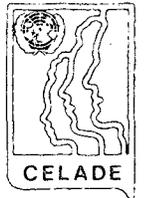
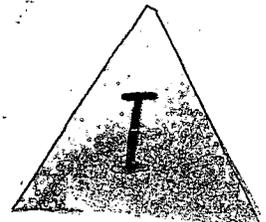


Centro Latinoamericano de Demografía



Documentos de Conferencias



LAS POLITICAS DE POBLACION EN EL CONTEXTO DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

Documentos presentados por la Secretaría en
la Primera Reunión de Intercambio entre
Organismos Gubernamentales Responsables
de las Políticas de Población en
América Latina.
San José, Costa Rica, noviembre, 1976.
Reunión organizada por el CELADE con
el patrocinio del BID.

DC/ 15
Enero, 1978
300.

I N D I C E

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
DISCURSO PRONUNCIADO POR JUAN CARLOS ELIZAGA, DIRECTOR DEL CELADE, DURANTE LA SESION INAUGURAL DE LA PRIMERA REUNION TECNICA DE INTERCAMBIO ENTRE ORGANISMOS GUBERNAMENTALES RESPONSABLES DE LAS POLITICAS DE POBLACION EN AMERICA LATINA	7
PRIMERA PARTE	15
I. POLITICAS DE POBLACION: NOTAS SOBRE ALGUNOS PROBLEMAS PARA SU FORMULACION	17
1. Las políticas de población	17
A. El carácter instrumental	20
B. Enfoque globalizante	21
C. Carácter multisectorial	22
D. El horizonte de largo y muy largo plazo	24
2. Insumos y etapas para la formulación de una política de población	25
A. El diagnóstico	25
B. El pronóstico	27
C. La fijación de objetivos y metas y el diseño de estrategias de acción	29
3. Algunos temas para discusión	30
A. Papel de los organismos de planificación económica y social en la formulación de políticas de población	30
B. Producción de insumos de información estadística y de investigación	31
C. Mecanismos de comunicación con los organismos productores de estadísticas y de investigación demográfica, económica y sociológica	32
D. Capacitación de personal para el diseño de políticas y programas de acción	32
II. POLITICAS DE REDISTRIBUCION ESPACIAL	35
1. Los instrumentos operativos	35
2. El desarrollo urbano y regional: tendencias y perspectivas ..	38
3. El desarrollo rural	45

(continúa)

	<u>Página</u>
III. LAS POLITICAS RELATIVAS A LA MORTALIDAD	53
1. Situación general de la mortalidad en la región	53
2. Los factores determinantes de la mortalidad	55
3. Bases para una política relativa a la mortalidad	58
IV. LAS POLITICAS RELATIVAS A LA FECUNDIDAD	63
1. El marco ético-jurídico de las políticas relativas a la fecun- didad	65
2. Los instrumentos de política	67
A. Elementos para un marco analítico	68
B. Los instrumentos	80
V. POLITICAS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES	95
1. Migraciones intrarregionales de mano de obra calificada y semi calificada	96
A. La formulación de políticas de migración internacional	97
B. La implementación de políticas de migración internacional .	105
C. La evaluación de las políticas migratorias	107
2. Emigración de personal latinoamericano altamente capacitado ("éxodo de talentos" o "fuga de cerebros")	108
A. La formulación de políticas relativas al "éxodo de talentos"	109
B. La implementación de políticas relativas al "éxodo de ta- lentos"	111
C. Evaluación de las políticas relativas al "éxodo de talentos"	114
SEGUNDA PARTE	115
00631.04 VI. INSUMOS DE INFORMACIÓN SOCIO-DEMOGRAFICA PARA LAS POLITICAS DE POBLACION por Susana Torrado	117
1. Requisitos de una información estadística adecuada para las políticas de población	117
2. Situación de la información socio-demográfica en América Latina	120
3. Medidas para el lapso y mediano plazos: recomendaciones de la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población	123
4. Medidas aplicables en el corto plazo	124
A. Los Censos de Población de 1980	125
B. El Banco de Datos del CELADE	128
C. Los Registros Continuos	132
D. Encuestas Demográficas Nacionales	132
E. Encuestas continuas de hogares con propósitos múltiples ..	133

(continua)

Página

VII. LA EVALUACION DEL CAMBIO DEMOGRAFICO Y SOCIAL EN AMERICA LATINA: FUNDAMENTOS ESTADISTICOS por Robert Fox	135
1. Métodos de recolección de datos	138
2. Historia y principales instituciones del censo	141
3. Contenido censal	147
4. Resultados censales de las décadas de 1950 y 1960	152
5. Los datos censales en la década de 1970	156

Indice de cuadros

Cuadros	
1 América Latina: Censos de Población entre 1900 y 1975	143

1992

The following information was obtained from the records of the Department of Health and Human Services, Office of the Assistant Secretary for Health, regarding the activities of the National Health and Medical Research Council (NH&MRC) in the area of research on the health effects of asbestos. The NH&MRC has been conducting research on the health effects of asbestos since 1970. The research has been conducted in a number of areas, including the health effects of asbestos in the workplace, the health effects of asbestos in the home, and the health effects of asbestos in the environment. The NH&MRC has also been conducting research on the health effects of asbestos in the community. The research has been conducted in a number of areas, including the health effects of asbestos in the workplace, the health effects of asbestos in the home, and the health effects of asbestos in the environment. The NH&MRC has also been conducting research on the health effects of asbestos in the community.

ASBESTOS

The following information was obtained from the records of the Department of Health and Human Services, Office of the Assistant Secretary for Health, regarding the activities of the National Health and Medical Research Council (NH&MRC) in the area of research on the health effects of asbestos. The NH&MRC has been conducting research on the health effects of asbestos since 1970. The research has been conducted in a number of areas, including the health effects of asbestos in the workplace, the health effects of asbestos in the home, and the health effects of asbestos in the environment. The NH&MRC has also been conducting research on the health effects of asbestos in the community. The research has been conducted in a number of areas, including the health effects of asbestos in the workplace, the health effects of asbestos in the home, and the health effects of asbestos in the environment. The NH&MRC has also been conducting research on the health effects of asbestos in the community.

INTRODUCCION ^{1/}

Con ocasión del Año Mundial de Población, los gobiernos de América Latina iniciaron un intenso intercambio que los condujo desde una discusión colectiva sobre los problemas de la población y el desarrollo económico y social, hasta la adopción de un conjunto de acuerdos y recomendaciones destinadas a orientar su acción en este campo.

La Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población, convocada por la CEPAL y realizada en San José, Costa Rica, en abril de 1974, permitió a los gobiernos, después de un largo debate, alcanzar un consenso básico que se expresó posteriormente en el Plan de Acción Mundial sobre Población (PAMP) aprobado en Bucarest.

La Segunda Reunión Latinoamericana, efectuada en Ciudad de México durante el mes de marzo de 1975, significó claramente el inicio de una nueva etapa en este proceso. Es así como los participantes estimaron de la mayor importancia avanzar un paso más y centrar sus esfuerzos en delinear y concertar la acción en el campo específico de población, dentro del marco de las proposiciones hechas a este respecto por el PAMP. ^{2/} Este propósito de los delegados se concretó en las conclusiones y recomendaciones de esa

1/ Ver Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina. Informe de la Reunión. CELADE, documento DC/6, Junio, 1977.

2/ Ver, CEPAL, Informe de la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población, Cap. III, Conclusiones y Recomendaciones. Doc. ST/CEPAL/Conf.54/L.9, párrafo 116.

Reunión, que giran en torno al tema central de las políticas de población, refiriéndose a los instrumentos institucionales e insumos requeridos para su formulación, implementación y evaluación; a los criterios para la fijación de metas y objetivos y al papel que se asigna a la cooperación internacional y, en particular, a los organismos regionales en este campo.

En el marco de estas recomendaciones, numerosos países de América Latina han creado o -cuando ya los tenían- fortalecido sus organismos técnicos encargados de dichas políticas, considerándolas como uno de los instrumentos para el logro de sus objetivos de desarrollo.

La diversidad de experiencias acumuladas por estos organismos y los diferentes grados de desarrollo institucional que han alcanzado se hicieron patentes en la Reunión de México, ocasión en la que numerosos delegados expresaron la conveniencia de que el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) jugara un activo papel -en el marco de la asistencia técnica- para facilitar el intercambio de experiencias entre los gobiernos en este campo.

Es en virtud de esto último que el CELADE, dentro de su Programa de Políticas de Población, se ha propuesto, como una actividad preferente, organizar reuniones periódicas de carácter técnico, de funcionarios de alto nivel de los consejos nacionales de población u organismos de gobierno equivalentes, en operación o en formación, con el objeto de facilitar el intercambio de información y experiencias en aspectos tales como:

- estructura y proceso de formación de dichos organismos;
- sistemas y mecanismos de coordinación intersectorial;
- producción de insumos de información e investigación;

- mecanismos de comunicación con los organismos productores de estadísticas y con los centros nacionales de investigación;
- capacitación de su personal técnico;
- metodología y técnicas de evaluación empleadas;
- metodología empleada para el diseño de estrategias de acción; y
- proyectos pilotos para implementación de las políticas.

Conjuntamente, se pretende con estas reuniones contribuir a una mejor comunicación entre los organismos internacionales que desarrollan actividades de asistencia técnica en el área de las políticas de población en América Latina y entre éstos y los organismos nacionales encargados de dichas políticas, facilitándose así, mediante la información que ahí reciban, el cumplimiento del mandato que los gobiernos les han dado en esta materia.

Gracias al apoyo financiero prestado por el Banco Interamericano de Desarrollo, el CELADE pudo organizar la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina, que se realizó entre el 8 y el 12 de noviembre de 1976. La Reunión se efectuó en San José, Costa Rica, en respuesta al generoso ofrecimiento del Gobierno de dicho país.

En esta publicación se presentan los documentos preparados por el CELADE para introducir los diferentes temas en que se estructuró la agenda y para orientar el intercambio de ideas y el debate que se produjo en torno a cada uno de ellos, precedidos por el discurso del Director del CELADE, Juan Carlos Elizaga, durante la sesión inaugural, en el que se muestra la articulación de estos temas en torno a los objetivos centrales de la Reunión.

