", Seminario de la IUSSP-CELADE-OPS sobre Causas y Prevención de la Mortalidad Adulta en los Países en Desarrollo, Santiago de Chile, octubre.

Coale, Ansley (s.f.), "A Reexamination After Thirty Years of the Relation Between Population Trends and Economic Development in Low Income Countries", mimeo.

Demeny, Paul (1992), "Policies Seeking a Reduction of High Fertility: A Case for the Demand Side", Reunión del Grupo de Expertos sobre Políticas y Programas de Población, El Cairo, 12-16 de abril.

Department of Economic and Social Development of the United Nations (1992), *Patterns of Fertility in Low-Fertility Settings*, Nueva York.

ECLAC (1992), "Population Policies and Programmes in the Member States of the Economic Comission for Latin America and the Caribbean", Reunión del Grupo de Expertos sobre Políticas y Programas de Población, El Cairo, 12-16 de abril.

Finkle, Jason y Barbara Crane (1990), "The Politics of International Population Policy", *International Transmision of Population Policy Experience*, Department of International Economic and Social Affairs, United Nations, ST/ESA/SER.R/108, Nueva York.

Finkle, Jason (1992), "Institutional Linkages and Population Policy", Reunión del Grupo de Expertos sobre Políticas y Programas de Población, El Cairo, 12-16 de abril.

Gillespie, Duff y otros (1992), "An Analysis of AID's Population Strategy for the 1990s", Reunión Anual de la Asociación de Población de América, Denver, mimeo.

Harrington, Judy (1992), "Mobilization of Resources: Bilateral Population Assistance", Reunión del Grupo de Expertos sobre Políticas y Programas de Población, El Cairo, 12-16 de abril.

Henriques-Mueller, María Helena (1992), *Review of Population Policies: Latin America and the Caribbean*, Reunión del Grupo de Expertos sobre Políticas y Programas de Población, El Cairo, 12-16 de abril.

Höhn, Charlotte (1990), "International Transmission of Population Policy Experience in Western Europe", *International Transmision of Population Policy Experience*, Department of International Economic and Social Affairs, United Nations, ST/ESA/SER.R/108, Nueva York.

Holzer, Jerzy (1990), "International Transmission of Population Policy Experience in Eastern Europe", *International Transmision of Population Policy Experience*, Department of International Economic and Social Affairs, United Nations, ST/ESA/SER.R/108, Nueva York.

INOPAL I - The Population Council, Resúmenes de proyectos; septiembre 15 de 1984-septiembre 14 de 1990, s.f.

Krawczyk, Miriam (1992), *Women in Latin America and the Caribbean: Potential Leadership in the Area of Population*, Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe, preparatoria de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994, Santa Lucía, octubre.

Lipton, Michael (1983), "Demography and Poverty", *World Bank Staff Working Papers* N° 623, The World Bank, Washington, noviembre.

Macció, Guillermo (1992), "Population Policies in Latin America: Feasibility and Opportunity", Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe, preparatoria de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994, Santa Lucía, octubre.

Maguire, Elizabeth (1990), "The Evolution of the United States Agency for International Development and other Donor Assistance in Population Policy", *International Transmision of Population Policy Experience*, Department of International Economic and Social Affairs, United Nations, ST/ESA/SER.R/108, Nueva York.

McGreevey, William (1992), "Population Programmes, Mobilization of Resources and National Capacity-Building," Reunión del Grupo de Expertos sobre Políticas y Programas de Población, El Cairo, 12-16 de abril.

McNicoll, Geoffrey (1990), "The International Union for the Scientific Study of Population and Population Policy Research, 1954-1987", *International Transmision of Population Policy Experience*, Department of International Economic and Social Affairs, United Nations, ST/ESA/SER.R/108, Nueva York.

Mesa-Lago, Carmelo (1991), "Social Security and Prospects for Equity in Latin America", *World Bank Discussion Papers* N° 140, Washington D.C., octubre.

Miró, Carmen (1990), "International Transmission of Population Policy Experience in Latin America", *International Transmision of Population Policy Experience*, Department of

International Economic and Social Affairs, United Nations, ST/ESA/SER.R/108, Nueva York.

___ (1992), "Population Policies: Past and Future Perspectives", Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe, preparatoria de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994, Santa Lucía, octubre.

Pool, Ian (1990), "Population Policy in the Context of Integrated Population and Development Planning: Operational Issues", documento basado en conferencias dictadas en el UN/USSR Interregional Training and Research Programme in Population and Development, Moscú, 21-26 de octubre, mimeo.

Population Division/Department of International Economic and Social Affairs of the United Nations (1985), "Research Requirements for Integrating Population Factors into Development Planning", FNUAP, Reunión del Grupo de Expertos en Programas de Poblacion y Desarrollo, Nueva York, enero.

___ (1987), *World Population Policies*, ST/ESA/SER.A/102, Nueva York.

___ (1989), *World Population Policies*, ST/ESA/SER.A/102/Add.1, Nueva York.

___ (1990), *World Population Policies*, ST/ESA/SER.A/102/Add.2, Nueva York.

Prada, Elena (1992), "Family Planning in Latin America", Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe, preparatoria de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994, Santa Lucía, octubre.

Rosero-Bixby, Luis (1991), "Adult Mortality Decline in Costa Rica". Ponencia presentada al Seminario de la IUSSP-CELADE-OPS sobre Causas y Prevención de la Mortalidad Adulta en los Países en Desarrollo, Santiago de Chile, octubre.

Sadik, Nafis (editora) (1991), *Population Policies and Programmes. Lessons Learned from Two Decades of Experience*, UNFPA, New York University Press, Nueva York y Londres.

___ (1992), "Meeting the Needs for Financial and Political Commitments for Population Programmes in the 1990's and Beyond", Reunión del Grupo de Expertos sobre Políticas y Programas de Población, El Cairo, 12-16 de abril.

Sepúlveda, Jaime y otros (1992), *La salud de los pueblos indígenas en México*, Secretaría de Salud e Instituto Nacional Indigenista.

Siddiqui, Habib (1985), "Population and Development Planning: A Review of UNFPA Experience", FNUAP, Reunión del Grupo de Expertos en Programas de Población y Desarrollo, Nueva York, enero.

Sojo, Ana (1985) y (1988), *Mujer y política. Un ensayo sobre el feminismo y el sujeto popular*, DEI, San José.

___ (1990), "Naturaleza y selectividad de la política social", *Revista de la CEPAL* N° 41, Santiago, agosto.

___ (1991), "El territorio y la descentralización en la agenda de la transformación productiva con equidad", *Notas de Población* N° 53, Santiago, agosto.

___ (1992), "Virtudes y limitaciones del uso de indicadores sociodemográficos para las políticas sociales", versión para comentarios, CELADE, Santiago, junio.

Tabbarah, Riad (1992), "Socioeconomic Change and Population Programmes: Balancing Priorities," Reunión del Grupo de Expertos sobre Políticas y Programas de Población, El Cairo, 12-16 de abril.

United Nations Secretariat (1990), "The Collection, Analysis and Transmission of Population Policy Data at the United Nations Secretariat", *International Transmision of Population Policy Experience*, Department of International Economic and Social Affairs, United Nations, ST/ESA/SER.R/108, Nueva York.

—— (1992), "Evolution of Population Policy Since 1984: A Global Perspective", Reunión del Grupo de Expertos sobre Políticas y Programas de Población, El Cairo, 12-16 de abril.

Urzúa, Raúl (1979), *El desarrollo y la población en América Latina*, Siglo XXI, primera edición, México.

World Health Organization (1992), "Health Policies and Programmes: The Safe Motherhood Initiative-Accomplishments and Future Directions", Reunión del Grupo de Expertos sobre Políticas y Programas de Población, El Cairo, 12-16 de abril.

ANEXO

Diagrama 1

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: ESTADO DE LA TRANSICION DEMOGRAFICA DE LOS PAISES, 1985-1990

Tasa bruta de natalidad

ALTA			Nicaragua	3.5			
			Guatemala	3.2			
			Honduras	3.2			
			Belice	3.2			
			El Salvador	2.6		Bolivia	2.6
			Paraguay	2.8		Haití	2.3
					II		I
MODERADA	Granada	2.5	Ecuador	2.5			
	República Dominicana	2.5	Perú	2.2			
	México	2.4			III		
	Costa Rica	2.5					
	Venezuela	2.3					
	Suriname	2.2					
	Panamá	2.2					
	Colombia	2.0					
	Dominica	1.9					
	Trinidad y Tabago	1.9	Brasil	1.9			
	Santa Lucía	1.9	Guyana	1.9			
	Jamaica	1.7	Saint Kitts y Nevis	1.1			
	San Vicente y las Granadinas	1.8					
BAJA	Chile	1.7			IV		
	Bahamas	1.5					
			Guadalupe	1.3			
			Argentina	1.3			
	Islas Vírgenes Británicas	1.3	Puerto Rico	1.1			
	Martinica	1.2	Uruguay	0.8			
	Antigua y Barbuda	1.1	Barbados	0.7			
	Cuba	1.1	Montserrat	0.6			
	BAJA		MODERADA			ALTA	

Tasa bruta de mortalidad

Tasas brutas por mil:

Natalidad: ALTA: 32-45	MODERADA: 24-32	BAJA: 10-24
Mortalidad: ALTA: 11-16	MODERADA: 7-11	BAJA: 4- 7

Fuente: Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), proyecciones de población vigentes; Naciones Unidas, *World Population Prospects: the 1992 Revision*, Nueva York, 1992; Boland, Barbara, *Dinámica de la población y desarrollo en el Caribe* (DR/2), CEPAL/FNUAP/CELADE, Documento de referencia preparado para la Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe, Santa Lucía, 1992.
Nota: Junto a cada país, en este diagrama se indica la tasa de crecimiento vegetativo de la población expresada en porcentajes.

Cuadro 1

APRECIACION GUBERNAMENTAL DE LAS TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION Y DE LA INTERVENCION PARA INFLUIR EN ELLAS. AMERICA LATINA Y EL CARIBE, 1988

Tasas demasiado bajas		Tasas satisfactorias				Tasas demasiado altas	
Sin intervención directa reportada	Intervención para elevar la tasa	Intervención para elevar la tasa	Intervención para mantener la tasa	Sin intervención directa reportada	Intervención para reducir la tasa	Intervención para reducir la tasa	Sin intervención directa reportada
Argentina Bolivia Uruguay			Antigua y Barbuda	Bahamas Belice Brasil Chile Colombia Cuba Guatemala Guyana Panamá Paraguay Suriname Venezuela		Barbados Costa Rica Dominica Ecuador El Salvador Granada Haití Honduras Jamaica México Nicaragua Perú República Dominicana San Vicente y las Granadinas Saint Kitts y Nevis Santa Lucía Trinidad y Tabago	

Fuente: Department of International Economic and Social Affairs of the United Nations, 1992, *World Population Monitoring 1991,* basado en la Sexta Encuesta Demográfica entre los Gobiernos, 1988

Cuadro 2

APRECIACION GUBERNAMENTAL DE LAS TASAS DE FECUNDIDAD DE LA POBLACION Y DE LA INTERVENCION PARA INFLUIR EN ELLAS. AMERICA LATINA Y EL CARIBE, 1988

Tasas demasiado bajas		Tasas satisfactorias				Tasas demasiado altas	
Sin intervención directa reportada	Intervención para elevar la tasa	Intervención para elevar la tasa	Intervención para mantener la tasa	Sin intervención directa reportada	Intervención para reducir la tasa	Intervención para reducir la tasa	Sin intervención directa reportada
Bolivia	Uruguay		Barbados	Antigua y Barbuda Argentina Bahamas Belice Brasil Chile Cuba Guyana Panamá Paraguay Suriname Venezuela	Colombia	Costa Rica Dominica Ecuador El Salvador Granada Guatemala Haití Honduras Jamaica México Nicaragua Perú República Dominicana San Vicente y las Granadinas Saint Kitts y Nevis Santa Lucía Trinidad y Tabago	

Fuente: Department of International Economic and Social Affairs of the United Nations, 1992, *World Population Monitoring 1991*, basado en la Sexta Encuesta Demográfica entre los Gobiernos, 1988. Datos de Bolivia corregidos de acuerdo con su respuesta a la encuesta.

Cuadro 3

POLITICA GUBERNAMENTAL RELATIVA AL USO EFECTIVO DE METODOS MODERNOS DE ANTICONCEPCION, 1988

Acceso limitado	Acceso no limitado	
No se presta apoyo	Se entrega apoyo indirecto	Se entrega apoyo directo
Bolivia	Argentina	Antigua y Barbuda
	Bahamas	Barbados
	Belice	Brasil
		Chile
		Colombia
		Costa Rica
		Cuba
		Dominica
		Ecuador
		El Salvador
		Granada
		Guatemala
		Guyana
		Haití
		Honduras
		Jamaica
		México
		Nicaragua
		Panamá
		Paraguay
		Perú
		República Dominicana
		San Vicente y las Granadinas
		Saint Kitts y Nevis
		Santa Lucía
		Trinidad y Tabago
		Uruguay
		Venezuela

Fuente: Department of International Economic and Social Affairs of the United Nations, 1992, *World Population Monitoring 1991*, basado en la Sexta Encuesta Demográfica entre los Gobiernos, 1988.