Los documentos originales han sido revisados a fin de incorporar las observaciones y sugerencias hechas durante su discusión. En particular el capítulo sobre políticas relativas a la fecundidad ha sido modificado y considerablemente ampliado tomando como base la exposición verbal que precedió a la discusión del tema. Todo este material ha sido reestructurado en las dos partes y siete capítulos que componen el presente volumen.

La primera parte contiene en cinco capítulos los documentos que la Secretaría utilizó para introducir cada uno de los temas centrales abordados en la Reunión. En el primero, cuya preparación y presentación estuvo a cargo de Gerardo González, se considera a las políticas de población en forma global, analizando sus rasgos característicos y discutiendo algunos de los problemas que se plantean para su formulación en el marco de la planificación del desarrollo. Los cuatro capítulos siguientes abordan de manera sucesiva políticas destinadas a influir sobre distintas dimensiones de la dinámica demográfica. Es así como el capítulo segundo, preparado por Joop Alberts y Miguel Villa, considera aspectos y problemas relevantes para las políticas de redistribución espacial de la población; el tercero, preparado por Hugo Behm, discute las políticas destinadas a reducir la mortalidad; en el cuarto, Gerardo González se refiere a las políticas relativas a la fecundidad, y en el quinto, Susana Torrado aborda las de migración internacional.

La segunda parte contiene dos trabajos de carácter técnico que discuten problemas de información. El primero, preparado por Susana Torrado, plantea un paradigma de los insumos socio-demográficos requeridos para la adecuada formulación y evaluación de las políticas de población y discute luego, desde

esa perspectiva, las limitaciones de la información existente y algunas posibles soluciones. En el segundo, Robert Fox, del Banco Interamericano de Desarrollo, se refiere a los sistemas estadísticos vigentes, analizando sus limitaciones y potencialidades para la evaluación del cambio demográfico y social en los países de la región.

Los documentos de la primera parte, aunque son de responsabilidad última de sus autores, debieron ajustarse a las directrices que dio la Secretaría de la Reunión durante su preparación. No ocurre lo mismo con los documentos de la segunda parte, los que expresan plenamente las opiniones de sus autores y son por lo mismo de su exclusiva responsabilidad.

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that proper record-keeping is essential for the success of any business and for the protection of the interests of all parties involved. The document also highlights the need for transparency and accountability in all financial dealings.

In addition, the document outlines the various methods and techniques used to collect and analyze data. It provides a detailed overview of the research methodology, including the selection of participants, the design of the study, and the procedures for data collection and analysis. The document also discusses the limitations of the study and the potential for future research in this area.

DISCURSO PRONUNCIADO POR JUAN CARLOS ELIZAGA, DIRECTOR DEL CELAPE,
DURANTE LA SESION INAUGURAL DE LA PRIMERA REUNION TECNICA DE
INTERCAMBIO ENTRE ORGANISMOS GUBERNAMENTALES RESPONSABLES
DE LAS POLITICAS DE POBLACION EN AMERICA LATINA, SAN JOSE,
COSTA RICA, 8 DE NOVIEMBRE DE 1976^{3/}

Hacia la mitad de la década pasada las políticas de población, tal como las entendemos ahora, no se habían incorporado todavía al temario de las preocupaciones de los gobiernos de los países de la región, ni eran objeto de debate o de consideración especial a nivel de los organismos internacionales. Hasta 1965, los órganos políticos de las Naciones Unidas no se pronunciaron sobre las acciones que correspondían a la Organización, absteniéndose de hacer recomendaciones a los estados miembros sobre esta materia.

La histórica resolución 2211 (XXI) de la Asamblea General, marca el cambio de esta posición, y a partir de entonces nuevas e importantes medidas han contribuido a robustecer la acción internacional en asuntos de población. Cabría destacar entre ellas la creación del Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población y la incorporación de programas de actividades específicas en este campo en las Comisiones Económicas Regionales, en particular en la CEPAL, así como en las agencias especializadas (FAO, OIT, OMS, UNICEF, y UNESCO).

Coincidente con estas medidas a nivel de los organismos regionales e internacionales, los gobiernos se reúnen en 1974 para examinar por vez primera

^{3/} Se han omitido en esta versión las frases iniciales del discurso en las que se saluda a los participantes.

los asuntos de la población dentro del marco más amplio de las estrategias para el desarrollo. La Conferencia Mundial de Población de Bucarest marca un hito al aunar el interés de los gobiernos en concertar acciones a nivel nacional e internacional para encarar el desafío que representa asegurar los beneficios del desarrollo, a fin de elevar la calidad y dignidad de la vida humana, frente al crecimiento, los movimientos migratorios, los patrones de asentamientos humanos y ciertos aspectos cualitativos de la población que pueden estar, en determinadas condiciones, en conflicto con tales objetivos. Como resultado de esta importante Conferencia se aprueba el Plan de Acción Mundial sobre Población, el que contiene un conjunto de principios, normas y recomendaciones para la acción sobre estas materias.

En el plano regional la Conferencia de Bucarest fue precedida por la Reunión Preparatoria que, convocada por la CEPAL, tuvo lugar en esta ciudad de San José, en abril de 1974. Puede decirse que en esa reunión, los gobiernos latinoamericanos fijaron su posición en torno de los principios básicos que deberían sustentar la formulación de políticas de población y sobre la naturaleza de las relaciones entre la dinámica y características de la población y el desarrollo económico y social.

En marzo de 1975 se reúnen nuevamente los gobiernos de la región, esta vez en la ciudad de México, para evaluar el Plan de Acción Mundial sobre Población aprobado en Bucarest y adoptar recomendaciones y medidas apropiadas para la implementación del mismo en el plano regional. En esta Segunda Reunión Latinoamericana se reafirmaron los principios enunciados en el PAMP y en las resoluciones de Bucarest y que conforman el marco ético-jurídico de las políticas de población, y al mismo tiempo se dieron recomendaciones concisas y

detalladas sobre los objetivos, los instrumentos y los insumos para la formulación, implantación y evaluación de las políticas de población, concediendo un lugar destacado a la creación de organismos nacionales responsables de tales políticas, a su organización, funciones y orientación.

Este último punto tiene especial relevancia porque es el antecedente directo, inmediato, de esta Primera Reunión de Intercambio que estamos inaugurando. La iniciativa tomada por CEPAL/CELADE para promover la Reunión responde al mandato otorgado por los gobiernos en México, el año 1975, cuando le encomiendan promover acciones de cooperación técnica en materias de constitución o fortalecimiento --cuando existan-- de organismos técnicos nacionales encargados de los asuntos relativos a la formulación, ejecución y evaluación de políticas de población.

Esta Primera Reunión de Intercambio representa un paso previo conveniente y oportuno para poder establecer cualquier programa de cooperación que aborde las acciones técnicas que se adelantaron en la conferencia de México para la formulación, implementación y evaluación de las políticas. Con esta perspectiva, la Primera Reunión de Intercambio tiene como objetivos, como se dice en el documento de presentación, entre otros:

a) Conocer el estado de la situación de las actividades desarrolladas por los países y por los organismos internacionales en el campo de las políticas de población, a la luz de las conclusiones y recomendaciones emanadas de la Reunión de México;

b) Identificar y examinar los principales problemas encontrados en los países, para la formación (o reestructuración) de consejos de población u

organismos equivalentes y para su operación; y

c) Identificar los aspectos de investigación, capacitación de personal y asesoría en los que la asistencia técnica de los organismos internacionales se estime prioritaria.

Entre los temas que revisten particular interés para las discusiones de hoy y de los próximos días, deseo referirme a tres aspectos que considero importantes. Me refiero al carácter unificado de las políticas de población, a su factibilidad y a la metodología de evaluación de las mismas.

Sabemos que las variables demográficas se interrelacionan de manera múltiple y compleja con los aspectos económicos, tecnológicos, sociales, políticos y culturales del desarrollo, aunque todavía no se ha avanzado suficientemente en el conocimiento de la naturaleza y de las relaciones cuantitativas entre las primeras y estas últimas. Sobre esta base hay consenso general en que las políticas y medidas destinadas a influir sobre la dinámica y características de la población son parte integrante de las políticas de desarrollo socio-económico. Esta proposición se apoya, por una parte, en el principio de que las políticas demográficas tienen como finalidad principal mejorar los niveles y la calidad de vida de los individuos y de la población en conjunto, coincidiendo, por lo tanto, con el objetivo fundamental del desarrollo, y por otra parte, en el convencimiento de que para alcanzar ciertas metas demográficas, particularmente en un contexto de subdesarrollo, se requiere una acción concertada, un esfuerzo unificado, que abarque a todas las esferas de la vida económica y social.

Por consiguiente, el enfoque unificado de las políticas de población y las políticas generales de desarrollo requiere de la armonización y compatibilización de sus objetivos y metas. En primer lugar, siempre se plantea un conflicto quizás inevitable, entre objetivos económicos y objetivos sociales en las políticas y planes de desarrollo. El crecimiento global y sectorial de la economía, por ejemplo, no asegura automáticamente el mejoramiento de los niveles de empleo e ingreso de todos los segmentos sociales y geográficos de la población, y otro tanto podría decirse acerca de objetivos sociales en otros campos como los de la educación, salud y seguridad social. Otras políticas y medidas serán necesarias, pudiéndose citar entre ellas las que tienen como propósito alcanzar mediante un desarrollo regional más equilibrado, la reducción de las desigualdades económicas y sociales que afectan en particular a la población rural y de las regiones de menor desarrollo nacional. A su vez tales políticas de desarrollo regional deberían ser coherentes con políticas o medidas de corte demográfico, como son aquéllas que se proponen influir sobre el volumen y la dirección de los movimientos migratorios internos y los patrones de asentamiento urbano, o sobre el comportamiento reproductivo de los grupos más pobres y prolíficos que forman la mayoría en las regiones rezagadas. De manera análoga, podría mostrarse que políticas de empleo y de alimentación, entre otras, que persiguen objetivos sociales, no podrían implementarse adecuadamente si no fueran acompañadas con medidas destinadas a aumentar la productividad, elevar la calidad de los recursos humanos y mejorar el aprovechamiento de los recursos naturales y de otras medidas que seguramente se podrían agregar.

La factibilidad de las políticas y los planes es el segundo punto a que me voy a referir. Parece necesario comenzar afirmando que en todo plan o programa de desarrollo a largo plazo, aplicable a los países en vías de industrialización, está implícito el supuesto de determinados cambios en las tendencias demográficas. En general se espera un descenso de la tasa de aumento de la población asociado a la declinación del nivel de fecundidad prevaeciente. A modo de síntesis cabría decir que hay cierta racionalidad en aceptar que una modificación del comportamiento reproductivo de la población en el sentido señalado se espera que sea el resultado de una combinación de factores, como parece estar ocurriendo ya en algunos países de América Latina. Por un lado, actuarían las modificaciones en las estructuras económicas y sociales, en particular, aquéllas asociadas a la modernización y la urbanización. Por otro lado, acciones -dirigidas, apoyadas o meramente toleradas por las autoridades gubernamentales- que influyen sobre la fecundidad, tales como programas de planificación de la familia, o bien acciones que por su naturaleza, antes que por sus fines, motivan y facilitan cambios en la conducta reproductiva, a saber, programas de salud materno-infantil, educación en población, programas de bienestar de la familia y otras.

Cabe preguntar cuáles son los márgenes de los cambios factibles en la tasa de crecimiento demográfico por el efecto de los factores mencionados. Para contestar esta pregunta los planificadores no podrían ignorar que, en la mayoría de los países de la región, aunque en un futuro relativamente cercano se produjeran modificaciones substanciales en el nivel de la fecundidad, esta tasa demográfica seguiría siendo durante varias décadas suficientemente alta como para que la población aumentara de volumen en forma considerable.

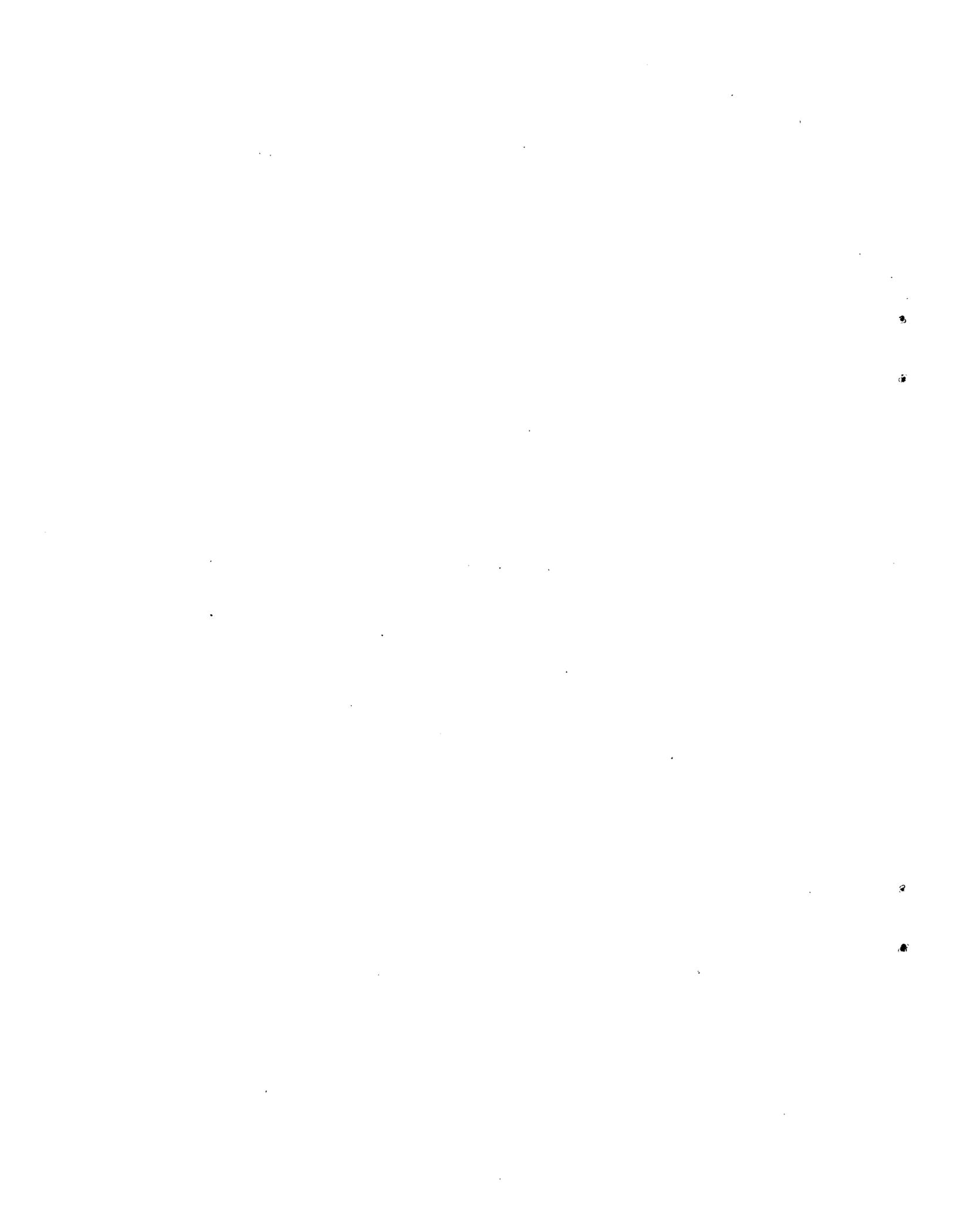
De igual manera, los planes y programas de desarrollo regional consideran explícita o implícitamente determinadas tendencias de la distribución espacial de la población. En este caso, la factibilidad de los cambios previstos en la distribución geográfica dependerá de la validez de las hipótesis en que se sustentan, en particular, de los efectos que se esperan de políticas y programas de desarrollo regional y urbano. Esta tarea presenta serias dificultades, ya que no se conocen políticas o medidas de probada eficacia para modificar substancialmente las tendencias de los movimientos migratorios que han conducido a los patrones de distribución espacial prevaletentes en la actualidad en los países en desarrollo. Por consiguiente, también en este aspecto de la población, las posibilidades efectivas de modificar la inercia del proceso demográfico a corto y mediano plazo son relativamente pequeñas, en tanto que los cambios a largo plazo involucran seguramente importantes transformaciones en la organización económica del espacio nacional. En todo caso, cualquier política de redistribución de la población que aspire a tener relativo éxito, tendrá que apoyarse en la implementación de políticas de desarrollo urbano y regional con capacidad para crear las condiciones que motivan el desplazamiento voluntario de las personas; como también en la creación de los instrumentos jurídicos e institucionales y de un sistema de información que sirva para orientar y facilitar las decisiones a nivel de los individuos.

En tercer lugar, deseo hacer una breve referencia a la evaluación de las políticas de población, uno de los asuntos que, a pesar de su obvia importancia, ha merecido poca atención de parte de los especialistas en diseño de políticas y planificación. Podemos pensar que este olvido no es producto del azar sino más bien del estado del conocimiento sobre métodos de evaluación y de la escasa

experiencia empírica que se posee, aun en los países más evolucionados en materia de planificación. En suma, todavía no se dispone de instrumentos analíticos adecuados para hacer una evaluación ex-ante de los efectos demográficos de las políticas y de los planes de desarrollo. Más sensible aún son nuestras limitaciones para realizar evaluaciones ex-post que permitan sacar lecciones de la experiencia pasada. Este juicio se aplica con mayor razón a la evaluación de los efectos de las políticas y los programas destinados a modificar las tendencias demográficas, excepto quizás a algunas formulaciones parciales de tales políticas, como son los programas de planificación familiar y las medidas que promueven la migración internacional, aunque en estas acciones específicas también resulta difícil establecer qué es consecuencia de las políticas y qué se debe atribuir a otros factores concurrentes. Desarrollar los métodos y los medios que se necesitarían para evaluar las políticas debería ser, en consecuencia, una de las mayores preocupaciones de los técnicos y de los que toman decisiones de política.

El análisis de éstos y de otros importantes tópicos que contempla la agenda de esta Reunión permitirá sin duda esclarecer algunos conceptos que son básicos para la formulación, implementación y evaluación de políticas de población; revisar los principios teóricos y los instrumentos metodológicos disponibles, y ponderar en su justa medida la importancia de los insumos, su disponibilidad y su adecuación. En particular, debería esperarse definir el papel, la organización y las funciones que están llamados a cumplir los organismos nacionales responsables de las políticas de población.

PRIMERA PARTE



I. POLITICAS DE POBLACION:
NOTAS SOBRE ALGUNOS PROBLEMAS PARA SU FORMULACION*/

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

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

1. Las políticas de población

La preocupación en torno a los problemas de población y a las políticas de población, que se ha activado y generalizado durante los últimos diez años, es en cierta medida nueva y antigua a la vez. La Historia desde sus orígenes nos muestra políticas de poblamiento (colonización, fundación de ciudades) que fueron un instrumento central en la expansión de los imperios

*/ Preparado por Gerardo González, Coordinador del Programa de Políticas de Población del Area de Población y Desarrollo del CELADE.

de la antigüedad y en la formación de los Estados. Se encuentran también casos en los que para implementar un proyecto político de dominación se dispersa los miembros de un pueblo o se controla su crecimiento demográfico.

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

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

Enfrentándose a esta nueva problemática demográfica, encontramos un Estado considerablemente más desarrollado que en el pasado en cuanto a su estructura y funciones, en el que las instancias técnicas adquieren creciente importancia en el proceso de toma de decisiones políticas. Esto resulta

posible por la presencia de otro elemento nuevo: el desarrollo experimentado por las ciencias sociales en la región, que ha permitido un estudio más sistemático, profundo y riguroso de los procesos sociales y de sus interacciones.

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

Antes de entrar a discutir las características e implicaciones de este nuevo concepto, conviene señalar que el término "población" es utilizado a menudo con dos acepciones distintas. A veces se habla de población haciendo referencia a la base social, la población como sujeto y objeto de la vida nacional y de los procesos de desarrollo. En otros momentos, cuando se habla de actividades de población, de campo de población, etc., se está haciendo fundamentalmente referencia a las características y dinámica demográfica de esa población, que es sujeto y objeto del desarrollo.