Cuadro 4

**ESPERANZA DE VIDA AL NACER 1985-1990:
ACEPTABILIDAD GUBERNAMENTAL DE LA MORTALIDAD ACTUAL.
AMERICA LATINA Y EL CARIBE, 1988**

Menos de 60 años		60-69 años		70 años y más	
Aceptable	No aceptable	Aceptable	No aceptable	Aceptable	No aceptable
	Bolivia	Antigua y	Brasil	Bahamas	Argentina
	Haití	Barbuda	Colombia	Barbados	Santa Lucía
		Paraguay	Dominica	Belice	
			Ecuador	Chile	
			El Salvador	Costa Rica	
			Granada	Cuba	
			Guatemala	Jamaica	
			Guyana	Panamá	
			Honduras	Trinidad y Tabago	
			México	Uruguay	
			Nicaragua		
			Perú		
			República Dominicana		
			San Vicente y las Granadinas		
			Saint Kitts y Nevis		
			Suriname		
			Venezuela		

Fuente: Department of International Economic and Social Affairs of the United Nations, 1992, *World Population Monitoring 1991*, basado en la Sexta Encuesta Demográfica entre los Gobiernos, 1988.

Cuadro 5

PERCEPCION GUBERNAMENTAL RELATIVA A LOS PATRONES DE DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION. AMERICA LATINA Y EL CARIBE, 1988

Satisfactoria	Se desean cambios pequeños	Se desean cambios grandes
Barbados	Belice	Antigua y Barbuda
Santa Lucía	Brasil	Argentina
	Cuba	Bahamas
	Dominica	Bolivia
	Guyana	Chile
	San Vicente y las Granadinas	Colombia
	Saint Kitts y Nevis	Costa Rica
		Ecuador
		El Salvador
		Granada
		Guatemala
		Haití
		Honduras
		Jamaica
		México
		Nicaragua
		Panamá
		Paraguay
		Perú
		República Dominicana
		Suriname
		Trinidad y Tabago
		Uruguay
		Venezuela

Fuente: Department of International Economic and Social Affairs of the United Nations, 1992, *World Population Monitoring 1991*, basado en la Sexta Encuesta Demográfica entre los Gobiernos, 1988.

Cuadro 6

POLITICA GUBERNAMENTAL RELATIVA A LA MIGRACION INTERNA DE LA POBLACION. AMERICA LATINA Y EL CARIBE, 1988

Acelerar tendencias	Desacelerar tendencias	Revertir tendencias	Mantener tendencias	Sin intervención
	Bahamas	Antigua y Barbuda	Argentina	Dominica
	Belice	Bolivia	Barbados	Saint Kitts y Nevis
		Brasil	Chile	Santa Lucía
		Colombia	Costa Rica	
		Cuba	Ecuador	
		El Salvador	Guatemala	
		Granada	Guyana	
		Honduras	Haití	
		México	Jamaica	
		Paraguay	Nicaragua	
		Perú	Panamá	
		Suriname	República Dominicana	
		Trinidad y Tabago	San Vicente y las Granadinas	
		Uruguay		
		Venezuela		

Fuente: Department of International Economic and Social Affairs of the United Nations, 1992, *World Population Monitoring 1991*, basado en la Sexta Encuesta Demográfica entre los Gobiernos, 1988.

Cuadro 7

APRECIACION Y POLITICAS GUBERNAMENTALES RESPECTO DE LA INMIGRACION INTERNACIONAL. AMERICA LATINA Y EL CARIBE, 1988

Tasas demasiado bajas			Tasas satisfactorias				Tasas demasiado altas		
Sin intervención directa	Intervención para mantener la tasa	Intervención para elevar la tasa	Intervención para elevar la tasa	Intervención para mantener la tasa	Sin intervención directa	Intervención para reducir la tasa	Intervención para reducir la tasa	Intervención para mantener la tasa	Sin intervención directa
		Argentina Bolivia Paraguay Uruguay	Guyana	Belice Chile Colombia Cuba Dominica Granada México San Vicente y las Granad. Saint Kitts y Nevis Santa Lucía Trinidad y Tabago Suriname	Brasil Ecuador Guatemala Haití Jamaica Nicaragua Panamá Perú	Barbados El Salvador	Antigua y Barbuda Bahamas Costa Rica Honduras República Dominicana Venezuela		

Fuente: Department of International Economic and Social Affairs of the United Nations, 1992, *World Population Monitoring 1991*, basado en la Sexta Encuesta Demográfica entre los Gobiernos, 1988.

Cuadro 8

APRECIACION Y POLITICAS GUBERNAMENTALES RESPECTO DE LA EMIGRACION INTERNACIONAL. AMERICA LATINA Y EL CARIBE, 1988

Tasas demasiado bajas			Tasas satisfactorias				Tasas demasiado altas		
Sin intervención directa	Intervención para mantener la tasa	Intervención para elevar la tasa	Intervención para elevar la tasa	Intervención para mantener la tasa	Sin intervención directa	Intervención para reducir la tasa	Intervención para reducir la tasa	Intervención para mantener la tasa	Sin intervención directa
Brasil				Cuba Granada San Vicente y las Granad. Saint Kitts y Nevis Santa Lucía Venezuela	Antigua y Barbuda Bahamas Barbados Chile Colombia Costa Rica Honduras Panamá Perú	Ecuador México Paraguay	Argentina Belice El Salvador Haití Jamaica Nicaragua República Dominicana Suriname Trinidad y Tabago Uruguay	Dominica Guatemala Guyana	Bolivia

Fuente: Department of International Economic and Social Affairs of the United Nations, 1992, *World Population Monitoring 1991*, basado en la Sexta Encuesta Demográfica entre los Gobiernos, 1988.

Cuadro 9

MARCO INSTITUCIONAL DE LAS POLITICAS DE POBLACION

Grupo de trabajo en Población	Comisión o Consejo Nacional de Población	Ninguna Agencia responsable	Oficina en ente de Planificación
Antigua y Barbuda	El Salvador	Bahamas	Belice
Argentina [a/]	México	Brasil	Bolivia
Barbados	Perú	Chile	Colombia
Costa Rica	Rep. Dominicana [b/]	Cuba	Costa Rica
Dominica	Trinidad y Tabago	Nicaragua	Ecuador
Granada		Uruguay	Guatemala
Saint Kitts y Nevis			Haití
			Honduras
			Jamaica
			Panamá
			Paraguay
			Santa Lucía
			San Vicente y las Granadinas
			Suriname
			Venezuela

Fuente: Sexta Encuesta Demográfica entre los Gobiernos, según fue procesada en Population Division/ Department of International Economic and Social Affairs of the United Nations, *World Population Policies*, 1987, 1989 y 1990.

a/ Inactiva.
b/ En República Dominicana se trata del Consejo Nacional de Población y Familia.

ARREGLOS INSTITUCIONALES EN LA FORMULACION DE POLITICAS Y PROGRAMAS DE POBLACION

Valeria Ramírez
(CELADE)

INTRODUCCION

Este documento pretende entregar una visión actualizada de los arreglos institucionales que los países de América Latina y el Caribe han adoptado para considerar las variables demográficas en la formulación de políticas y programas de población.

Las principales fuentes de información son dos. Una de ellas es una encuesta aplicada entre los gobiernos de la región sobre los organismos nacionales encargados de las políticas, programas o acciones de población, realizada a fines de 1992 y principios de 1993. El cuestionario correspondiente fue enviado a 33 países, de los cuales 23 dieron respuesta (ver cuestionario en el anexo). La otra fuente son tanto los informes de los países emitidos en la Conferencia Regional Latinoamericana y del Caribe sobre Población y Desarrollo, realizada en México en abril y mayo de 1993, como los preparados para la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994 en El Cairo.

El documento consta de tres partes: la primera sintetiza el estado de la formulación de políticas de población en la región; la segunda está destinada a resumir los aspectos y arreglos institucionales para la formulación de dichas políticas y la tercera sintetiza los mecanismos utilizados para la incorporación de las variables de población en el quehacer gubernamental y los aspectos relativos a los instrumentos operacionales orientados a la misma.

I. LAS POLITICAS DE POBLACION

En los países de América Latina y el Caribe existen dos planos de intervención en los aspectos de población, aun cuando existen algunas naciones que no intervienen en ninguno. Por un lado, están los que han optado por intervenir en los determinantes de la dinámica demográfica, ya sea a través de la adopción de medidas que influyen sobre alguna variable demográfica o formulando una política global. Por

otro lado, están los países que en lugar de una intervención sobre los determinantes de la población, o además de la misma, han optado por intervenir en las consecuencias de la dinámica demográfica, a través de la incorporación de las variables demográficas en la planificación del desarrollo económico y social.

Respecto del primer tipo de intervención, son varios los países de la región que no han formulado una política explícita de población, quizás porque no la consideran necesaria ni funcional, como Argentina, Bahamas, Brasil, Costa Rica –aunque existe una Declaración de Población y un Programa Nacional de Población–, Cuba, Dominica, Guyana, Saint Kitts y Nevis, Suriname y Venezuela, o bien porque todavía no ha sido posible formularla, tal como acontece con Barbados, Bolivia, Colombia, Chile, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Santa Lucía y Uruguay.

En algunos casos, aun cuando hay conciencia de la necesidad de contar con una política de población en algunos sectores del gobierno, entre algunos políticos, parlamentarios o grupos técnicos, persisten hasta la fecha polémicas ideológicas respecto a las acciones a emprender para lograr los objetivos de población, especialmente aquéllos tendientes a reducir la fecundidad. Esta es la situación en Guatemala y Honduras. La indiferencia hacia los problemas sociodemográficos por parte del sector público y de la sociedad en general y la deficiencia de conocimientos sobre la relación entre población y desarrollo han sido también razones esgrimidas por los gobiernos para no formular una política explícita.

Algunos países la han formulado. Entre ellos se cuentan Antigua y Barbuda, Ecuador, El Salvador, Granada, Jamaica, México, Perú y San Vicente y las Granadinas. Sin embargo, a pesar de haberla formulado, algunos no han llegado a adoptarla o a implementarla, o sólo lo han hecho parcialmente. Es el caso de Antigua y Barbuda, donde desde 1986 existe un borrador que aún no se ha aprobado; y de Ecuador, donde la política dictada en 1987 no ha sido implementada. Otros países, como Trinidad y Tabago, están en proceso de formular una política explícita.

Una de las principales razones que explica esta falta de implementación es la carencia de voluntad política para hacerlo. Es el caso de Ecuador, donde la política de población no ha sido ejecutada, especialmente por falta de decisión política. También se ha esgrimido que la dificultad para implementar las políticas ha sido la falta de delimitación de sus objetivos y la falta de operatividad de las políticas formuladas, lo que hace difícil su traducción en programas de acción. Se carece, en muchos casos, de un plan de acción que operacionalice sus objetivos. Y cuando existe dicho plan, en varios casos no hay metas definidas con plazos prefijados o no hay delimitación de responsables en su ejecución. Pero no sólo se da una falta de operatividad de las políticas mismas; también se agrega la poca capacitación de los equipos técnicos y planificadores en instrumentos que permitan operacionalizar la política de población.

Otras razones: la debilidad institucional de las divisiones de población, la falta de permanencia temporal de las mismas y sus recursos humanos, la inexistencia de

un mecanismo de coordinación institucional y la carencia de un sistema de evaluación y seguimiento de la política.

A diferencia de las políticas globales, las acciones sectoriales han tenido mayor éxito. En varios países –incluso en algunos donde no hay una política de población explícita– existen programas de planificación familiar, salud reproductiva o salud materno-infantil con componentes de planificación familiar en el Ministerio de Salud. La cobertura de estos programas es, no obstante, muy disímil entre los países.

Colombia, sin tener una política global explícita de población, ha alcanzado un alto grado de consenso sobre la conveniencia y legitimidad de la intervención gubernamental en la materia, que se ha canalizado a través de la inclusión de los aspectos demográficos en los ministerios sectoriales. Así, existe un Programa Nacional de Población 1993-1996, un programa de educación en población en el Ministerio de Educación, un plan nacional de educación sexual de la Presidencia de la República y un programa de planificación familiar dirigido a adolescentes, que lleva a cabo la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia.

En Paraguay, donde tampoco hay una política declarada de población, el actual Gobierno la considera indispensable y, por ahora, ha impulsado acciones sectoriales, como los servicios de salud materno infantil y planificación familiar y un proyecto de educación familiar y población –que incluye educación en los colegios–, y acciones en favor de la mujer, y creó la Secretaría de la Mujer.

En Honduras, también sin una política explícita de población, algunos aspectos de población forman parte de las actividades de desarrollo, como la difusión de la educación en población –que se manifiesta a través de la capacitación de maestros–, incluyendo los temas demográficos en los textos de estudio y en la carrera de pedagogía de una universidad e implementando un postgrado de población y desarrollo en la Universidad Autónoma de Honduras.

En Perú, el actual gobierno se propone reforzar la ejecución de los programas de población formulados, pero concentrando sus acciones en líneas programáticas específicas. Uno de ellos es el Programa Nacional de Atención a la Salud Reproductiva de la Familia, formulado recientemente por el Ministerio de Salud, y que cuenta con una partida especial en el presupuesto de la nación. Otro es el de Información, Educación y Comunicación en Población y otro el de Salud Escolar y Adolescente, que funciona a través de la coordinación de los Ministerios de Salud y Educación y la Universidad Peruana.