Cuando al definir las políticas de población se considera la primera acepción, la política de población llega prácticamente a confundirse con la política general de desarrollo porque su objeto es la base social misma y su objetivo es el mejoramiento cualitativo de los individuos y de las estructuras sociales. En ese sentido, una política de población que considere ese concepto de población como referente, se confunde necesariamente con la política general de desarrollo económico y social.

✱ Cuando el término es usado con la segunda acepción, refiriéndose a las características demográficas de la colectividad, la política adquiere mayor

* especificidad, al menos en lo que se refiere a sus objetivos inmediatos. Para evitar confusiones es preferible hablar en este caso de "políticas demográficas", esto es, políticas dirigidas deliberadamente a influir sobre la dinámica demográfica ya sea como su efecto principal, ya sea como un efecto lateral previsto.^{4/} Es en este sentido que se usará indistintamente los términos política de población o política demográfica en este documento.

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

A. El carácter instrumental

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

^{4/} Ver CELADE, Políticas de Población y la Familia: El Caso Latinoamericano, CELADE, 1975, Doc. A-124.

la concepción que tengan los que la formulan sobre las interrelaciones entre las estructuras y procesos económico-sociales y la dinámica demográfica.

B. Enfoque globalizante

En las conclusiones y recomendaciones de la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población (México, Marzo, 1975), se asigna como función a los consejos, comisiones de población u organismos equivalentes "formular políticas globales de población, integradas a las estrategias y los planes de desarrollo económico y social, que consideren en forma integral los distintos componentes de la dinámica demográfica."^{5/} Esta no es evidentemente una característica propia de las políticas de población, sino más bien una aspiración que apunta a lo que idealmente se estima que deberían ser. Esta recomendación se funda en la conciencia creciente de la interdependencia entre distintos componentes de la dinámica demográfica: si la tasa de crecimiento natural de la población rural incide sobre la magnitud de las corrientes migratorias campo-ciudad; si la nucleación en poblados de la población rural dispersa modifica sus niveles de mortalidad y fecundidad; si la migración de fuerza de trabajo entre países limítrofes influye sobre la tasa neta de crecimiento de ciertos centros urbanos, etc., parece conveniente "considerar en forma integral los distintos componentes de la dinámica demográfica" al formular políticas destinadas a influir sobre ellos.

^{5/} CEPAL, Informe de la Segunda Reunión ... op.cit, párrafo 134 l.a. (el subrayado no es del texto).

C. Carácter multisectorial

Las políticas demográficas pretenden influir sobre comportamientos sociales, como son la formación de la familia, la reproducción y la migración. Teóricamente, estos comportamientos podrían ser modificados mediante políticas regulatorias directas. Existe, sin embargo, un marco ético-jurídico, sancionado por los gobiernos de la región durante la Reunión de México,^{6/} en el que se establecen claramente los derechos de las personas y las limitaciones a la acción del Estado en estas materias, que hace ilegítimo el recurso a políticas regulatorias directas, con excepción del "derecho" de los estados a fijar una edad mínima para el matrimonio"^{7/} y de regular la entrada de extranjeros a su territorio. En los demás aspectos se enfatiza la necesidad de que el Estado respete y facilite el pleno ejercicio de "el derecho humano fundamental a decidir libre y responsablemente el número y espaciamiento de sus hijos..."^{8/}, "el derecho de libertad de circulación y residencia en el territorio de un Estado"^{9/} y "el derecho de las personas a emigrar y la responsabilidad que tienen los gobiernos y las organizaciones internacionales de facilitar las migraciones internacionales voluntarias"^{10/}.

Queda en claro así que el recurso a la norma legal compulsiva, válido para el control de otros comportamientos sociales (seguro obligatorio, educación obligatoria, etc.), no es aplicable para regular directamente la mayoría de los comportamientos demográficos y que, en consecuencia, la

6/ Ibidem, párrafos 119 a 130.

7/ Ibidem, párrafo 126. i).

8/ Ibidem, párrafo 126.

9/ Ibidem, párrafo 129.

10/ Ibidem, párrafo 130.

política demográfica necesita actuar a través de medidas indirectas destinadas principalmente a incentivar y facilitar los comportamientos demográficos deseados.

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

En síntesis, puede afirmarse que las políticas demográficas poseen muy pocos instrumentos que le son propios y que deben por esto, para ser eficaces, recurrir a instrumentos propios de otras políticas. Su implementación se efectúa a través de esas otras políticas y, por esto, uno de los principales desafíos que debe enfrentarse en su diseño es la reformulación de políticas sectoriales a fin de que permitan el logro de los objetivos demográficos, conservando al mismo tiempo toda su capacidad para alcanzar sus objetivos específicos.

D. El horizonte de largo y muy largo plazo

"Dadas las características propias de la dinámica y de la naturaleza de sus interrelaciones con las estructuras y los procesos socio-económicos, esas políticas de población deberían formularse en una perspectiva de largo plazo en el contexto del desarrollo económico y social, previendo las futuras tendencias demográficas y adoptando con bastante anticipación -si se desea modificarlas- decisiones y medidas apropiadas".^{11/}

Esta recomendación hecha por la Reunión de México debe entenderse en la perspectiva de una política global de población, como se señalara en el punto 2. Es evidente que algunos objetivos demográficos, concretamente en relación con la mortalidad y con las migraciones internacionales, e incluso con la fecundidad, pueden ser alcanzados en el corto o mediano plazo. Sin embargo, la consideración del sistema demográfico en su conjunto, en términos de su ritmo de crecimiento, su estructura por edades, su tamaño y su distribución espacial requieren de una perspectiva de largo plazo. Esta afirmación parece

^{11/} CEPAL, Informe de la Segunda Reunión..op.cit., párrafo 133. (El subrayado no es del texto).

ser particularmente válida para aquellos países que han alcanzado altas tasas de crecimiento demográfico y que se caracterizan por tener una estructura joven de población, como es el caso de la mayoría de los países de la región. Cuando se dan estas circunstancias pareciera que el horizonte temporal en el que se formule la política de población debería ser no sólo de largo plazo, sino de muy largo plazo.

Las características de una "política global de población" que se acaban de esbozar, esto es, el ser multisectorial, con un carácter eminentemente instrumental para el logro de objetivos del desarrollo y requiriendo de un horizonte de largo y muy largo plazo, la hacen en extremo peculiar y plantean problemas propios para su formulación que convendría tener en cuenta para el intercambio de experiencias y el debate durante la Reunión. Para hacerlo iremos siguiendo algunas de las etapas lógicas para el diseño de una política.

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

A. El diagnóstico

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

a) Conocimiento de las características y evolución de la población en cuanto a su tamaño, estructura y distribución espacial, lo que implica conocer los cursos seguidos por la mortalidad, la fecundidad, las migraciones internas e internacionales y sus interacciones. Existen numerosas evidencias de que el comportamiento de estas variables demográficas varía considerablemente entre grupos o sectores sociales, fenómeno que sería la expresión a

nivel demográfico de la marcada heterogeneidad estructural que caracteriza a la mayoría de los países de la región. En consecuencia, para que el diagnóstico sea útil al diseño de una política es necesario que alcance un suficiente grado de desagregación en la descripción, tanto en términos espaciales como por clases, sectores o grupos sociales. Este requisito tan elemental resulta, sin embargo, muy difícil de cumplir en la actualidad debido a la inexistencia, mala calidad o inadecuación de la información disponible.

b) Una segunda función debiera ser la identificación de los factores estratégicos de los comportamientos demográficos, entendiendo por tales a aquellos factores económicos, sociales y culturales que junto con ser los determinantes y condicionantes principales de esos comportamientos, son a la vez susceptibles de ser modificados mediante políticas públicas. El estudio de estos factores en sectores sociales con diferentes comportamientos demográficos, es un antecedente fundamental para el posterior diseño de la política, si se tiene en cuenta -como se mostró anteriormente- que ésta no debería recurrir a medidas de control directo.

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

Para que el diagnóstico cumpla estas dos últimas funciones es necesario -como recomendaron los gobiernos de la región en la Reunión de México- "que se dé prioridad en este campo a investigaciones destinadas a establecer las interrelaciones entre población y desarrollo en contextos históricos específicos y, en particular, a aquéllas que permitan detectar los efectos

producidos y prever los probables efectos futuros de diferentes modalidades o estilos de desarrollo sobre la dinámica demográfica".

B. El pronóstico

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

a) La necesidad de instrumental analítico adecuado. Sin duda los esfuerzos más ambiciosos que se han hecho en el pasado reciente -y que se siguen haciendo- para disponer de un instrumento que permita elaborar pronósticos sobre la base de hipótesis alternativas de política son los modelos de simulación sobre políticas y desarrollo, tales como el TEMPO-II, los modelos LRPM del Bureau del Censo de los Estados Unidos y los BACHUE-1 y BACHUE-2 preparados por la OIT. La utilidad de estos modelos para el diseño de políticas de población en países en desarrollo ha sido objeto de un amplio debate. Quizás una de las críticas más serias que se ha hecho a estos modelos es la utilización de un marco teórico y de un conjunto de supuestos acerca de la interacción entre variables económicas y demográficas que no serían válidos

para las sociedades en las que se pretende aplicarlos. Esta crítica nos remite a la importancia del diagnóstico, ya que sus resultados permitirían discutir con más elementos de juicio la aplicabilidad de los modelos existentes, entregando además material empírico para su eventual reformulación y posterior alimentación.

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

c) Los planes de desarrollo de largo plazo, como referente. Aun disponiendo de un modelo adecuado y de un set de hipótesis válidas y confiables, si no se cuenta con planes de desarrollo de mediano y largo plazo, que expresen

en términos programáticos viables el proyecto político de gobierno, el pronóstico puede no ser más que un costoso juego de simulación que ciertamente facilita la discusión de alternativas de política, pero cuya capacidad predictiva es baja.

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

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

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

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

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

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

3. Algunos temas para discusión

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

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

Las características propias de una política global de población permiten afirmar que no sólo deben ser consideradas "como parte integrante de (las) políticas de desarrollo económico y social",^{12/} sino que su formulación debería ser parte de o estar funcionalmente vinculada con el proceso de planificación del desarrollo.

^{12/} CEPAL, Informe de la Segunda Reunión ... op.cit., párrafo 132.

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

B. Producción de insumos de información estadística y de investigación

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

- ¿Cuál es la calidad de las estadísticas demográficas en los países? ¿Qué esfuerzos se han estado realizando para mejorarlas? ¿Cuál ha sido el papel jugado por la asistencia técnica internacional en este campo? ¿Cómo optimizar los esfuerzos que se están desarrollando para mejorar los censos del 80?
- ¿Cuáles son las principales limitaciones e insuficiencias de la información sobre variables económicas y sociales para un adecuado diagnóstico?
- ¿Qué experiencias han tenido los países y los organismos internacionales en el desarrollo de investigaciones sociales destinadas a producir los insumos para la formulación de políticas de población? ¿Cuáles son los principales problemas de orden teórico y metodológico que han debido abordar? ¿Cuán útiles han mostrado ser las estadísticas vitales, los registros migratorios y los datos censales para estos propósitos? ¿Qué uso se ha hecho de las encuestas periódicas de hogares, las encuestas demográficas, y las encuestas ad hoc?

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

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

- ¿Cuáles son los mecanismos formales e informales que los organismos gubernamentales responsables de las políticas de población han puesto en práctica para estimular la producción de insumos para la formulación de políticas y acceder a ellos?
- ¿Cuál es la capacidad institucional técnica y financiera que tienen los organismos de gobierno y los centros de investigación social para producir los datos y para llevar a cabo las investigaciones requeridas?
- ¿Qué papel han estado jugando los organismos regionales en la realización de investigaciones para políticas de población?

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

- ¿Qué experiencias han tenido los países y los organismos internacionales en este campo?
- ¿Cuál es la actitud de los planificadores económicos y sociales hacia las políticas de población y en qué medida están técnicamente capacitados para contribuir a la formulación de una política global de población como parte del proceso de planificación del desarrollo?

- ¿Cuáles son las necesidades de capacitación técnica de personal para el diseño de políticas de población? ¿Qué áreas deberían ser prioritarias?

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

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that this is crucial for ensuring the integrity and transparency of the financial system. The text also mentions the need for regular audits and the role of independent auditors in this process.

2. The second part of the document focuses on the implementation of internal controls. It outlines various measures that organizations should take to prevent fraud and errors. These include the separation of duties, the use of physical controls, and the establishment of a strong code of ethics. The text also discusses the importance of training employees on these controls and the need for ongoing monitoring and evaluation.

3. The third part of the document addresses the issue of risk management. It explains how organizations can identify, assess, and mitigate risks that could affect their financial performance. This involves a thorough understanding of the organization's operations and the external environment. The text also highlights the importance of having a clear risk management strategy and the role of senior management in this process.

4. The fourth part of the document discusses the role of the board of directors in overseeing the organization's financial reporting. It emphasizes that the board has a responsibility to ensure that the financial statements are accurate and reliable. This involves reviewing the financial information provided by management and ensuring that it is consistent with the organization's accounting policies and practices.

5. The fifth part of the document focuses on the importance of communication in financial reporting. It explains that clear and concise communication is essential for providing stakeholders with the information they need to make informed decisions. This involves not only providing accurate financial data but also explaining the underlying business operations and the risks that the organization faces.

6. The sixth part of the document discusses the role of external stakeholders in financial reporting. It explains that investors, creditors, and other stakeholders have a right to know about the financial performance of the organization. This involves providing them with timely and accurate information and being open to their questions and concerns. The text also discusses the importance of maintaining a good relationship with these stakeholders and the role of the organization's public relations department in this process.

7. The seventh part of the document concludes by emphasizing the overall importance of financial reporting in the business world. It explains that financial reporting is a key tool for measuring and managing the organization's performance and for providing stakeholders with the information they need to make informed decisions. The text also highlights the need for organizations to continue to improve their financial reporting practices and to stay up-to-date on the latest developments in this field.

II. POLITICAS DE REDISTRIBUCION ESPACIAL*/

1. Los instrumentos operativos

Uno de los obstáculos más serios que se presentan para la elaboración e implementación de políticas redistributivas de población consiste en la aparente carencia de instrumentos operativos. En este sentido, ha de tenerse presente que la experiencia acumulada en los países desarrollados señala el logro de éxitos parciales. A pesar de contar con una infraestructura relativamente sofisticada en materia de planificación, muchas de estas naciones no han podido controlar suficientemente, de acuerdo con sus objetivos, las tendencias que rigen el crecimiento urbano (así parece haber ocurrido en Estados Unidos, Bélgica, Holanda, Australia, Japón, etc.). Por otra parte, diversas medidas dirigidas a la descentralización y relocalización de establecimientos industriales han resultado ser menos fructíferas de lo esperado (Unión Soviética, Polonia, Bélgica, etc.). Finalmente, las políticas específicamente destinadas a la renovación de áreas metropolitanas se han visto obstaculizadas por los mecanismos de mercado del suelo urbano (especulación, dificultades de expropiación).

Los intentos por evaluar la eficacia de los instrumentos utilizados coinciden en que su aplicación no ha conseguido el cumplimiento cabal de las metas propuestas. Es probable que las razones de estas deficiencias estriben en: a) diagnósticos incompletos; b) una sobre-simplificación de los modelos interpretativos del crecimiento urbano y de la distribución espacial; c) el

*/ Documento preparado por Joop Alberts y Miguel Villa, expertos del Area de Población y Desarrollo del CELADE.

surgimiento de áreas conflictivas a nivel de los proyectos políticos de desarrollo; d) la ausencia de mecanismos institucionales suficientemente flexibles; y, e) una inadecuada coordinación entre las esferas de acción política y de diseño técnico. De esta manera, pudiera sostenerse que la experiencia acumulada es aún poco ilustrativa y que la aplicación de algunos de los instrumentos mencionados, dentro del contexto latinoamericano, no está exenta de riesgos e incertidumbres. Evidentemente, estas observaciones no implican una descalificación de los esfuerzos que se realicen en el ámbito del desarrollo urbano y regional.

Desde otro ángulo, las medidas dedicadas a la programación del desarrollo rural tampoco exhiben un panorama suficientemente nítido. Aunque es habitual que los diagnósticos acerca de distribución espacial de la población sugieran la conveniencia de retener a los habitantes en el medio rural, no puede desconocerse que ello supone una alteración radical de las tendencias redistributivas observadas. Parece poco probable que las medidas de retención sean eficaces si se aplican dentro de un marco de sub-empleo, de concentración de recursos productivos y de ingreso o de carencias en cuanto a equipamiento básico para garantizar un mínimo nivel de interacción y bienestar sociales. Parece también difícil lograr la consolidación del poblamiento rural cuando se introducen tecnologías ahorradoras de mano de obra o ciertos sistemas de asignación individual de tierras que dejan de lado a grupos de trabajadores campesinos.

A raíz de este tipo de reflexiones se ha logrado comprender que las acciones en el ámbito rural demandan una perspectiva más amplia, que contemple cambios de tipo estructural y el diseño de procedimientos imagina-

tivos para incrementar la producción y productividad sin desplazar fuerza de trabajo. Sin embargo, los instrumentos desarrollados en este campo parecen hallarse todavía en una fase preliminar de elaboración, lo que implica que su eficacia aún no está suficientemente demostrada. Por lo demás, es preciso reconocer que las condiciones del medio rural difieren considerablemente no sólo a nivel internacional, sino dentro de cada país; estos distingos han de tenerse en cuenta al seleccionar y aplicar cursos de acción.

Finalmente, parece conveniente señalar que existe una serie de medidas complementarias a la planificación urbana, regional y rural que aún no han sido suficientemente difundidas y para las cuales se carece de experiencia en América Latina. Si bien muchas de ellas tienen un carácter auxiliar, al estar dirigidas a afectar las actitudes y motivaciones de los migrantes o a ayudar a quienes desean migrar o encontrar trabajo que responda a sus aspiraciones en determinados lugares, su empleo pudiera contribuir al éxito de los instrumentos de planificación específicamente destinados a influir en la dinámica poblacional. A vía de ejemplo pueden mencionarse:

- el uso de los medios de comunicación de masas para informar acerca de posibilidades de trabajo u otras condiciones de vida en ciertas áreas;
- la instalación de oficinas de trabajo que canalicen la oferta y demanda de empleo entre áreas de emigración y de inmigración;
- el establecimiento de unidades móviles de migración laboral que acompañen y regulen los desplazamientos migratorios estacionales;

- la habilitación de organismos para el readiestramiento técnico de adultos con el fin de capacitarlos para ciertos tipos de empleo disponibles en los lugares de inmigración;
- la introducción de cambios fundamentales en la enseñanza básica y media de los sectores rurales de modo que sus contenidos se adecúen a las actividades agrícolas y agro-industriales.

2. El desarrollo urbano regional: tendencias y perspectivas

En América Latina los primeros esbozos de política regional se registran durante los años 50. Ellos corresponden a un conjunto de acciones destinadas a aminorar las presiones sociales en ciertas áreas o a paliar los efectos de desastres naturales. Entre las motivaciones que llevaron a las instancias de decisión pública a adoptar medidas en este campo, cabe consignar:

- la creciente discrepancia entre los requerimientos de la población en expansión (particularmente a nivel de los centros urbanos) y la capacidad de satisfacción de aquéllos por parte de las agencias productoras de bienes y servicios;
- los desplazamientos del centro de gravedad de las economías nacionales, dando lugar a una condición de fragilidad e inestabilidad en los patrones de explotación de recursos y de provisión de empleos, situación que se hacía particularmente manifiesta en áreas periféricas de los territorios nacionales;
- la progresiva concentración y centralización de las inversiones, tanto públicas como privadas, en ciertas áreas (especialmente en aquéllas que

constituían un mercado y disponían de un acceso relativamente fluido hacia el exterior), en desmedro de otras zonas de los países;

- la promoción de objetivos geopolíticos que conllevan el fomento económico y poblacional de áreas fronterizas;
- los requerimientos de los organismos político-administrativos en cuanto a perfeccionar su grado de gestión a nivel nacional (lo cual redundó en modificaciones y reagrupaciones de las divisiones territoriales).