El otro tipo de intervención está en la actuación sobre las consecuencias de la dinámica demográfica en el desarrollo económico y social. En este sentido, y como se verá más adelante, son más los países que han tratado de incorporar en distintos niveles y profundidad las variables demográficas en la planificación del desarrollo.

Cualquiera sea el tipo de intervención, los países han adoptado arreglos institucionales para ello. De estos arreglos trata el siguiente apartado.

II. ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA CONSIDERACION DE LA POBLACION

1. Tipos de arreglos institucionales

Al momento de realizarse la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población en 1975, doce países de América Latina y el Caribe habían creado algún tipo de organismo encargado de los asuntos de población. En Cuba, Chile, El Salvador y Venezuela no se formó un organismo especial, pero fue la oficina de planificación la que se encargó de integrar las variables demográficas en la planificación del desarrollo económico y social. En Haití y Perú una entidad gubernamental unisectorial se preocupaba de los temas de población. Posteriormente, otros países crearon un organismo interministerial o encargaron a las oficinas de planificación la consideración de la población. Algunos organismos que habían permanecido inactivos son reactivados o reformulados, como ocurrió en Argentina y Costa Rica. Con posterioridad a la realización de la Reunión Regional Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Internacional sobre Población, efectuada en 1983, o a la propia Conferencia Internacional de 1984, la casi totalidad de los países (con excepción de Bahamas, Guyana y Suriname) contaba con algún organismo o entidad que, de una u otra manera, se encargaba de considerar las variables de población en la planificación del desarrollo o de formular o coordinar una política explícita de población.

Los ordenamientos institucionales han sido variados y los países han ido adoptando con el correr del tiempo arreglos más funcionales. Actualmente, es posible clasificar a los países de América Latina y el Caribe en tres categorías: a) los que cuentan con un consejo, conformado por múltiples sectores; b) los que han formado un grupo de trabajo *ad hoc* para la formulación de una política de población, y c) aquéllos en los que el organismo encargado de la planificación del desarrollo se ocupa de estas materias. Para conocer mayores detalles, véase el cuadro en el anexo.

a) *Organismos multisectoriales*

En la mayoría de los países se han formado en alguna oportunidad Consejos o Comisiones multisectoriales, formados por representantes de varios ministerios y entidades. Pese a la creación oficial de estos organismos, muchos de ellos han tenido una actividad mínima o simplemente no han operado. Otros, que funcionaron con cierta regularidad en sus comienzos, redujeron su actividad posteriormente y han debido reactivarse o reorganizarse. Incluso, al apreciar su inoperancia, muchos gobiernos optaron por otro tipo de arreglo institucional. Los países donde estos Consejos o Comisiones existen en la actualidad son: Argentina, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago. Sin embargo, el grado de operatividad de estos Consejos es muy variable, desde muy bajo en Costa Rica y Panamá, por ejemplo, hasta muy alto en México y El Salvador.

La trayectoria de estos consejos ha sido diversa en los países. En unos, nacieron preocupándose de toda la gama de la dinámica de población y han permanecido bastante activos en el tiempo. Es el caso de México, donde el Consejo Nacional de Población permanece vigente y activo desde su creación en 1974, gracias a que ha contado con un claro y decidido respaldo político y ha estado asentado sobre una sólida base institucional que ha trascendido a los gobiernos periódicos. Aun más, en 1983 se creó la Dirección General de Política de Población del Distrito Federal, con el objeto de implementar las acciones de la política de población en esa entidad federativa, trabajando en estrecha coordinación con el Consejo.

En otros, tras haberse establecido, han sido recreados, reactivados o reorganizados. Es el caso de Argentina, donde la Comisión Nacional de Política Demográfica, creada en 1974, dejó de funcionar al poco tiempo, cuando el Ministro del Interior que la había promovido fue reemplazado. En 1976, con motivo de la promulgación de la política nacional de población, fue reactivada, otorgándosele un papel central en su promoción y control, lo que auguraba su consolidación institucional. Sin embargo, tampoco funcionó, derogándose en 1987. En 1988 se creó, entonces, la Comisión Interministerial de Políticas de Población con el fin de asesorar al Poder Ejecutivo en la adopción de estrategias de población. Esta Comisión efectuó unas pocas reuniones con diversos organismos, pero hasta la fecha no ha sido convocada, aun cuando de hecho funciona en el marco del comité interministerial encargado de la elaboración del informe para la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo. En 1991 se establece la Secretaría de Población en el Ministerio del Interior con dos direcciones, la Dirección Nacional de Migraciones y la Dirección de Políticas y Estudios de Población. Un año después se refunde la Secretaría de Población con la de Relaciones con la Comunidad, creándose la Subsecretaría de Población. Si bien sus funciones no han variado, su ámbito de acción se ha focalizado en las migraciones internacionales y está en una etapa de definición y ajustes operativos. El gobierno señala que los principales obstáculos sustantivos dicen relación con la carencia de información y de recursos humanos capacitados.

En Costa Rica y Trinidad y Tabago los primitivos consejos, que sólo centraron su acción en el campo de la planificación familiar, fueron reconstituidos posteriormente para que abarcaran en forma integral todos los aspectos de la población. En Costa Rica, el Consejo Nacional de Políticas de Población (CONAPOPO) logró avances significativos en el establecimiento de un marco de referencia para el diseño, ejecución y evaluación de acciones en materia de población. Así, en 1988 elaboró una Declaración de Población que definió cinco ejes temáticos, estableciendo objetivos en cada uno y seleccionando grupos prioritarios de atención. No obstante, el gobierno actual considera necesario revisar, consolidar y fortalecer la institucionalidad, fundamentalmente en términos de coordinar y hacer más eficientes los esfuerzos de los diversos actores intervinientes. Se requiere de una forma institucional moderna, flexible y eficaz para servir de punto de encuentro a todas las iniciativas que se realizan en el campo de la población. El organismo actual se ha caracterizado por una existencia casi formal, sin alcanzar niveles significativos de

presencia, continuidad y consolidación. En la práctica, los asuntos concernientes al Consejo son atendidos y resueltos por el Consejo Social de Gobierno. De ahí que el Gobierno considera que es este Consejo el que debiera asumir las funciones rectoras en materia de formulación, aplicación, supervisión y evaluación de las políticas de población.

Por último, otros han nacido después que alguna oficina o entidad se encargara de sentar sus bases, ya sea realizando estudios y diagnósticos sobre la dinámica demográfica o implementando algunas acciones en población. Fue el caso de Ecuador, El Salvador, Granada, Haití, Jamaica, Nicaragua, Perú, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas.

En Ecuador, el consejo –creado a raíz de la Conferencia Mundial de Población– entró en inactividad al poco andar, encargándose al Consejo Nacional de Desarrollo –a través de la Unidad de Población, primero, y de la Dirección de Política de Población, después– la formulación de una política de población. Sólo en 1992 se crea la Comisión Nacional de Población, con el objeto de definir los lineamientos e instrumentos que permitan viabilizar la ejecución, coordinación y evaluación de dicha política ya que, a pesar de haber sido dictada en 1987, aún no se había implementado. Sin embargo, la Comisión ya enfrenta obstáculos en su funcionamiento: no existe un buen nivel de coordinación entre las instituciones involucradas del sector público y privado, el apoyo político es débil y hay carencia de personal capacitado en instrumentos que permitan operacionalizar la política.

En El Salvador, la Comisión Nacional de Población se crea en 1977, después que la Unidad de Población y Recursos Humanos del Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social sentó sus bases, realizando diagnósticos demográficos. La Comisión ha venido desempeñando un papel muy importante en la formulación y aprobación de las acciones contenidas en las tres políticas de población que ha tenido el país. Pero también ha experimentado obstáculos en su acción, pues no ha contado con un respaldo institucional suficientemente firme para alcanzar el liderazgo que se esperaba de ella. Hubo incapacidad de las instituciones participantes para ir asumiendo cada vez mayores compromisos en el ámbito de población, imputada a restricciones presupuestarias.

Desde 1971, en Haití el Departamento de Salud Pública y de Población, adscrito al Ministerio de Salud Pública, fue encargado de los aspectos referidos a la fecundidad. Posteriormente, en 1983, se reorganiza el Departamento, asignándosele la responsabilidad de formular una política de población global en armonía con el contexto socioeconómico y cultural del país. Sin embargo, debido a la inestabilidad política y a la rotación de personal del Ministerio de Salud, no se logra formular tal política. Después del cambio de gobierno en 1986, se crea el Consejo Nacional de Población, formado por directores de varios departamentos ministeriales, para recomendar al Ejecutivo los posibles contenidos de una política, ejecutarla y supervisarla. No obstante, dicho Consejo no logra su cometido y en 1989 se crea otro comité intersectorial con el objeto de elaborar la política. En septiembre de 1991 se produce un golpe de estado, iniciándose otra crisis institucional y social. Al momento del

golpe de estado el Comité tenía preparado el borrador de una Política Nacional de Población, que esperaba su aprobación en el Parlamento.

En Nicaragua fue la Secretaría de Planificación y Presupuesto la que realizó, desde 1983, estudios sobre población y desarrollo, integrando los factores de población en la planificación del desarrollo económico y social y promoviendo campañas de sensibilización sobre el tema. En 1990 dicha Secretaría deja de formar parte del organigrama gubernamental y las funciones en el campo de lo poblacional son asumidas por el nuevo Ministerio de Acción Social, creado en enero de 1993. Existe también una Comisión Nacional de Población, coordinada por este Ministerio, que se encarga de la coordinación interinstitucional en materias de población.

En Santa Lucía fue el Ministerio de Salud el que se encargó de formular una política de población, creándose en 1990 el Consejo Nacional de Población y la Unidad Nacional de Población en el Ministerio del Interior, para planificar y desarrollar las actividades de población, concordantes con las directrices de la política de población formulada.

En Granada, Jamaica, Perú y San Vicente y las Granadinas el Consejo nace después del funcionamiento de un grupo de trabajo *ad-hoc* al que se encarga elaborar los lineamientos o formular una política de población. El Consejo en Granada ha sido bastante efectivo; en Jamaica, en cambio, ha sufrido contratiempos en su funcionamiento, por cuanto algunos representantes no han sido del más alto nivel y, por lo tanto, la toma de decisiones ha sido lenta. Además, no ha contado con un plan de trabajo articulado. En Perú, el Consejo perdió dirección y se afectó su estructura y capacidad técnica y operativa en la segunda mitad de la década de los años ochenta. Asimismo, ha debido afrontar restricciones presupuestarias, dificultades en la coordinación multisectorial y en la promoción, seguimiento y evaluación del Programa Nacional de Población, pues carece de la capacidad técnica y de metodologías apropiadas para ello. Sin embargo, en 1993 se le asignó un presupuesto anual, hecho que puede ayudar en parte a su normal quehacer.

Panamá merece una mención especial, puesto que la total inactividad de la Comisión Nacional de Política Demográfica, creada en 1969 y reactivada oficialmente en 1974, llevó a personeros de gobierno interesados en los aspectos de la población a crear de hecho un Comité Técnico de Población en 1981, integrado por especialistas de los distintos Ministerios y con su secretaría ejecutiva en el Ministerio de Planificación y Política Económica. Este Comité se abocó a los asuntos de población, funcionando con bastante regularidad e integrando las variables demográficas en la planificación del desarrollo, lo que llevó a su creación oficial en 1987. Sin embargo, pese a los esfuerzos que ha hecho el Comité, todavía no existe en el país una política explícita de población.

Debe señalarse que también otros países tuvieron un organismo de este tipo pero, por entrar en inactividad, fueron reemplazados por otros arreglos institucionales. Es el caso de Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala y Honduras. En este último país se creó recientemente un Comité Técnico Nacional de Población, impulsado por el Ministro de Planificación y conformado por 4 ministros y el rector de

una universidad, con consulta a múltiples organismos. Entre sus funciones está la de establecer las bases de discusión –en el ambiente nacional– de las interrelaciones entre población y desarrollo y elaborar una pauta de política de población, como resultado del consenso de todos los sectores.

Resumiendo, el principal obstáculo que han encontrado estos organismos para desarrollar con éxito sus funciones, entre ellas la formulación de una política de población, ha sido la falta de voluntad y apoyo político. Muchos consejos nacieron porque un determinado ministro o gobierno promovió su creación, pero dejaron de funcionar cuando éstos abandonaron sus cargos o hubo cambio de gobierno. Ejemplos de esta situación se dan en Argentina, Colombia y Panamá.

En general, los niveles políticos o los planificadores ponen mayor énfasis en las políticas económicas y no otorgan importancia a la dinámica demográfica ni a la política de población que ha sido formulada. Muchas veces se tiene la percepción que los asuntos de población son problemas individuales de la familia y no de la sociedad.

La poca importancia otorgada a los temas de población se traduce en la no asignación de recursos para el adecuado funcionamiento del organismo. En la mayoría de los países no hay una partida presupuestaria para estos asuntos, por lo que muchos organismos padecen de restricciones presupuestarias, situación que no les permite funcionar con eficiencia.