Conjuntamente con la percepción de tales condiciones puede indicarse, al menos para algunos países, el reconocimiento de que las restricciones del mercado interno, para los efectos de continuar implementando un modelo sustitutivo de importaciones, hacían necesaria una programación, a escala de entidades espaciales, de ciertas inversiones (particularmente las concernientes a obras públicas). Gran parte de las medidas adoptadas durante esta etapa inicial se circunscribieron a la explotación de recursos naturales (colonización), a la concesión de franquicias tributarias, a la construcción y dotación de elementos de apoyo a la producción y a la promoción de áreas específicas. Si bien algunos de estos programas parecen haber tenido efectos sobre el patrón de establecimientos humanos, la mayoría de ellos se distinguió por su carácter aislado; es decir, se registró la ausencia de un marco global de desarrollo que explicitara suficientemente el rol de las regiones y centros poblados en el contexto nacional.

La planificación urbana, por su parte, tiene una tradición más prolongada en América Latina. Sin embargo, durante largo tiempo las labores desplegadas

en este campo se limitaron a los aspectos físicos del planeamiento (normas de construcción y urbanización, reglamentaciones acerca del uso del suelo y de la edificación, disposiciones sobre tránsito y vialidad y algunas indicaciones relativas a densidades residenciales). En general, la práctica técnica omitió el tratamiento estratégico de los procesos operativos a nivel de la estructura social.

Careciendo de apoyo político y administrativo y sin contar con una representación efectiva de las poblaciones urbanas, la acción de los planificadores se restringió a la producción de instrumentos "reguladores" (planes directores, planes maestros, planes seccionales) del diseño y la organización físico-espacial urbanos. Muchas de las recomendaciones contenidas en aquellos documentos resultaron inaplicables por la ausencia de otros dispositivos que afectaran las condicionantes estructurales de la captación, asignación y aprovechamiento de recursos. Además, las indicaciones de corte "urbanístico" se enfrentaron con obstáculos de orden administrativo (falta de capacidad de gestión a nivel local, insuficiencia de adiestramiento por parte del personal encargado de interpretar esas disposiciones). Por otra parte, el proceso de elaboración de los planes urbanos solía ser lento y circunscrito al ámbito específico de una localidad (concebida como un sistema cerrado), de tal forma que una vez concluida su preparación quedaban transformados a menudo en instrumentos obsoletos y espacialmente desarticulados.

Paulatinamente se fue tomando conciencia de los escasos frutos que podían obtenerse de las políticas urbanas, sociales y sectoriales aisladas. Comenzó a apreciarse, hacia mediados de la década del 60, que el patrón espacial del crecimiento debía formar parte integral de las estrategias nacionales

de desarrollo y que las acciones regionales y locales tenían que inscribirse en un contexto global. Los problemas percibidos a escala nacional, comienzan a convertirse en materia de debate y se vuelcan a reuniones internacionales -particularmente a la Segunda Reunión Latinoamericana de Población (México, Marzo 1975)- que efectúan recomendaciones acerca de objetivos considerados deseables:

- propiciar la agrupación de la población que vive geográficamente dispersa, mediante la creación de comunidades dotadas de los servicios básicos para su desarrollo integral;
- realizar esfuerzos tendientes a establecer y fortalecer conjuntos de ciudades pequeñas y medianas para equilibrar tendencias urbanas, así como mejorar la planificación de los centros urbanos y rurales para asegurar una eficaz prestación de servicios públicos.

Tales recomendaciones parecen ajustarse al llamado modelo de descentralización concentrada. Una de las inquietudes que surgen al respecto consiste en la búsqueda de criterios para seleccionar focos de concentración que sean capaces de promover e irradiar efectos estimulantes hacia sus periferias. Evidentemente, cualquier acción en este sentido ha de estar presidida por una estrategia nacional de asentamientos concebida como una imagen-objetivo flexible y adaptativa. Sin embargo, es obvio que ésta es una condición necesaria pero no suficiente. La adopción de medidas concretas requiere de una modificación de las fuerzas que están operando y que han dado origen y persistencia al patrón de asentamientos que se pretende transformar.

Si efectivamente se desea conseguir un aprovechamiento más completo del espacio económico y obviar la acentuada tendencia a la concentración de la población y las inversiones en las regiones que se han distinguido por su condición "polarizante", será necesario orientar los esfuerzos hacia una ocupación más intensa de las demás áreas de los países. Ello supone alterar los criterios utilizados tradicionalmente para la mera asignación de recursos o para evaluar condiciones de eficiencia, reemplazándolos por la búsqueda de modelos alternativos de crecimiento a nivel nacional y no sólo en el plano de regiones específicas. En otros términos, se trata de diseñar un curso de acción que dé lugar a la ampliación de la base social de adopción de decisiones; para ello es preciso comprender que las políticas dirigidas al logro de metas de equidad territorial no conducen, de modo automático, a la equidad social. De lo anterior se desprende que el "desarrollo integral" ha de compatibilizar la diversificación de la producción con el recurso a tecnologías que permitan acrecentar los frentes de empleo, y el incremento de la productividad con una redistribución efectiva de los ingresos y de las estructuras de tenencia de los recursos productivos.

Al recomendarse en la Reunión de México que se promueva el equilibrio de las "tendencias urbanas", se reconoce que la urbanización constituye un proceso irreversible, pero que puede ser canalizado de acuerdo a los objetivos que se establezcan a nivel nacional. Diversas medidas suelen indicarse como instrumentales para aquella orientación, entre ellas: creación de ciudades nuevas, promoción de centros intermedios, remodelación metropolitana. Dos supuestos suelen esgrimirse frente a la aplicación de estos elementos: a) las ciudades grandes se tornarían desventajosas; y, b) se haría necesario estimular otros núcleos urbanos de tipo "compensatorio". Sin embargo, estos supuestos aparecen

poco definidos: ¿cuándo una ciudad se hace demasiado grande o desventajosa? ¿Cómo se pueden estimular, de modo eficaz y a bajo costo, otros núcleos urbanos alternativos? Habitualmente las ciudades mayores adquieren la condición de tales en virtud de los beneficios económicos (aglomeración) que generan y es poco lo que se sabe, con certeza, respecto de sus costos (especialmente en lo que concierne a su distribución y absorción). Contrarrestar el dinamismo exhibido por aquellas ciudades implica la promoción de otros centros de tamaño relativamente grande, pues los pequeños, salvo cuando se hallan próximos a las ciudades principales, difícilmente podrán proporcionar una base competitiva. De estas consideraciones se infiere que, no existiendo un criterio definitivo sobre la materia, será necesario adoptar pautas de intervención flexibles que se incorporen en el diseño de una política de redistribución del crecimiento urbano en forma de aproximaciones sucesivas. Por otra parte, estas acciones no pueden omitir el hecho de que una fracción importante de la población de los países de América Latina sigue teniendo una condición rural, lo que implica la definición cuidadosa de pautas de localización al evaluar las alternativas que lleguen a formularse. Tampoco puede dejarse de lado el reconocimiento de que las instancias que actúan en el mercado del suelo urbano se tornan en obstáculos para la delimitación de horizontes de expansión diferentes a aquéllos que se encuentran operando actualmente.

Otras recomendaciones aluden a la reorientación de los movimientos migratorios "de acuerdo a las necesidades planteadas por el desarrollo regional de cada país". Una vez reconocida la irreversibilidad del proceso de urbanización se hace evidente que la detención (o disminución) per se de la migración rural no resuelve los problemas urbanos ni tampoco los rurales. Por el contrario, es preciso que la planificación sea concebida como una estrategia

social integral que articule los diversos componentes de la distribución espacial de la población. No basta con patrocinar proyectos regionales en que se gasten recursos para incentivar el traslado de actividades (mediante concesiones tributarias, subsidios, dotación de infraestructura) cuyos criterios de localización (orientación de la producción) hagan desaconsejable tal desplazamiento o cuyas características les conviertan en verdaderos enclaves. Tampoco es suficiente propiciar la capacitación de la fuerza de trabajo de una región determinada si ella no va acompañada de una ampliación efectiva de las fuentes ocupacionales. Se trata, por el contrario, de estimular el desarrollo de aquellas funciones productivas que proporcionen un aporte significativo a la expansión de las regiones mediante la creación de empleos, la generación de mayores ingresos y la utilización de insumos de origen local (encadenamientos internos).

Las sugerencias de la Reunión de México en cuanto a "desarrollar programas de colonización con la incorporación de nuevas tierras al cultivo" puede ser de considerable importancia para muchos países de América Latina que aún disponen de reservas territoriales aprovechadas sólo marginalmente. Aunque se han realizado esfuerzos en este ámbito, las evaluaciones de esas experiencias son todavía fragmentarias o nebulosas. El verdadero desafío que plantea la expansión del ecúmene consiste en generar patrones innovativos de asentamientos, de control y de uso de los recursos productivos, a fin de obviar los problemas que implicaría la reproducción de los sistemas tradicionales de explotación de la tierra y de empleo de los recursos humanos.

Debe reiterarse que los riesgos e incógnitas aún existentes en materia de planificación urbana y regional no debieran convertirse en escollos insalvables para la formulación de estrategias que, al implementarse en forma

progresiva, permitan señalar pautas experimentales sujetas a mecanismos de control. Por esta vía será posible moldear acciones futuras reajustando, en instancias temporales diversas, las especificidades de las imágenes-objetivo que se propugnen. La aplicación de criterios innovativos permite superar la etapa de las meras adaptaciones de instrumentos elaborados en contextos estructurales diferentes a los de las situaciones nacionales existentes en América Latina. Por otra parte, los equipamientos institucionales, que pueden variar de un país a otro, debieran considerar que no es suficiente contar con entidades poderosas a nivel central, sino que, además, se hace imperiosa la existencia de una expresión local y regional capaz de contribuir a la efectiva formulación de metas y a la definición de cursos de acción operativos.

3. El desarrollo rural

La consideración del medio rural en las políticas de redistribución espacial juega un rol de gran importancia. Su objetivo principal es conseguir que, por medio de un desarrollo económico y social integral, se incremente la fuerza de retención de población en las áreas rurales. Cabe destacar, en este sentido, las políticas agrícolas tendientes a mejorar los niveles de ingreso y a organizar la producción de manera que se aumente al máximo el empleo productivo de la fuerza de trabajo disponible.

El acceso a la tierra y al capital constituyen, en general, la forma más apropiada de asegurar la elevación de los ingresos; en efecto, además de la remuneración directa al factor trabajo, una modificación de los sistemas de propiedad de los recursos productivos implicaría que el campesino se haría acreedor a la renta de la tierra, al interés derivado de las inversiones y a la eventual valorización de los bienes raíces. Se considera que uno de los

medios más eficaces para conseguir estos propósitos es la reforma agraria y, en particular, la organización de formas comunitarias de tenencia de la tierra. Estas permitirían agrupar a los productores de modo que se incremente su capacidad de negociación tanto en la comercialización de los productos como de los insumos, lo cual redundaría en mayores posibilidades de ingreso.

Otra forma de contribuir a la elevación de los ingresos consiste en aumentar el grado de empleo de la población rural, incrementando al mismo tiempo la producción. Se opina que ello puede conseguirse mediante la expansión de la superficie cultivable y de su rendimiento, así como a través de cambios en la estructura de uso del suelo (por ejemplo, el reemplazo de la ganadería extensiva por un régimen de poli-cultivos) o recurriendo a tecnologías que impliquen una alta densidad de trabajo. Aun cuando estas medidas pudieran aumentar la fuerza de retención de población en las áreas rurales, su implementación debería contemplar la aplicación de otros procedimientos complementarios. Así, por ejemplo, sería imprescindible ampliar la absorción laboral en actividades no agropecuarias, como la elaboración y comercialización de alimentos, la manufactura de insumos agrícolas, la construcción de infraestructura física, la confección de productos artesanales, etc. Para hacer factible toda esta gama de actividades sería necesario que, dentro de las áreas rurales, se formasen focos de concentración de población (centros agro-urbanos).

Un aspecto esencial para promover el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores rurales consiste en la provisión de infraestructura básica y de servicios comunitarios. Suele señalarse que las acciones del sector público dentro de este campo deberían efectuarse en función del aumento

de la producción y la productividad, metas que podrían alcanzarse por medio de la elevación de los precios de los productos, la reducción de los costos de producción y el mejoramiento cualitativo de los recursos humanos. Paralelamente debería elaborarse un vasto programa de desarrollo social que consultara condiciones de vivienda más apropiadas, la expansión de los suministros de luz eléctrica y agua potable, la ampliación de los medios de transporte y comunicaciones, la provisión de servicios educacionales, de asistencia médico-sanitaria y de previsión social. De este modo se estaría contribuyendo a cerrar la brecha entre la zona rural y la urbana.

América Latina cuenta con una experiencia relativamente amplia en algunos aspectos del desarrollo rural. Esto es particularmente cierto en cuanto a reformas agrarias (México, 1917; Bolivia, 1952; Cuba, 1959; Colombia, 1961; Chile, 1962; Brasil y Perú, 1964, etc.). Sin embargo, diversos estudios coinciden en señalar que sólo algunas de tales reformas han contribuido a un mejoramiento efectivo de la condición económica y social del campesinado; en tanto que en otros casos los programas no han sido implementados conforme se les diseñara originalmente o han tenido efectos menos promisorios que lo esperado. Estas deficiencias se han debido a una serie de factores entre los que pueden destacarse:

- a) el carácter lento del proceso de aplicación de las medidas adoptadas;
- b) la interferencia de obstáculos burocráticos, entre ellos la falta de delegación de poderes administrativos a nivel local y regional;
- c) una insuficiente capacidad organizativa de las formas cooperativas de tenencia y producción, particularmente evidente en los aspectos financiero y técnico;

- d) la falta de compromiso efectivo por parte de diversas instancias del aparato estatal, reflejada especialmente en las condiciones de expropiación y transferencia de los recursos productivos, así como en la debilidad de las acciones de apoyo financiero y técnico;
- e) una fuerte presión ejercida por poderosos intereses de sectores opuestos a una modificación estructural del sector agropecuario (grandes terratenientes, grupos políticos conservadores, empresas extranjeras).

Por otra parte, a lo largo del proceso de aplicación de la reforma agraria se han presentado ciertos efectos imprevistos que han obstaculizado el logro de los objetivos trazados inicialmente. Así, por ejemplo, dado que en algunos casos las disposiciones legales contemplan el derecho del gran propietario agrícola a mantener una parte de su pertenencia original (reserva), generalmente la mejor explotada y con superiores condiciones productivas (calidad de suelos, riego, infraestructura, accesibilidad al mercado), se han generado posibilidades para que éste aproveche el capital acumulado y el fruto de la indemnización en una transformación del proceso de producción que le ha sido favorable pero afectado negativamente a otros grupos de la población agrícola. Por este medio el antiguo latifundista ha introducido la mecanización de las labores desplazando mano de obra; además, ha logrado exhibir un nivel de eficiencia económica superior al de los demás productores del sector reformado con lo que se ha hecho acreedor a la mayor parte de la asistencia crediticia y tecnológica. De otro lado, las modalidades de expropiación han dado lugar a diversas situaciones que se oponen a las metas sociales formuladas. En muchas ocasiones, no ha sido la magnitud de las propiedades

el criterio utilizado para expropiar, sino la eficiencia de las explotaciones. En prevención de aquello, y dada la lentitud con que se ha operado, el gran propietario ha reaccionado en dos formas: a) un cambio en la forma tradicional de explotación, generalmente bajo la forma de la especialización en ciertos cultivos o la mecanización y, b) la parcelación del predio en unidades menores asignadas a sus familiares. Por último, el carácter distributivo de las reformas agrarias ha implicado, en algunos casos, una asignación selectiva de las tierras que beneficia sólo a una parte de la población campesina y, en otros, una atomización de la propiedad que genera dificultades de producción. De esta manera, la reforma ha contribuido a aumentar la fuerza de retención de algunos grupos de trabajadores y, paralelamente, a fomentar la emigración de quienes han sido excluidos o de aquéllos que han recibido pequeños predios con malas condiciones productivas.

Otro factor que debe ser tenido en cuenta al evaluar la reforma agraria consiste en el veloz ritmo de crecimiento vegetativo de la población rural. En virtud de este incremento se originan "bolsones de saturación" en determinadas áreas caracterizadas por el predominio de pequeñas explotaciones.

Por otra parte, si la reforma agraria contempla asignaciones individuales de predios sin señalar criterios para su división, el aumento sostenido de la población puede ocasionar modalidades minifundistas a través de la sub-parcelación. Ambas situaciones conducen a una disminución de la productividad y del ingreso y a una progresiva degradación ecológica, redundando en la emigración de la población rural.

Como se mencionó anteriormente, un elemento crucial de los programas de desarrollo es la creación de nuevas fuentes de empleo en las áreas rurales.

Al respecto, en la Conferencia de Población de México se hizo una breve referencia a la transferencia de recursos económicos hacia el sector agropecuario y al fomento de la agroindustria, como también al apoyo financiero y técnico a las industrias pequeñas y medianas emplazadas en el ámbito rural. Sin el ánimo de minimizar la importancia de estas iniciativas, es conveniente identificar la operación de algunos factores que dificultan su puesta en práctica. En general se trata de propiciar industrias de reducido tamaño, de escaso grado de capitalización o de carácter tradicional, que se distinguen por una alta densidad laboral relacionada con la elaboración de productos agropecuarios. Este tipo de establecimiento enfrenta la fuerte competencia de las industrias urbanas, que con su mayor capacidad técnico-financiera y proximidad a los mercados de consumo amenazan con desplazarlos a hacerlos poco factibles. No obstante lo anterior, podrían concebirse proyectos específicos en que se diseñen sub-procesos de elaboración (centrales de acopio, plantas de empaque, etc.) que deberían contribuir a ampliar la demanda de empleos. También es probable que una estrategia que combine la introducción de nuevas líneas de cultivos, o el fomento a la ganadería lechera, con la instalación de industrias de elaboración (que pudieran sustituir importaciones), tenga un mayor grado de vigencia. Puede también ser aconsejable el desarrollo de unidades de producción de ciertos insumos directos para las actividades agropecuarias.

Una tercera forma de enfrentar el desarrollo rural, evidentemente complementaria de las ya reseñadas, está representada por la concentración de la población rural dispersa, frecuentemente un elemento concomitante con los planes de colonización. Con ello se facilita la dotación y el acceso a los servicios y a la infraestructura, sentándose las bases para un efectivo

mejoramiento de las condiciones de vida. Aunque la experiencia latinoamericana con estos programas es todavía reducida, sus frutos han sido generalmente positivos, particularmente en lo que concierne a la eficacia de la asistencia técnico-financiera y de la inversión pública en capital social fijo. Un problema que suele surgir al aplicarse estos planes de relocalización de población dispersa consiste en las condiciones de ajuste de las familias rurales a un patrón de asentamiento nucleado. Acostumbradas a vivir en forma aislada, les resulta difícil adaptarse a ciertas normas y reglamentaciones sociales que rigen la vida cotidiana en tales agrupaciones. Sin embargo, mediante un tratamiento innovativo de las condiciones ambientales, preservando algunos elementos de privacidad, a través del diseño ingenioso de las viviendas y de la planta física de los asentamientos y con auxilio de instancias de participación comunitaria, es probable que muchas de esas dificultades puedan ser obviadas.

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. This ensures transparency and allows for easy verification of the data.

In the second section, the author outlines the various methods used to collect and analyze the data. This includes both primary and secondary data collection techniques. The primary data was gathered through direct observation and interviews with key stakeholders. Secondary data was obtained from existing reports and databases.

The analysis phase involved using statistical software to identify trends and correlations within the data. The results show a clear upward trend in certain areas, while others remain relatively stable. These findings are crucial for understanding the overall performance and identifying areas for improvement.

Finally, the document concludes with a series of recommendations based on the findings. It suggests implementing new procedures to streamline operations and improve efficiency. Additionally, it recommends regular communication and reporting to keep all parties informed of the progress and any challenges encountered.