La voluntad política se asocia también con la asistencia financiera que se ha otorgado a los países, principalmente por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). Cuando el monto de asistencia del FNUAP a programas nacionales se quintuplicó (entre 1972 y 1975) muchos países lograron sentar las bases para crear organismos que se preocupasen de la formulación de políticas de población o de realizar estudios demográficos. Posteriormente, en la medida que ese financiamiento fue variando, las actividades fueron aumentando o disminuyendo. De ahí, podría decirse que la voluntad política de los gobiernos se ha asociado directamente con el financiamiento externo. Cuando este ha disminuido o ha sido escaso, los gobiernos debieron priorizar la asignación de sus recursos internos, dando más importancia a la solución de problemas económicos y sociales que a los asuntos de población. A esto se agrega el hecho que los políticos recogen mayores dividendos eleccionarios al preocuparse de la solución de los problemas económicos y sociales que de los problemas de población. Quizás, en el futuro, los temas del medio ambiente y de los derechos humanos cobren importancia en la palestra política y las políticas demográficas que concurran a su solución se vean favorecidas.

Otro obstáculo muy recurrente ha sido la carencia de un mecanismo que permita lograr una coordinación eficiente entre las entidades públicas y privadas involucradas en la toma de decisiones o en la ejecución de la política.

El nivel de los integrantes de estos consejos también se ha esgrimido como un problema. En algunos casos los representantes no han sido del más alto nivel y, por lo tanto, la toma de decisiones ha sido lenta porque deben transmitir la información

y las alternativas de decisión a los jefes de las instituciones representadas. En el otro extremo, hay varios casos en que por ser los representantes los propios Ministros, ha sido difícil convocarlos para que se reúnan, especialmente cuando la población no se cuenta entre los temas políticos prioritarios. Esto sucedió en Bolivia, donde el Consejo Nacional de Población, creado en 1984, nunca funcionó: era imposible convocar a los ministros. Lo mismo ha sucedido en Panamá.

Por último, muchos de estos consejos funcionan en términos reactivos y no cuentan con un plan de trabajo articulado, perdiendo sistematicidad en su acción. En este sentido, cabe mencionar los casos de Brasil y República Dominicana que han conformado consejos multiministeriales, pero abocados solamente a la variable fecundidad. En relación a Brasil conviene destacar que durante 1984 se creó la Comisión Nacional de Población, pero que se ha mantenido inactiva. En 1987 se formó en el Ministerio de Salud una Comisión de Estudios sobre Derechos de la Reproducción Humana, conformada por varios ministerios y doce personas activas en la promoción de esos derechos, con el objeto de estudiar los diversos aspectos de la situación de la reproducción humana en Brasil, formular reglamentos y ejecutar las medidas que adoptare el Ministerio de Salud, coordinando los sectores sociales involucrados. En tanto, en República Dominicana se creó, en 1968, el Consejo Nacional de Población y Familia, que se centró en la planificación familiar. Pese a que en años recientes el Consejo amplió su espectro temático a los aspectos de mujer, mortalidad y familia, ha seguido dedicado principalmente a la administración del programa de planificación familiar.

b) *Grupos de trabajo ad hoc*

Más recientemente, en la década de los años ochenta, casi todos los países de habla inglesa del Caribe han formado grupos de trabajo *(Population Task Force)* integrados por representantes de varios ministerios, a los que se ha encargado el estudio de la dinámica poblacional, la formulación de una política de población o la formulación de recomendaciones para la incorporación de las variables demográficas en los planes y programas del gobierno. Es el caso de Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica y Saint Kitts y Nevis. Otros países, como ya vimos, conformaron posteriormente un Consejo de Población. Se trata de Granada, Jamaica y San Vicente y las Granadinas.

De estos grupos, un poco más de la mitad logró su cometido, formulando la política de población requerida. Se trata de los grupos formados en Antigua y Barbuda, Granada, Jamaica y San Vicente y las Granadinas. Los otros tres no lograron cumplir los objetivos para los que fueron creados, permaneciendo inactivos (Barbados, Dominica y Saint Kitts y Nevis).

c) *Los organismos de planificación*

En nueve países de América Latina y el Caribe se ha entregado la función de formular políticas de población o incorporar las variables demográficas en el proce-

so global, regional y sectorial al organismo encargado de la planificación del desarrollo. No obstante, la trayectoria no ha sido la misma para todos los países que cuentan con este tipo de arreglo institucional.

Algunos países nunca han instituido una división especial que se encargue de estos asuntos, como Belice, Cuba, Chile y Venezuela. En este último país se formó últimamente una comisión interministerial, a raíz de la Conferencia Mundial sobre la Población y el Desarrollo de 1994, con el objeto de elaborar un informe nacional sobre población y desarrollo.

En otros países se implementó este arreglo después que se tuvo la experiencia del funcionamiento de otras entidades gubernamentales encargadas de sólo un aspecto de la política de población. Ejemplos los constituyen Honduras y Paraguay.

En Honduras, después de un año de inactividad del Consejo Consultivo de Población, que había sido creado en 1970, se encargó a la Dirección General de Población y Política Migratoria –que opera a través del aparato administrativo del Ministerio de Gobernación y Justicia– la responsabilidad de ejecutar la política demográfica pero, dado el carácter unisectorial de la entidad, sólo se preocupó de los aspectos de migración internacional. En 1978 se crea el Departamento de Población en la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto para advertir sobre el impacto de las políticas globales y sectoriales en las tendencias demográficas, diseñar una estrategia de población y asistir en la formulación de políticas de población. Este Departamento, como ya se señaló, impulsa en 1993 la creación del Comité Técnico Nacional de Población.

En Paraguay, por su parte, inicialmente se formó en 1974 un Comité Especial de Población, adscrito al Consejo Nacional de Progreso Social, con el objeto de elaborar los lineamientos de una política nacional de población. Poco después, en 1975, se creó dentro del Ministerio del Interior la Dirección General de Migraciones, con el fin de hacer cumplir las normas de la recién promulgada Ley de Migraciones y planificar la política migratoria en conjunto con la Secretaría Técnica de Planificación Económica y Social. Por último, desde 1977 ha sido esta Secretaría, a través de la División de Población y Recursos Humanos, la responsable de coordinar e integrar las variables demográficas en el proceso de planificación y proponer recomendaciones sobre objetivos, metas y medios para la formulación de una política explícita de población. Recientemente, en 1993, se formó un Comité Nacional de Población y Desarrollo, integrado por representantes de varios Ministerios y centros de población, con el objeto de elaborar el informe nacional sobre población para ser presentado en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo. El Gobierno señala que este Comité podría constituirse en la etapa previa a la creación de una instancia interministerial que formule la política de población para Paraguay.

Por último, en otros países, como Bolivia, Colombia y Guatemala, a la luz de la inoperancia de los Consejos interministeriales creados con antelación, se encargó a la entidad planificadora del desarrollo la consideración de los temas de población.

Bolivia experimentó vaivenes en su trayectoria: en 1978 se creó el Departamento de Población dentro del Ministerio de Planificación y Coordinación, con el fin de

sentar las bases institucionales y metodológicas para incorporar lo poblacional en el proceso de planificación del desarrollo. Más tarde, en 1984, tuvo lugar la creación del Consejo Nacional de Población, el que fue posteriormente derogado. En 1990 se crea nuevamente la Unidad de Política de Población en el Ministerio de Planeamiento y Coordinación.

En Colombia, el Gobierno fue pionero en adoptar, en 1970, una política integral de población, junto con la constitución del Consejo Nacional de Población. Este Consejo tuvo un carácter meramente consultivo, por lo que se reestructuró en 1973, pasando a llamarse Consejo Nacional de Población y Medio Ambiente, ubicado al más alto nivel y con poder de decisión. Sin embargo, a pesar de darse condiciones institucionales aparentemente óptimas, el Consejo se mantuvo inactivo después del cambio de gobierno en 1974. Sólo en 1979 se reactiva la División de Población en el Departamento de Planificación Nacional para promover las actividades de población dentro del contexto de un marco de programas de desarrollo social amplio. En 1992 esta división –que pasó a denominarse División de Indicadores y Orientación del Gasto Social– aun cuando sigue preocupada de las materias de población, comienza a enfatizar los temas de pobreza y gasto social, lo que podría reflejar un descenso de la prioridad de los temas de población dentro de la agenda del gobierno.

En Guatemala, por último, después de la inactividad de la Comisión Nacional de Población, creada en 1978, el Departamento de Población y Empleo de la Secretaría General de Planificación Económica fue el encargado de formular políticas de población. En 1989, con la asistencia técnica del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), se logran establecer los lineamientos de una política de población, la que ya ha sido elaborada y espera actualmente ser sometida a la consideración de los distintos sectores.

Hay países en que, además de existir un Consejo interministerial, la oficina de planificación del desarrollo se encarga de incorporar los aspectos de población en el proceso de planificación o sirve de secretaría técnica del Consejo. En esta situación están Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, Jamaica, Panamá, República Dominicana, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tabago.

Resumiendo, la mayoría de los países ha creado una división o unidad especial de población dentro de la oficina o ministerio de planificación. Otros, en cambio, como Belice, Chile, República Dominicana y Venezuela, no cuentan con un arreglo institucional formal para asegurar la integración de los aspectos de población en la planificación del desarrollo, esperándose que la dinámica poblacional sea considerada de manera sistemática en todo el proceso de planificación.

2. *Mecanismos institucionales básicos*

Entre los mecanismos institucionales básicos que debieran existir para el buen funcionamiento de los organismos encargados de la política de población, dos son de principal importancia. Ellos son: a) los mecanismos que aseguren una sólida base

científico-técnica; y b) los mecanismos que permitan una eficiente relación entre los niveles técnicos y políticos.

a) *Mecanismos institucionales para asegurar una sólida base científico-técnica*

Es imprescindible que los organismos encargados de las políticas de población cuenten con algún arreglo institucional para nutrirse de los conocimientos necesarios que les permita adoptar decisiones o formular recomendaciones, ya sea para la formulación de una política de población, ya sea para su operacionalización en términos de programas o proyectos, ya sea para la integración de las variables de población dentro de los programas y proyectos sociales, o para su seguimiento y evaluación.

En los países de la región se han dado distintos tipos de solución, no necesariamente excluyentes. Uno de ellos ha sido la formación de un comité técnico de población. Este tipo de comité se ha creado en Costa Rica, El Salvador, Haití, México, Panamá, Perú, y Trinidad y Tabago.

En Costa Rica, el Consejo Nacional de Políticas de Población cuenta formalmente con una Secretaría Técnica y un Comité Técnico. La primera, que depende del Presidente del Consejo, debería cumplir las tareas de analizar los problemas de la planificación del desarrollo tomando en consideración la dinámica poblacional; promover, coordinar y apoyar estudios sobre el tema, para concretar y redefinir la política de población, y dar seguimiento y evaluar los programas sobre población de las instituciones gubernamentales. El segundo, integrado por el Director de la Secretaría Técnica (quien lo preside) y un funcionario de los ministerios representados en el Consejo, tiene funciones eminentemente investigativas, especialmente asesoría en población y desarrollo para la toma de decisiones del Consejo. A pesar de existir estos mecanismos técnicos, ambos han permanecido inactivos. El Gobierno es de opinión de reestructurar el Comité Técnico de Población, precisando sus ámbitos de competencia y funciones y abriendo espacios a la participación del sector privado que desarrolla proyectos o brinda servicios en al área de población. En la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica existe, por su parte, un Departamento de Población que hasta ahora ha realizado diagnósticos demográficos, estudios especiales sobre el impacto de las variables demográficas en la demanda de servicios sociales y la satisfacción de necesidades básicas y diseña sistemas de información de apoyo a la toma de decisiones.

En El Salvador existe el Comité Técnico de Población, formado por representantes de los ministerios que forman la Comisión Nacional de Población, además de otras instituciones, entre las que se cuentan la Asociación Demográfica Salvadoreña, que tiene una división de estudios en población. El Comité Técnico ha tenido como función, entre otras, la de realizar estudios, proponer alternativas de ejecución de la política de población y formular planes y programas sectoriales. Además, en 1985 se crea la Dirección General de Población y Desarrollo Territorial en el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social con el

objeto, entre otros, de planificar los aspectos poblacionales y preparar productos demográficos. Tanto el Comité Técnico como la Dirección General de Población y Desarrollo Territorial han realizado una labor importante.

Haití crea, en 1986, junto con el Consejo Nacional de Población, una Secretaría Técnica encargada de preparar informes técnicos, realizar y solicitar investigaciones y analizar la relación entre población y desarrollo.

En México, la Secretaría General del Consejo tiene cuatro unidades técnicas, entre las cuales se cuenta la Unidad de Estudios de Población –constituida por un equipo multidisciplinario– y la Unidad de Evaluación.

En Panamá existe una Sección de Población en el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE) que, hasta la creación del Comité Técnico de Población, fue la que realmente se preocupó de los problemas de población, realizando estudios y diagnósticos demográficos. En 1981 impulsó la creación del Comité Técnico, que comenzó a trabajar prácticamente aislado de la Comisión Nacional de Política Demográfica, ya que esta última estaba inactiva. En 1987 fue institucionalizado oficialmente, bajo la coordinación del MIPPE, y está integrado por los directores o jefes de las entidades que conforman la Comisión, entre ellas la Universidad de Panamá. En sus comienzos tanto el Comité Técnico como la Sección de Población tuvieron mucho éxito. Ambas entidades se han ido desdibujando con el tiempo por falta de personal especializado, el que se ha ido alejando del tema o del gobierno, principalmente por problemas presupuestarios y de bajas remuneraciones.

En Perú, el Consejo Nacional de Población tiene varios órganos técnicos, entre ellos la Dirección General de Estudios de Población.

En Trinidad y Tabago, el Consejo de Población cuenta con una Secretaría instalada en la Unidad de Población del Ministerio de Asuntos del Consumidor y Servicios Sociales, la que está integrada por un equipo y cumple funciones de coordinación –con los ministerios– y formulación de una política explícita de población.

Otra solución ha sido la creación de una división o departamento técnico en población en algún ministerio, generalmente en el ente encargado de la planificación del desarrollo. Además de los países ya señalados que cuentan con una sección o división de población (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Santa Lucía), esta solución se ha dado en Argentina (Dirección Nacional de Migraciones y Dirección de Políticas y Estudios de Población de la Subsecretaría de Población del Ministerio del Interior), Cuba (Instituto de Demografía y Censos), Granada (Unidad de Planificación en Población), Jamaica (Unidad de Población del Instituto de Planificación) y San Vicente y las Granadinas (Unidad de Política de Población del Ministerio de Finanzas y Planificación).

Si bien estas unidades han desarrollado estudios e investigaciones demográficas, adolecen de algunas debilidades institucionales. Los principales obstáculos que han dificultado su acción han sido principalmente problemas presupuestarios, rotación y deserción del personal técnico capacitado –por problemas de bajas remuneraciones–, falta de profesionales idóneos en el área de población y desarrollo o en

instrumentos operativos que permitan operacionalizar la política de población, a lo que se agrega la falta de un respaldo institucional adecuado. La mayoría de estas unidades también carecen de metodologías operativas y herramientas técnicas para la incorporación de las variables de población en los programas y proyectos de desarrollo.

Una tercera solución ha sido incorporar dentro del organismo, especialmente si es un consejo interministerial, a instituciones con capacidad de investigación social. Ha sido el caso de El Salvador, que ha integrado en el Comité Técnico de Población a la Asociación Demográfica Salvadoreña; de Argentina, donde la Subsecretaría de Población del Ministerio del Interior se ha hecho asesorar por el Centro de Estudios de Población, y de Honduras, donde el Comité Técnico Nacional de Población cuenta con la participación de la Universidad Nacional Autónoma y, como organismo consultor, de la Asociación de Estudiosos de la Población. En Jamaica y Trinidad y Tabago se integró en el Consejo a la Universidad de West Indies, en Panamá, a la Universidad de Panamá, y en Perú, a la Universidad Peruana.

b) *Mecanismos para la articulación de los niveles técnico y político*

Para una articulación dinámica entre los niveles técnico y político debieran existir mecanismos formales o informales de comunicación entre ambos. Por una parte, se espera que la instancia técnica provea a la instancia política de los insumos necesarios para la toma de decisiones. Por otra, cuando se formula o diseña una política de población, se espera que los organismos competentes la ejecuten oportunamente. En definitiva, se requiere una coordinación intersectorial eficiente, para la cual es condición necesaria la existencia de respaldo político dentro de cada uno de los sectores involucrados.

Cuando es el organismo de planificación el que se encarga de lo poblacional, muchas veces predomina la instancia técnica, produciéndose una suerte de autonomía en la formulación de la política de población. De este modo, al no existir la coordinación con la instancia de toma de decisiones, la política pasa a ser generalmente un capítulo que cae en el vacío político.

Se agrega el hecho que en América Latina y el Caribe los sistemas de planificación, en vez de ir ganando legitimidad, han comenzado a declinar desde unos años a esta parte, y varios países ya no cuentan con una oficina de planificación global, como es el caso de Argentina, México, Perú y Nicaragua. En los dos últimos países la oficina de planificación fue desarticulada recientemente, y en Argentina sólo existe en el Ministerio de Economía una Secretaría de Programación Económica.

Cuando se trata de organismos multisectoriales, cuyo campo de acción en población es global, la experiencia ha mostrado que en la mayoría de los casos no existe una adecuada articulación con la instancia política. Por ejemplo, la Comisión Nacional de Población de El Salvador, pese a que logró reformular la política de población del país y ha avanzado en la concientización de la población respecto del problema demográfico, no ha alcanzado el liderazgo originalmente esperado. Para lograr tal respaldo se pretende incorporar en la Comisión y en el Comité Técnico a

otras instituciones gubernamentales, cuyas funciones sean relevantes para ejecutar la política de población, y también proponer a la Asamblea Legislativa que establezca en su seno una comisión de población para que, desde su ámbito de acción, apoye a la Comisión Nacional de Población.

En el caso de Perú el organismo tampoco cuenta con mecanismos adecuados de articulación y coordinación multisectorial y, pese a haber logrado promover la promulgación de un Programa Nacional de Población, éste careció del necesario respaldo político. El Gobierno es de opinión que en el ámbito político es inusual involucrarse públicamente, salvo excepciones, en los aspectos de población, principalmente en el tema de la planificación familiar. Por su parte, la educación en población, aunque reclamada por todos los sectores, ha encontrado resistencia para su implementación en algunos sectores dirigenciales. Esta actitud contrasta con la de las organizaciones de base, en donde hay cada vez mayor apertura a la consideración de los aspectos poblacionales, y con la de los medios de comunicación, que han venido mostrando importantes cambios de actitud, tomando incluso iniciativas que han permitido una amplia información y orientación en estos temas.

Del mismo modo, en Colombia existe una alta independencia entre la División de Población, que promueve y realiza las investigaciones y el ámbito político de toma de decisiones. Por ello, hay conciencia de la necesidad de sensibilizar a los líderes nacionales y a los niveles directivos de los distintos estamentos sobre el conocimiento de las variables poblacionales y su debida incorporación en los planes y programas de desarrollo.

En algunos países se han creado comisiones de población y desarrollo en las esferas parlamentarias, ya sea por impulso de las oficinas de planificación o por la propia toma de conciencia de los políticos. Es el caso de Argentina, Honduras, Panamá, Paraguay, Uruguay y, eventualmente, El Salvador. Sin embargo, todavía es temprano para evaluar la eficacia de este mecanismo.

Por cierto, cuando los organismos han tenido un campo de acción restringido ha sido más fácil articular los niveles técnicos y políticos, pues la esfera de acción de las políticas y programas se ha circunscrito por lo general a un solo ministerio. Es el caso del Programa de Planificación Familiar en la República Dominicana, que se desarrolla en la Secretaría de Salud Pública, cuyo titular es Presidente del Consejo Nacional de Población y Familia.

III. INCORPORACION DE LAS VARIABLES DE POBLACION EN LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

La otra vía de intervención en las variables demográficas es a través de su incorporación en la planificación de políticas y programas gubernamentales. Para ello los países también han creado mecanismos y comienzan a utilizar instrumentos operativos.

1. *Mecanismos para la incorporación*

Podría pensarse que la incorporación de las variables de población en la planificación del desarrollo se produce con mayor eficacia en aquellos países en donde el propio Ministerio de Planificación es el encargado de formular o coordinar las políticas de población, puesto que así se cerraría el círculo completo. Sin embargo, no siempre es así. En algunos países no existe una división o unidad especialmente dedicada a los problemas de población, como en Belice, Brasil, Chile y Venezuela. En ellos existe la idea que la dimensión poblacional será considerada en todos los niveles de la planificación. No obstante, el resultado es que o bien no existe la capacidad técnica o que la responsabilidad se dispersa. En Venezuela, por ejemplo, desde 1985 los aspectos de población se diluye en los planes y discursos y no se incorporan realmente a la planificación del desarrollo. En Chile, el Ministerio de Planificación recién se inicia en estos temas.

La mayoría de los países, sin embargo, cuenta con una división de población en el Ministerio de Planificación, aun cuando sus funciones y logros son diferentes. La mayoría ha logrado realizar estudios e investigaciones demográficas y analizar la relación entre las variables demográficas y los aspectos del desarrollo. Otras se han preocupado de perfilar lineamientos para la formulación de políticas de población. Algunas han incluido entre sus funciones la divulgación de información y la promoción de las actividades de población.

Respecto de la incorporación de las variables demográficas en la planificación, varias divisiones especializadas la cuentan entre sus funciones. Empero, no todas han cumplido con éxito su labor. Así, mientras en Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, República Dominicana y Trinidad y Tabago el proceso parece estar más avanzado, en otros –como en Bolivia, Colombia, Panamá y Santa Lucía– se avanza lentamente. Bolivia logró incluir lineamientos de una política de población en la última Estrategia Nacional de Desarrollo. Otros, por último, no han logrado tal cometido, como Paraguay, San Vicente y las Granadinas y Uruguay.

El principal problema de estas divisiones es que muchas veces reciben un tratamiento sectorial y no se le da la gravitación adecuada en el resto del aparato de planificación.

Muchos países que cuentan con consejos de población u organismos equivalentes han incorporado entre sus integrantes a representantes del ministerio encargado de la planificación del desarrollo. Podría hipotetizarse que la situación más favorable se daría en aquellos casos en que este ministerio tiene un papel central y rector, como en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y recientemente en Honduras. En ellos, el Ministerio de Planificación ejerce la presidencia o coordinación del cuerpo interministerial. Una situación menos ventajosa se daría en aquéllos –Granada, Panamá, Perú, República Dominicana y Trinidad y Tabago– donde el Ministerio de Planificación se cuenta entre sus integrantes pero sin desempeñar un papel central o rector.

Cualquiera sea el mecanismo que los países hayan articulado para incorporar las variables de población en la planificación del desarrollo, todavía subsiste el problema de carencia o desconocimiento de metodologías operativas y herramientas técnicas para ello. El Salvador, Perú, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Venezuela han mostrado tener conciencia clara de este problema.

2. *Instrumentos operativos*

La experiencia acerca de la utilización de modelos demo-económicos de gran escala indica que ellos son extremadamente difíciles de validar, interpretar e, incluso, de comunicar a los potenciales usuarios de los mismos. Estos modelos incluyen un elevado número de variables demográficas y económicas y de supuestos acerca del comportamiento de las mismas y sus interrelaciones. La utilidad práctica de estos instrumentos es, por lo tanto, limitada y poco transparente. Entre los países que respondieron el cuestionario aludido, sólo un tercio ha utilizado estos modelos. El modelo RAPID ha sido el más usado, seguido del modelo BACHUE. Sin embargo, los gobiernos señalan que estos instrumentos no han alcanzado la utilidad esperada, debido a una serie de motivos: carencia de información adecuada, algunos modelos no han sido asimilados de manera apropiada por los usuarios, faltan equipos computacionales de mayor capacidad y versatilidad y, por último, no existe personal capacitado en su uso. El mejoramiento de las estadísticas demográficas y económicas básicas y la capacitación de los recursos humanos parecen, por tanto, requisitos necesarios para un aprovechamiento cabal de este tipo de instrumentos operativos.

La experiencia de los países con modelos de menor escala, orientados a problemas y sectores específicos, indica que estos pueden tener un mayor potencial en cuanto a su utilización práctica. Su especificidad, su formato y utilización simplificada en microcomputadores, la transparencia de los supuestos y procesos subyacentes, que son más fácilmente comunicables a los analistas y decisores, son elementos que fundamentan tal evaluación. De la respuesta al cuestionario se puede deducir que cerca del 56% de los países ha utilizado estos modelos. El LRPM/PC (adaptación del *Long Range Planning Model* para microcomputadoras, desarrollado por el CELADE) ha sido el más utilizado, seguido del TM1 (de la OIT) para el análisis de la dinámica de la fuerza de trabajo. Aplicaciones de este tipo han servido para estudiar los efectos de los perfiles demográficos tanto sobre los requerimientos de diversos servicios sociales a nivel nacional y subnacional, como sobre las demandas en salud, educación, vivienda y seguridad social.

El instrumento más utilizado han sido las estimaciones y proyecciones de población. La totalidad de los países que respondieron el cuestionario ha hecho estas proyecciones, que son de mucha utilidad para estimar poblaciones objetivo de programas y proyectos y para apoyar la elaboración de los planes de desarrollo global y los programas nacionales de población. A pesar de ser el instrumento más elemental, los gobiernos señalan dificultades en su uso. Una de ellas es que en algunos

países falta personal capacitado para elaborarlas, no habiendo capacidad nacional para entrenarlo. De igual forma, se señala la carencia de estadísticas oportunas en el tiempo, confiables, precisas y desagregadas por áreas geográficas. La mayoría de las veces la información es extraída de los censos de población, que se realizan con un intervalo de 10 años y, en algunos casos, hasta de 20 años. También son débiles para evaluar la migración.

Otros modelos utilizados, como el HOST-STEP o el FAMPLAN, han servido en la planificación de la educación y en el análisis costo-beneficio de la planificación familiar, respectivamente.

Pese a las limitaciones prácticas, las aproximaciones de este tipo constituyen un progreso sustancial con respecto a la formulación y la ejecución de políticas sin fundamentación adecuada o basadas sobre meras apreciaciones acerca de ciertos problemas sociales. Sin embargo, los gobiernos estiman que todavía se necesita una mayor difusión y capacitación en su uso para lograr una mejor integración de los factores de población en las políticas y programas públicos.

Otros programas que pueden tener una aplicación muy útil en un futuro cercano son los que está introduciendo recientemente el CELADE: el REDATAM y el SIG (Sistemas de Información Geográfica), puesto que permitirán focalizar grupos objetivo y políticas sociales, haciendo posible localizar en el espacio la demanda y oferta de servicios sociales.

IV. COMENTARIOS Y SUGERENCIAS

La indiferencia a niveles políticos –de los sectores público y privado y de la sociedad en general– respecto de las materias demográficas parece ser el problema mayor que enfrentan varios países de la región. En varios de ellos no hay una posición oficial sobre alguna o todas las variables demográficas.

La experiencia recogida sobre el éxito tenido por ciertas instancias gubernamentales encargadas del diseño e implementación de políticas de población dice relación con el amplio respaldo institucional con que operan, en el sentido de un respaldo político sostenido en el gobierno y en sectores de la sociedad civil. Es, por ejemplo, el caso de México, pero no parece ser el caso de muchos países de América Latina y el Caribe.

Es a este aspecto, entonces, al que debería darse primera prioridad en las líneas de acción a seguir en los próximos años. Un camino posible en este sentido es ir mostrando las relaciones entre las variables de población y los aspectos del desarrollo y exhibir claramente las desigualdades sociales que reflejan los indicadores demográficos, con el fin de identificar los grupos más vulnerables y de mayor prioridad en la aplicación de las medidas. Es primordial, asimismo, hacer ver que los programas o acciones en población no compiten con programas en los ámbitos social y económico sino que puede producirse un refuerzo mutuo para lograr los objetivos del desarrollo en equidad.

Muchos gobiernos han tratado de formular políticas globales de población sin contar con la base consensual necesaria. Algunos países llegaron a dictar leyes de población antes de ganar el espacio político necesario, corriendo el riesgo que la disposición legal cayese en un vacío político o, como ha sucedido en algunos países, en la tan repetida controversia respecto de la planificación familiar como medio para influir sobre la fecundidad.

A pesar de no existir un consenso en todos los aspectos de población y en los medios para influir sobre ellos, en la mayoría de los países existe acuerdo en las instancias gubernamentales y privadas sobre al menos algún aspecto de la dinámica demográfica. Por lo tanto, en lugar de considerar lo poblacional en su nivel complejo y multisectorial, parece conveniente formular programas sectoriales en ese campo particular, destinados a alcanzar metas explícitas. Tratar de consolidar una etapa más compleja, formulando una política de población global, puede significar el riesgo que esta no pase más allá de una mera explicitación de declaraciones un tanto vagas y que no llegue a implementarse, como ha solido ocurrir.

Para que la base institucional sea sólida y funcional es necesario analizar la composición, estructura y funciones de las unidades técnicas, sus fortalezas y debilidades y su vinculación con el resto del sistema de planificación global y de los sistemas de planificación dentro de los ministerios del área social.

Las acciones de divulgación para la toma de conciencia requieren basarse en estudios e investigaciones que no sólo describan la situación demográfica sino que incursionen en el nivel explicativo de los fenómenos, estableciendo vínculos entre la población y las variables económicas y sociales. De ahí la importancia de fortalecer la capacidad investigativa de estas unidades o divisiones de población. Tal vez una manera de reforzar esta capacidad sea celebrar convenios con instituciones privadas que realizan investigaciones en los ámbitos de la población, la mujer y la familia, solicitando estudios específicos para apoyar las decisiones en materia de las acciones subsiguientes. En la medida en que se divulguen los resultados de investigaciones y las variables que están involucradas, con un plan sistemático de difusión, a través de reuniones y seminarios, dichas unidades pueden ir legitimando paulatinamente la gravitación de lo sociodemográfico en los niveles de la planificación. Es posible que no se logre esto a nivel de la planificación global, pero sí de la planificación sectorial.

Si existe en la base institucional un consejo de población establecido, para lograr una mayor concertación sectorial y fortalecer la capacidad investigativa de los respectivos comités técnicos, sería conveniente que este consejo lo integren también otras instituciones que tienen esta capacidad. Salvo pocas excepciones, las universidades no se cuentan entre los integrantes de estos consejos o comités.

A pesar de no haber, en la mayoría de los países, una evaluación sistemática sobre los logros alcanzados por la política de población formulada, de la opinión de los países se podría desprender la conclusión que las políticas de población explícitas en la mayoría de los casos no han sido implementadas con éxito. Por ello, muchas veces no existe una clara convicción de la bondad de formular una política

global de población. Parece más eficiente y factible formular, más que políticas globales, ciertos propósitos que se quieren conseguir desarrollando programas sectoriales concretos. También es posible, actuando sobre los determinantes, introducir las variables demográficas en las políticas sociales. Sin embargo, esta introducción debe ser hecha explícitamente y en una dirección clara ya que, de lo contrario, las variables de población pueden diluirse. Sin esta condición previa, el problema que señalan muchos gobiernos sobre la falta de una coordinación eficiente entre las instituciones que realizan esfuerzos en el campo poblacional difícilmente encontrará una solución satisfactoria.

Cuando ya existe una política de población global, parece fundamental que las unidades técnicas, paralelamente a la realización de investigaciones, desarrollen metodologías operativas para traducir los objetivos de las políticas de población a nivel de la planificación sectorial y regional. Puede resultar útil la organización de seminarios en los que se planteen y discutan los posibles procedimientos para hacer operativa la programación conjunta de los objetivos y metas del desarrollo económico y social y los objetivos demográficos. Sería conveniente que participaran en estos seminarios las dependencias que tengan a su cargo la planificación de acciones y programas en los que las variables de población estén implicadas.

Otra conclusión que se desprende de la información recabada es que varios países han formulado políticas de población sin llegar a diseñar un plan o programa para un período específico. Y, cuando se han elaborado estos planes, su revisión revela que muchos de ellos carecen de la especificidad necesaria para ejecutarlos con éxito. En este sentido, es aconsejable que los programas o planes nacionales de población que se formulen contengan *metas* acotadas en el período de los actuales gobiernos, ojalá a nivel de departamentos o, en su defecto, regiones del país. En muchos planes no se han establecido metas, lo que hace difusa la operacionalización de los objetivos y la intensidad de las acciones que deben realizarse. Sin ellas tampoco es posible realizar una evaluación válida del logro de los objetivos. Los planes deberían contener, también, las *estrategias* a seguir para cumplir los objetivos, los *programas y proyectos* específicos a desarrollar, las *acciones* por ejecutar, las *poblaciones y regiones objetivo* de cada programa y proyecto, y una definición de las *responsabilidades institucionales* en cada etapa de la implementación de la política, desde el desarrollo de programas y proyectos hasta la evaluación del logro de los objetivos. Igualmente, parece necesario y pertinente que consideren una metodología de evaluación de los mismos, no sólo con el objeto de introducir mejoras en futuros proyectos sino de ir mostrando cómo las medidas adoptadas en el ámbito de la población pueden ser beneficiosas para lograr un mayor bienestar de la población.

Para una mayor coordinación multisectorial parece conveniente que en los Consejos de Población se cree un comité de coordinación institucional que se aboque específicamente a esa tarea, formulando un proyecto específico. Dentro de este proyecto cabría la detección de necesidades de asesoría y capacitación en cada sector.

Para que el trabajo de los consejos y comités técnicos sea sistemático en el tiempo, parece fundamental la elaboración de un plan de acción, con fijación de plazos y definición de responsables.

En el Consenso logrado en la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de 1993 se considera conveniente contar con una instancia responsable de la formulación y ejecución de políticas de población, por lo que se recomienda a los gobiernos de la región la creación o fortalecimiento de los marcos institucionales y jurídicos. Sin embargo, cuando no existe un consejo de población y los gobiernos estén pensando en crearlo, sería recomendable que estudiaran detenidamente tal decisión, considerando su viabilidad y futura operancia. Mientras no exista una conciencia generalizada de la necesidad de una política globalizante, quizá sea más oportuno operar dentro del marco institucional existente, produciendo aquí el refuerzo necesario.

En virtud que muchos gobiernos están pensando en regionalizar la política de población existente, se torna necesario descentralizar las acciones a nivel local. Para ello, algunos países están considerando establecer comités regionales, departamentales o locales. No obstante, parece más prudente operar dentro del marco institucional existente en vez de crear nuevas instancias. Tal vez en las propias gobernaciones departamentales o en las alcaldías municipales podría idearse un espacio de concertación de los sectores involucrados y de las organizaciones privadas y comunitarias que existan. Para la implementación de las acciones, también sería importante utilizar las instancias existentes.

ANEXOS

CUESTIONARIO SOBRE ORGANISMOS NACIONALES ENCARGADOS DE LAS POLITICAS, PROGRAMAS O ACCIONES DE POBLACION

País	
Institución u organismo que responde el cuestionario	
1. Nombre del **organismo** encargado de formular, ejecutar, coordinar o evaluar las políticas, programas o acciones en el ámbito de población (anterior y actual)	
2. Año de creación (de hecho y oficialmente) y decreto o ley que lo creó	
3. ¿Cuáles son (o fueron) las principales funciones institucionales y ejecutivas del **organismo**?	
4. ¿Qué Ministerios u otras instituciones lo componen (o componían) y cuál es (o era) la instancia coordinadora?	
5. ¿Cuál es (o era) el nivel de jerarquía de los funcionarios que representan a los Ministerios o instituciones participantes?	
6. ¿De qué aspectos de la dinámica demográfica se preocupa (o preocupaba) el **organismo**?	( ) Fecundidad ( ) Migración interna ( ) Migración internacional ( ) Mujer ( ) Otros (especificar) ( ) Mortalidad ( ) Distribución espacial ( ) Familia ( ) Medio ambiente
7. ¿Qué instituciones cumplen (o cumplían) las funciones técnicas del **organismo**? ¿Desde qué año?	
8. ¿Qué tareas principales han desarrollado estos cuerpos técnicos?	

9. ¿El **organismo** tiene (o tenía) ramificaciones a nivel de regiones del país o de unidades administrativas menores o sólo funciona (o funcionaba) a nivel nacional?	
10. ¿Qué relación tiene (o tenía) el **organismo** con organizaciones del sector privado? ¿Qué papel cumple (o cumplía) respecto de aquellas que promueven la planificación familiar?	
11. ¿La Oficina de Planificación del Desarrollo considera las variables de población en la planificación, políticas o programas económico-sociales?	
12. ¿Qué relación existe (o existía) entre el **organismo** y la Oficina de Planificación y los sectores sociales (salud, educación, vivienda, trabajo, seguridad social)?	
13. ¿Fue reactivado, redefinido o reconstituido el **organismo** en alguna fecha posterior a su creación? ¿En qué año y por qué? (por favor, indique el nuevo nombre, si fuese el caso)	
En caso de redefinición o reconstitución 14. ¿En qué consistió esa redefinición o reconstitución? Si hubo cambio de funciones o de aspectos de la dinámica demográfica cubiertos, por favor especifíquelo.	
15. A su juicio, ¿cuáles han sido los principales obstáculos para el buen funcionamiento del **organismo**? ¿Cómo cree que podrían resolverse las dificultades?	
16. ¿Qué otra (u otras) institución(es) tiene(n) a su cargo la consideración de las variables de población? ¿En qué aspectos?	

17.	¿Qué tipo de métodos o instrumentos operacionales se utilizan (o han utilizado) para la incorporación de los factores de población?	( ) Estimaciones y proyecciones de población ( ) Estimaciones y proyecciones de demandas de servicios sociales (programas LRPM/PC, TM1 u otros. **Por favor, especifique**) ( ) Modelos demo-económicos a nivel macro (BACHUE, RAPID, OIT. **Por favor, especifique**) ( ) Análisis actuariales para programas de seguridad social ( ) Otros. (**Por favor, especifique**)
18.	¿En qué niveles, temas o sectores han resultado de mayor utilidad los instrumentos referidos?	
19.	¿Cuáles son las principales dificultades o limitaciones asociadas a la utilización de los instrumentos mencionados en la pregunta 17?	
20.	¿Cuál es la opinión del Gobierno respecto de la **tasa actual de crecimiento de la población**? ¿Ha adoptado alguna política o medida al respecto? (Por favor, especifíquela)	( ) Satisfactoria — Política o medidas adoptadas ( ) Insatisfactoria, muy baja ( ) Insatisfactoria, muy alta ( ) No hay una posición oficial
21.	¿Cuál es la opinión del Gobierno respecto del nivel actual de la **fecundidad**? ¿Ha adoptado alguna política o medida al respecto? (Por favor, especifíquela)	( ) Satisfactorio — Política o medidas adoptadas ( ) Insatisfactorio, muy bajo ( ) Insatisfactorio, muy alto ( ) No hay una posición oficial
22.	¿Cuál es la opinión del Gobierno respecto del nivel actual de la **esperanza de vida al nacer** y de la **mortalidad infantil**? ¿Ha adoptado alguna política o medida al respecto? (Por favor, especifíquela)	**Esperanza de vida al nacer** — Política o medidas adoptadas ( ) Satisfactorio ( ) Insatisfactorio ( ) No hay una posición oficial **Mortalidad infantil** — Política o medidas adoptadas ( ) Satisfactorio ( ) Insatisfactorio ( ) No hay una posición oficial
23.	¿Cuál es la opinión del Gobierno respecto de la actual **distribución espacial de la población** en el territorio? ¿Ha adoptado alguna política o medida al respecto? (Por favor, especifíquela)	( ) Satisfactoria — Política o medidas adoptadas ( ) Insatisfactoria por: ( ) Concentración excesiva ( ) Dispersión excesiva ( ) Otro motivo (especifique) ( ) No hay una posición oficial

24. ¿Cuál es la opinión del Gobierno respecto del nivel actual de la **migración internacional**? ¿Ha adoptado alguna política o medida al respecto? (Por favor, especifíquela)	**Inmigración al país** ( ) Satisfactorio ( ) Insatisfactorio, muy bajo ( ) Insatisfactorio, muy alto ( ) No hay una posición oficial	Política o medidas adoptadas
	Emigración al extranjero ( ) Satisfactorio ( ) Insatisfactorio, muy bajo ( ) Insatisfactorio, muy alto ( ) No hay una posición oficial	Política o medidas adoptadas
25. ¿Existe una Política de Población explícita en el país? ¿En qué año fue dictada? ¿Qué organismo la formuló? En caso negativo, ¿por qué no se ha dictado? (Si es posible, por favor adjunte documentación relevante al respecto)		

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: ORGANISMOS NACIONALES ENCARGADOS DE LAS POLITICAS DE POBLACION

País	Año de formación	Tipo de organismo	Nombre del organismo	Adscrito a	Conformación	Principales funciones
Antigua y Barbuda	1984	Grupo de trabajo ad hoc	Population Task Force Committee	Ministry of Health	4 Ministerios y varias ONG's	1) Preparar y formular una política de población; 2) Sensibilizar a todos los involucrados; 3) Establecer un Consejo de población.
Argentina	1974 Reactivado en 1976 Derogado en 1987	Consejo	Comisión Nacional de Política Demográfica	Ministerio del Interior	7 Ministerios	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.
	1988	Consejo	Comisión Interministerial de Políticas de Población	s.i.	Varios Ministerios	Asesorar al Poder Ejecutivo en la adopción de estrategias de población en el corto, mediano y largo plazo.
	1991	Entidad gubernamental	Secretaría de Población	Ministerio del Interior	1 Ministerio	1) Admisión y control de extranjeros (Dirección Nacional de Migraciones); 2) Elaboración, ejecución y evaluación de las políticas de población y migraciones; 3) Formulación de programas y proyectos que deriven de dichas políticas; 4) Elaboración de diagnósticos e investigaciones aplicadas sobre el comportamiento de las variables; 5) Producción, sistematización y análisis de las estadísticas sobre migraciones internacionales; 6) Promover programas de fomento a la inmigración.

País	Año de formación	Tipo de organismo	Nombre del organismo	Adscrito a	Conformación	Principales funciones
Argentina (continuación)	1992	Entidad gubernamental	Secretaría de Población y Relaciones con la Comunidad	Ministerio del Interior	1 Ministerio	1) Formular y planificar el cumplimiento de las normas referidas a la política migratoria interna y externa; 2) Intervenir en la elaboración y ejecución de la política demográfica; 3) Ejecutar las políticas, planes y proyectos en materia poblacional y controlar el cumplimiento de las normas migratorias; 4) Elaborar estudios e investigaciones tendientes a facilitar definiciones de políticas demográficas.
Bahamas	–	–	–	–	–	–
Barbados	s.i. Inactivo	Grupo de trabajo ad hoc	National Population Task Force	s.i.	3 Ministerios y el Depto. de Asuntos de la Mujer	Formular e implementar una política de población.
Belice	s.i.	Oficina de Planificación	Office of Economic Planning	Ministry of Finance and Economic Development	1 Ministerio	Considerar las variables demográficas en el proceso de planificación del desarrollo.
Bolivia	1978	Oficina de Planificación	Departamento de Población	Ministerio de Planeamiento y Coordinac.	1 Ministerio	1) Crear la base institucional y metodológica para incorporar lo poblacional en el proceso de planificación del desarrollo y en la toma de decisiones públicas; 2) Preparar proposiciones concretas para una política global de población.

País	Año de formación	Tipo de organismo	Nombre del organismo	Adscrito a	Conformación	Principales funciones
Bolivia (continuación)	1984 Derogado	Consejo	Consejo Nacional de Población	s.i.	Los Ministerios del área social	1) Promover, normar, coordinar, integrar y controlar la adopción y ejecución de políticas de población; 2) Planificar lo demográfico e incluir las variables de población en la planificación económica y social; 3) Evaluar tales actividades.
	1990	Oficina de Planificación	Unidad de Política de Población	Ministerio de Planeamiento y Coordinac.	1 Ministerio	1) Análisis de información para formular y diseñar políticas de población; 2) Normar, integrar y difundir actividades en población.
Brasil	1974	Consejo	Comisión Nacional de Regiones Metropolitanas y Política Urbana	Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la República	5 Ministerios y el Banco Nacional de Vivienda	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.
	1984 Inactivo	Consejo	Comisión Nacional de Población	s.i.	Varios Ministerios	s.i.
	1987	Consejo	Comisión de Estudios sobre Derechos de la Reproducción Humana	Ministerio de Salud	Varios Ministerios y 12 personas en la actividad	1) Estudiar los diversos aspectos de la situación actual de la reproducción humana en Brasil (social, económico, político, legal y de salud); 2) Formular reglamentos, legislación y principios éticos de acuerdo a los requerimientos establecidos después de efectuar la investigación de la situación actual; 3) Implementar las medidas que adopte el Ministerio de Salud, coordinando a los sectores sociales involucrados.

País	Año de formación	Tipo de organismo	Nombre del organismo	Adscrito a	Conformación	Principales funciones
Colombia	1968	Oficina de Planificación	División de Población	Departamento Nacional de Planeación	1 Ministerio	1) Enfatizar la población como una actividad separada; 2) Promover las actividades de población dentro del contexto de un marco de programas de desarrollo social más amplio, tales como la atención primaria en salud, desarrollo urbano y rural, educación y agricultura.
	Se reestructura en 1992	Oficina de Planificación	División de Indicadores y Orientación del Gasto Social	Departamento Nacional de Planeación	1 Ministerio	Promover y hacer estudios de base para la formulación de políticas, planes y programas de población.
	1970	Consejo	Consejo Nacional de Población	Departamento Nacional de Planeación	8 Ministerios y 4 instituciones	
	Se reestructura en 1973. Inactivo	Consejo	Consejo Nacional de Población y Medio Ambiente	Departamento Nacional de Planeación	8 Ministerios y 4 instituciones	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.
Costa Rica	1968 Derogado	Consejo	Comité Nacional de Población	s.i.	2 Ministerios y 6 instituciones	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.
	1978 Derogado en 1985	Consejo	Comisión Nacional de Políticas de Población	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	6 Ministerios	Definir y orientar las políticas generales de población.

País	Año de formación	Tipo de organismo	Nombre del organismo	Adscrito a	Conformación	Principales funciones
Costa Rica (continuación)	1985 Se redefine en 1989 y se crea la Secretaría Técnica Inactiva	Consejo	Consejo Nacional de Políticas de Población y Comité Técnico de Población	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. En 1989: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	7 Ministerios	*Consejo*: 1) Definir políticas poblacionales de naturaleza tanto general como específica; 2) Garantizar la existencia de servicios, educación e información de planificación familiar; 3) Propiciar la promulgación de una legislación nacional en población; 4) Aprobar planes, programas y proyectos poblacionales consistentes con los objetivos del desarrollo socioeconómico; 5) Aprobar un Programa Nacional de Población y proponerlo al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica para su incorporación en el Plan Nacional de Desarrollo. *Comité Técnico*: 1) Analizar problemas de la planificación del desarrollo que contemple la dinámica poblacional; 2) Proponer medidas necesarias para contar con estudios requeridos para formular las políticas de población e integrar comisiones de trabajo en el mismo sentido; 3) Elaborar el Programa Nacional de Población; 4) Coordinar y supervisar la cooperación técnica, inversiones y financiamiento externo en el campo demográfico; 5) Promover la difusión de la política poblacional; 6) Promover, organizar y realizar actividades de concientización; 7) Coordinar y evaluar la ejecución de la política de población; 8) Promover el establecimiento de un Sistema de Información. En 1989 se redefine la *Secretaría Técnica* con las siguientes funciones: 1) Analizar

País	Año de formación	Tipo de organismo	Nombre del organismo	Adscrito a	Conformación	Principales funciones
Costa Rica (continuación)						problemas de la planificación del desarrollo que contemple la dinámica poblacional; 2) Definir y formular la Política Nacional de Población; 3) Promover, coordinar y apoyar estudios en población para concretar y redefinir la política de población; 4) Elaborar y coordinar programas de difusión de la política nacional de población; 5) Dar seguimiento y evaluar los programas sobre población de las instituciones gubernamentales; 6) Elaborar el Programa Nacional de Población; 7) Coordinar y supervisar la cooperación técnica, inversiones y financiamiento externo en el campo demográfico; 8) Elaborar el Programa de Trabajo del Comité Técnico de Población; 9) Dar seguimiento a los acuerdos del Consejo Nacional de Política de Población. *Comité Técnico:* 1) Colaborar con la Secretaría Técnica de Población en la ejecución y seguimiento de los acuerdos del Consejo Nacional de Políticas de Población; 2) Asesoría en población y desarrollo para la toma de decisiones del Consejo; 3) Elaborar informes técnicos sobre el funcionamiento de los programas y proyectos de población; 4) Apoyar a la Secretaría Técnica en el funcionamiento de sus funciones.

País	Año de formación	Tipo de organismo	Nombre del organismo	Adscrito a	Conformación	Principales funciones
Cuba	1961	Oficina de Planificación	Junta Central de Planificación		s.i.	s.i.
	1978	Oficina de Planificación	Instituto de Investigación Económica	Junta Central de Planificación	s.i.	Integrar las variables demográficas en el proceso de planificación.
Chile	1975(*)	Oficina de Planificación	Oficina de Planificación Nacional	Presidencia de la República	1 Ministerio	1) Orientar la formulación de políticas poblacionales; 2) Compatibilizar y asignar prioridades a planes, programas y proyectos de las Secretarías Regionales
	1990	Oficina de Planificación	Ministerio de Planificación y Cooperación	Presidencia de la República	1 Ministerio y 4 instituciones	Formular una política de población.
Dominica	1984 Inactivo	Grupo de trabajo ad hoc	National Task Force on Population	s.i.	s.i.	Considerar los factores poblacionales en las políticas y programas de gobierno.
Ecuador	1974 Inactivo	Consejo	Consejo Nacional de Población	Presidencia de la República	3 Ministerios y la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica	1) Estudiar las relaciones entre desarrollo socioeconómico y población; 2) Estudiar la posición técnico-política del Ecuador en la Conferencia Mundial de Población.

(*) Aunque el organismo existía desde antes, en ese año tomó a su cargo los asuntos de población.

País	Año de formación	Tipo de organismo	Nombre del organismo	Adscrito a	Conformación	Principales funciones
Ecuador (continuación)	1982	Oficina de Planificación	Unidad de Población del Consejo Nacional de Desarrollo	Vicepresidencia de la República	4 Ministros, la Secretaría General de Planificación y representantes de 5 instituciones	1) Planificación demográfica; 2) Formulación de la política de población; 3) Coordinación y promoción de políticas de población; 4) Supervisión y evaluación de la política de población; 5) Coordinación y promoción de programas de población.
	1987	Oficina de Planificación	Dirección de Política de Población del Consejo Nacional de Desarrollo	Vicepresidencia de la República		1) Estudiar la relación entre población y desarrollo; 2) Integrar las variables poblacionales en los planes de desarrollo; 3) Formular una política de población; 4) Realizar la coordinación interinstitucional; 5) Diseñar metodologías operativas.
	1992	Consejo	Comisión Nacional de Población	s.i.	s.i.	Definir los lineamientos e instrumentos que viabilicen la ejecución, coordinación y evaluación de la política de población.
El Salvador	1971	Oficina de Planificación	Unidad de Población y Recursos Humanos	Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social	1 Ministerio	1) Realizar diagnósticos demográficos; 2) Planificar el desarrollo y realizar acciones en el campo de población.
	1977 Activo	Consejo	Comisión Nacional de Población y Comité Técnico de Población	Ministerio de la Presidencia. En 1993: Ministerio de Planificación y Coordinación del	9 Ministerios (en la Comisión) 9 Ministerios y 4 instituciones (en el Comité)	*Comisión*: Plantear objetivos, definir metas y adoptar la alternativa más conveniente para la implementación de la Política Integral de Población. *Comité Técnico*: 1) Realizar estudios; 2) Proponer alternativas de implementación

País	Año de formación	Tipo de organismo	Nombre del organismo	Adscrito a	Conformación	Principales funciones
El Salvador (continuación)				Desarrollo Económico y Social		de la política de población; 3) Ejecutar las decisiones; 4) Evaluar las actividades; 5) Formular planes y programas sectoriales.
	1985	Oficina de Planificación	Dirección General de Población y Desarrollo Territorial	Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social	1 Ministerio	1) Planificar lo poblacional; 2) Coordinar y evaluar los proyectos poblacionales; 3) Capacitar en población; 4) Preparar productos demográficos; 5) Proponer una nueva política de población.
Granada	1987	Grupo de trabajo ad hoc	National Population Task Force	s.i.	s.i.	Formular la política nacional de población.
	1990 Activo	Consejo	National Population Council	s.i.	5 Ministerios y 6 organizaciones	1) Velar por la implementación de la política nacional de población; 2) Asesorar al Gabinete sobre la política de población.
	1990	Entidad gubernamental	Population Planning Unit	s.i.		1) Cumplir las funciones técnicas del Consejo; 2) Creación de toma de conciencia de las relaciones entre población y desarrollo; 3) Actualización de la base de datos estadísticos para la implementación de la política; 4) Capacitación en estadísticas sobre población.
Guatemala	1978 Inactivo	Consejo	Comisión Nacional de Población	Consejo Nacional de Planificación Económica	s.i.	1) Formular políticas de población; 2) Desarrollar programas poblacionales; 3) Integrar las variables poblacionales en la planificación global, sectorial y regional.

País	Año de formación	Tipo de organismo	Nombre del organismo	Adscrito a	Conformación	Principales funciones
Guatemala (continuación)	1984	Oficina de Planificación	Departamento de Población y Empleo	Secretaría General de Planificación Económica	1 Ministerio	1) Integrar las variables poblacionales en la planificación global, sectorial y regional; 2) Formular políticas de población; 3) Desarrollar programas poblacionales.
	1989 Activo	Grupo de trabajo ad hoc	Comisión de Trabajo	Secretaría General de Planificación Económica	4 Ministros y directores de dos instituciones	Elaborar los lineamientos para formular una política de población.
Guyana	–	–	–	–	–	–
Haití	1971	Entidad gubernamental	Département de la Santé Publique et de la Population	Ministerio de Salud Pública	1 Ministerio y 1 institución	s.i.
	Se reorganiza en 1983					1) Estudiar, definir e implementar una estrategia global de población; 2) Formular una política de población en armonía con el contexto socioeconómico y cultural del país.
	1986	Consejo	Consejo Nacional de Población	s.i.	Varios Ministerios	1) Entregar recomendaciones al Ejecutivo sobre los posibles contenidos de una política de población, su programación a corto, mediano y largo plazo y los medios nacionales y extranjeros necesarios para llevarla a la práctica; 2) Definir, implementar y monitorear los diferentes componentes de la política que adopte el Ejecutivo; 3) Supervisar la aplicación de la

País	Año de formación	Tipo de organismo	Nombre del organismo	Adscrito a	Conformación	Principales funciones
Haití (continuación)						política de población y su integración en los planes nacionales, regionales y sectoriales.
	1989	Consejo	Comité Intersectorial	s.i.	s.i.	Elaborar una política de población.
Honduras	1970 Inactivo	Consejo	Consejo Consultivo de Población	Ministerio de Gobernación y Justicia	6 Ministerios	1) Preparar anteproyectos de ley en materia de población; 2) Elaborar planes de política migratoria; 3) Preparar proyectos de convenio sobre migración internacional; 4) Proponer medidas sobre políticas demográficas.
	1971	Entidad gubernamental	Direc. Gral. de Población y Política Migratoria	Ministerio de Gobernación y Justicia	1 Ministerio	Regir lo concerniente a los servicios de migración, de puertos y fronteras.
	1978	Oficina de Planificación	Departamento de Población	Secretaría de Planificación, Programación y Presupuesto	1 Ministerio	1) Advertir sobre el impacto de las políticas globales y sectoriales en las tendencias demográficas; 2) Asistir en la formulación de políticas de población; 3) Formular una estrategia de población.
	1993	Grupo de trabajo ad hoc	Comité Técnico Nacional de Población	Secretaría de Planificación, Programación y Presupuesto	4 Ministerios, 1 Universidad y varios organismos de consulta	1) Elaborar el Informe Nacional de Población para la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994; 2) Establecer las bases de discusión en el ambiente nacional de las interrelaciones entre población y desarrollo; y 3) Elaborar una pauta de política de población, como resultado del consenso de todos los sectores.

País	Año de formación	Tipo de organismo	Nombre del organismo	Adscrito a	Conformación	Principales funciones
Jamaica	s.i.	Grupo de trabajo ad hoc	Population Policy Task Force	s.i.	s.i.	Definir una política nacional de población.
	1982 Activo	Consejo	Population Policy Coordinating Committee	Instituto de Planificación	5 Ministerios y 6 instituciones	1) Actuar como cuerpo consultor de los Ministerios de Finanzas y Planificación y de Salud; 2) Monitorear la implementación de la Política Nacional de Población y recomendar cambios y ajustes necesarios a la Política; 3) Asegurar la consistencia de los programas de diferentes agencias relacionados con las actividades de población a las metas políticas; 4) Examinar y hacer recomendaciones respecto de leyes y actos relacionados con las materias de población; 5) Asegurar una amplia difusión de la información.
	1984	Oficina de Planificación	Population Unit	Instituto de Planificación	1 Ministerio	1) Ser la Secretaría Técnica del Comité; 2) Investigación y análisis demográfico; 3) Preparación de planes poblacionales.
México	1974 Activo	Consejo	Consejo Nacional de Población	Secretaría de Gobernación	9 Ministerios y 4 instituciones	1) Elaborar planes y programas demográficos; 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.

País	Año de formación	Tipo de organismo	Nombre del organismo	Adscrito a	Conformación	Principales funciones
México (continuación)	1983	Entidad gubernamental	Dirección General de Política Poblacional del Departamento del Distrito Federal	s.i.	s.i.	Implementar las acciones de la política de población en el Distrito Federal, en coordinación con el Consejo Nacional de Población.
Nicaragua	1983 Eliminada en 1990	Oficina de Planificación	Secretaría de Planificación y Presupuesto		1 Ministerio	1) Estudiar las interrelaciones entre población y desarrollo; 2) Integrar los factores poblacionales en la planificación del desarrollo económico y social; 3) Promover campañas de sensibilización sobre el tema.
	1993	Entidad gubernamental	Ministerio de Acción Social		1 Ministerio	1) Elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas sociales, entre las que se cuentan los aspectos de población; 2) Coordinación del Gabinete Social, integrado por Salud, Educación, Capacitación Técnica, Trabajo, Seguridad Social, Deportes, Cultura e Instituto de la Mujer; 3) Coordinación de la Comisión Nacional de Población.
	s.i.	Consejo	Comisión Nacional de Población	Ministerio de Acción Social	6 Ministerios y 5 instituciones	Realizar la coordinación interinstitucional en materias de población.
Panamá	1969 Reestructurado en 1974	Consejo	Comisión Nacional de Política Demográfica	Ministerio de Salud	7 Ministerios y 3 instituciones	Garantizar la participación permanente, organizada, racional, coherente y eficiente de los organismos estatales en la formulación, ejecución, vigilancia y eva-

País	Año de formación	Tipo de organismo	Nombre del organismo	Adscrito a	Conformación	Principales funciones
Panamá (continuación)						luación de políticas demográficas y de otras con implicaciones en la magnitud, dinámica, composición y distribución de la población.
	1981 Oficializado en 1987	Comité	Comité Técnico de Población	Ministerio de Planificación y Política Económica	7 Ministerios, 4 instituciones y Grupo Parlamentario	1) Examinar la situación demográfica y su relación con los factores sociales y económicos del desarrollo; 2) Identificar los problemas demográficos; 3) Definir las alternativas de políticas de población y proponerlas a la Comisión Nacional de Política Demográfica; 4) Darle seguimiento a la ejecución de las políticas de población; 5) Asegurar que los factores demográficos sean integrados en los procesos de la planificación para el desarrollo, a nivel nacional, regional y sectorial; 6) Coordinar y evaluar las actividades en el campo de la población; 7) Proporcionar los servicios de carácter técnico requeridos por la Comisión Nacional de Política Demográfica.
Paraguay	1974	Grupo de trabajo ad hoc	Comité Especial de Población	Consejo Nacional de Progreso Social	5 Ministerios y 1 institución	Determinar los lineamientos de una política nacional de población.
	1975	Entidad gubernamental	Dirección General de Migraciones	Ministerio del Interior	1 Ministerio	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.

País	Año de formación	Tipo de organismo	Nombre del organismo	Adscrito a	Conformación	Principales funciones
Paraguay (continuación)	1977	Oficina de Planificación	División de Población y Recursos Humanos	Secretaría Técnica de Planificación Económica y Social	1 Ministerio	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.
	1993	Grupo de trabajo ad hoc	Comité Nacional de Población y Desarrollo	Secretaría Técnica de Planificación Económica y Social	5 Ministerios y 3 instituciones	Elaborar un informe nacional sobre la situación de población y desarrollo del país para la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994.
Perú	1964	Entidad gubernamental	Centro de Estudios de Población y Desarrollo	Ministerios de Salud y Trabajo	2 Ministerios	1) Evaluar la problemática poblacional; 2) Estudiar la factibilidad de una política de población a nivel nacional.
	1976	Grupo de trabajo ad hoc	Comisión para lineamientos para una Política de Población en el Perú	Ministerio de Salud	2 Ministerios y 3 instituciones	Formular los lineamientos para una política de población.

País	Año de formación	Tipo de organismo	Nombre del organismo	Adscrito a	Conformación	Principales funciones
Perú (continuación)	1980 Activo	Consejo	Consejo Nacional de Población	En 1980, Presidencia del Consejo de Ministros. En 1985, Ministerio de Salud. En 1987, Presidencia del Consejo de Ministros	7 Ministerios y 8 instituciones	1) Diseñar, formular y proponer una política nacional de población; 2) Coordinar, asesorar, supervisar y evaluar las acciones en población que realicen los organismos del sector público y privado; 3) Diseñar, formular, promover y ejecutar los programas nacionales, regionales y locales de población, concordantes con la política nacional de población; 4) Asesorar a los poderes del Estado en aspectos de su competencia; 5) Promover, fomentar y realizar estudios e investigaciones en materia de población; 6) Promover y fomentar la formación de cuadros profesionales y técnicos en el campo de la población; 7) Promover la participación ciudadana en la difusión y ejecución de la política de población.
República Dominicana	1968 Activo	Consejo	Consejo Nacional de Población y Familia	Secretaría de Estado de Salud Pública	3 Ministerios, la Oficina Nacional de Planificación y 1 representante de las ONGs	1) Estudiar, investigar, analizar y divulgar todos los aspectos relacionados con el crecimiento, movilidad y proyección poblacional del país; 2) Coordinar y administrar el Programa Nacional de Planificación Familiar.
Saint Kitts y Nevis	s.i. Inactivo	Grupo de trabajo ad hoc	Population Task Force	s.i.	s.i.	1) Elaborar estudios sobre población; 2) Formular recomendaciones respecto de la integración de variables poblacionales en la planificación del desarrollo.

País	Año de formación	Tipo de organismo	Nombre del organismo	Adscrito a	Conformación	Principales funciones
Santa Lucía	1985	Entidad gubernamental	Ministry of Health		1 Ministerio	Formular una política de población.
	1990 Activo	Consejo	National Population Council/ National Population Unit	Ministry of Planning	1 Ministerio y otras instituciones	Planificación y desarrollo de las actividades de población, en colaboración con los sectores y agencias relevantes, concordantes con las directrices de la política de población.
San Vicente y las Granadinas	1987	Grupo de trabajo ad hoc	Population Task Force	s.i.	s.i.	Formular una política de población.
	s.i. Activo	Consejo	National Population Council	Ministry of Finance and Planning	5 Ministerios y 2 instituciones	Dirigir la política nacional de población.
Suriname	–	–	–	–	–	–
Trinidad y y Tabago	1967 Disuelto en 1978. Reconstituido en 1989 Activo	Consejo	National Population Council	1967: Ministry of Health 1989: Ministry of Social Development and Family Services 1991: Ministry of Consumer Affairs and Social Services	5 Ministerios, 5 instituciones y 2 consultores en demografía	Proveer servicios de planificación familiar (1967). Formular una política explícita de población (1989).

País	Año de formación	Tipo de organismo	Nombre del organismo	Adscrito a	Conformación	Principales funciones
Uruguay	1975 Inactivo	Consejo	Comisión Interministerial	Ministerio de Vivienda y Promoción Social	4 Ministerios	1) Estudiar la problemática poblacional del país; 2) Estructurar una política poblacional.
Venezuela	1975	Oficina de Planificación	Departamento de Población	Oficina Central de Coordinación y Planificación	1 Ministerio	1) Insertar la variable población en la planificación social sectorial; 2) Coordinar las actividades de población y desarrollo a nivel nacional e internacional.
	1979(*)	Oficina de Planificación	Dirección General Sectorial de Política Social	Oficina Central de Coordinación y Planificación	1 Ministerio	1) Formular planes y programas; 2) Integrar y coordinar a los sectores sociales y económicos; 3) Realizar diagnósticos de la realidad.
	1993	Grupo de trabajo	Comisión Interministerial	s.i.	6 Ministerios, 7 instituciones y la Oficina Central de Coordinación y Planificación	Elaborar un Informe Nacional sobre Población y Desarrollo para la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994.

s.i.: No se dispuso de información.
(*) Aunque el organismo existía desde antes, en ese año tomó a su cargo los asuntos de población.