III. LAS POLITICAS RELATIVAS A LA MORTALIDAD*/

1. Situación general de la mortalidad en la región

A pesar de las imperfecciones del correspondiente sistema estadístico de información, son bien conocidas las siguientes características generales de la mortalidad en América Latina:

- a) Ha habido una reducción importante de la mortalidad en decenios recientes, de tal modo que la esperanza de vida al nacimiento, estimada para 1970-75, ha alcanzado 61,5 años para la región.^{13/}
- b) Este progreso es irregular y muy variable entre países: para los años mencionados, la esperanza de vida al nacimiento fluctúa entre 46,8 y 70,1 años.
- c) A pesar de esta tendencia favorable, la región tiene una mortalidad substancialmente superior a la de países y regiones de mayor desarrollo. De acuerdo a la misma fuente, el 60 por ciento de 2 745 198 muertes observadas en América Latina en 1970-75 no habría ocurrido si la región hubiera llegado a reducir las tasas de mortalidad por edades al nivel registrado en Suecia en 1966.

*/ Documento preparado por Hugo Behm, experto de la sede del CELADE en Costa Rica.

13/ CELADE, América Latina: Situación Demográfica alrededor de 1973 y Perspectivas para el Año 2000. San José, Costa Rica, 1975.

d) Aunque tales diferencias se observan en todas las edades, ellas son más notorias en la niñez temprana. En la comparación mencionada, aproximadamente la mitad de la diferencia entre defunciones esperadas y observadas, que asciende a 1 645 957, corresponde a menores de 5 años.

e) La investigación sobre mortalidad en la niñez que realizó la Organización Panamericana de la Salud en 1968-71^{14/} demostró que una parte importante de estas muertes tempranas en América Latina se deben a enfermedades que es posible prevenir o tratar, principalmente constituidas por desnutrición y enfermedades infecciosas, en especial diarrea y respiratorias.

f) Los primeros resultados de una investigación sobre la probabilidad de morir en los dos primeros años de vida en países latinoamericanos, actualmente en desarrollo en CELADE, confirman el claro determinante de clase social que tiene esta mortalidad. En Bolivia,^{15/} por ejemplo, en tanto que este riesgo es de 90 por mil en los hijos de mujeres de mayor educación y raza blanca, alcanza a 238 por mil en los hijos de mujeres de baja o nula educación, pertenecientes predominantemente a grupos indígenas y que viven sobre todo en las regiones rurales del altiplano y el valle. En este último grupo se estima que ocurren el 64 por ciento de los nacimientos vivos y el 75 por ciento de las defunciones de menores de dos años del país. Estos marcados contrastes se observan

14/ Puffer, R.R. y Serrano, C.V., Características de la Mortalidad en la Niñez, Organización Panamericana de la Salud, Publicación científica N° 262, Washington, 1973.

15/ Soliz, A., Behm, H. y Hill, K., Mortalidad en los Primeros Años de Vida en Países de la América Latina: Bolivia 1971-72, CELADE, San José, Costa Rica, 1976.

también en países de menor mortalidad. En Costa Rica,^{16/} los niños nacidos de mujeres de alta educación que viven en el sector urbano de las provincias centrales, que incluyen las ciudades principales, tienen un riesgo de morir de 36 por mil, que no es muy diferente del observado en países avanzados. Pero, en el otro extremo, se estima que 22 por ciento de los nacimientos ocurren en mujeres de baja educación que viven en especial en el sector rural de las provincias costeras, de menor desarrollo, en los cuales el riesgo de morir alcanza a 116 por mil; estos niños contribuyen con 32 por ciento de las respectivas defunciones del país.

En suma, los hechos hasta ahora detectados señalan que el núcleo del problema de la mortalidad está constituido, en términos epidemiológicos, por los grupos sociales de menor nivel de vida, que son mayoritarios y viven en las regiones de menor desarrollo, predominantemente en los sectores rurales de la América Latina, pero también en las áreas marginales de las ciudades mayores.

2. Los factores determinantes de la mortalidad

El nivel de la mortalidad en una población está determinado por la frecuencia con que ocurren las enfermedades (incidencia) y la probabilidad de morir una vez que ella se ha producido (letalidad). Existe una amplia evidencia en la literatura mundial que ambos factores están asociados, en forma compleja, con todos y cada uno de los componentes del nivel de vida (vivienda, nutrición,

16/ Behm, H., Mortalidad en los Primeros Años de Vida en Países de la América Latina: Costa Rica 1968-69, CELADE, San José, Costa Rica, 1976.

educación, ingreso económico y ocupación, etc.). Todos los indicadores disponibles muestran que en grandes sectores de población en la América Latina las condiciones de vida son seriamente deficitarias, de tal modo que muchos habitantes nacen, viven y mueren en un ambiente físico, biológico y social que es adverso a su propia sobrevivencia.

De este modo, la mortalidad excesiva viene a ser sólo una dramática consecuencia de la secuencia del bajo nivel de vida y, sobre todo, de la forma desigual en que se distribuye el bienestar y el producto del trabajo del hombre entre los habitantes de un país. En un estudio reciente que cubre 52 países, ^{17/} Bhattacharyya ha mostrado que, al comparar países con nivel de ingreso per cápita semejante, aquéllos que muestran una distribución más desigual del ingreso tienen una mortalidad infantil entre 31 y 55 por ciento más alta que los que poseen una distribución menos desigual.

Dentro de este contexto general, en cada nación el sector salud tiene la responsabilidad de implementar medidas destinadas al cuidado de la salud de todos los habitantes y, por tanto, a impedir las muertes que pueden evitarse. No es extraño que los sistemas de salud sufran también las limitaciones del subdesarrollo de los respectivos países. En un análisis muy general y reconociendo grandes variaciones entre los diferentes países de la región, pueden resumirse las principales limitaciones de estos sistemas en la forma siguiente:

17/ Bhattacharyya, A.K., "Income Inequality and Fertility: A Comparative View", en Population Studies, 29: 5-19, N°1, Marzo 1975.

- a) Hay, por cierto, una proporción menor de recursos humanos, materiales y financieros en el sector salud que en países más avanzados. Pero a esta escasez relativa se agregan importantes factores de ineficiencia en su utilización.
- b) Sólo por excepción estos recursos están organizados en un sistema de atención de salud que pueda planificar su funcionamiento para beneficio de toda la población. Lo habitual es que existan múltiples organizaciones en el sector salud, escasamente relacionadas entre sí, con frecuente duplicación e incoordinación de esfuerzos y, en consecuencia, baja eficiencia.
- c) Los recursos no están distribuidos geográficamente de acuerdo a las necesidades de atención de la población; de ordinario se concentran en el sector urbano, en especial en las ciudades mayores. Así por ejemplo, según la Organización Panamericana de la Salud,^{18/} el número de médicos por 10 000 habitantes en 1970-72 en los países de la América Latina, variaba en las capitales y grandes ciudades entre 4,4 y 24,6 en tanto que en el resto del país era en general de tan sólo 1 a 3 médicos por 10 000 habitantes.
- d) El modelo de la atención de salud que se ha seguido frecuentemente ha dado énfasis a una medicina centrada en la atención hospitalaria y en el tratamiento de enfermedades, que es de mayor costo y menor rendimiento. El desarrollo ha sido mucho menor en la atención

^{18/} Organización Panamericana de la Salud, Las Condiciones de Salud en las Américas 1969-1972. Publicación científica N°287, Washington, 1974.

ambulatoria, donde es posible desarrollar una medicina que integre la prevención y la educación, con participación efectiva de la comunidad.

e) Por estas y otras razones, la atención de salud en general no cubre a todos los habitantes del país y la población tiene numerosas barreras geográficas, económicas y sociales para acceder a ella. De este modo, se produce la situación paradójica que los grupos de población más numerosos y expuestos a mayores riesgos de salud, tienen menor o ninguna atención.

3. Bases para una política relativa a la mortalidad

Tal política, como es obvio, debe entenderse en el ámbito de una política de población que englobe todas las otras variables demográficas. Pero, en todo caso, específicamente frente a la mortalidad, sólo cabe una decisión: reducirla.

Del análisis precedente resulta claro que la mayor contribución para reducir los excesos de mortalidad que hoy prevalecen en la América Latina y para acelerar el descenso allí donde éste ocurra, son los progresos que los países hagan en alcanzar un mayor nivel de vida y una distribución más homogénea y justa del bienestar social y económico en toda la población, en especial en los grupos humanos actualmente más desposeídos. En tal sentido, el problema se sitúa en el más alto nivel de las decisiones políticas de un país y tiene que ver con la estrategia general de desarrollo que se adopte. Este es el marco en que una política relativa a la mortalidad debe operar necesariamente. Sería difícil pensar, por ejemplo, que un mejoramiento

exclusivo de la atención médica pueda compensar, en un grado importante, las condiciones de vida extremadamente adversas que inciden en la génesis de la morbilidad y de la mortalidad.

Es efectivo que los países subdesarrollados están haciendo hoy progresos más acelerados en el descenso de la mortalidad que los que hicieron los países actualmente avanzados cuando tuvieron similares niveles de mortalidad. Y también es razonable pensar que este hecho dependa en parte de que hoy se dispone de tecnologías de prevención y tratamiento de las enfermedades que no existían en ese pasado. Hay ejemplos -y malaria es uno de ellos- donde tales técnicas pueden ser aplicadas con éxito aunque los pueblos sigan viviendo en la miseria. Pero tales casos son la excepción. De hecho, la situación actual en América Latina muestra que aún existiendo el conocimiento médico para reducir la mortalidad, la aplicación de este conocimiento para beneficio de toda la población está limitado por las deficiencias mismas de sus estructuras económicas y sociales.^{19/}

No obstante, en el seno de una política de control de la mortalidad, cabe al sector salud la urgente tarea de superar sus limitaciones intrínsecas. A este respecto, pueden considerarse las siguientes medidas para implementar una política de reducción de la mortalidad:

- a) La decisión de eliminar, en el menor plazo posible, las barreras que limitan el acceso a la atención de salud de toda la población, con prioridad para los sectores donde el riesgo de enfermar y morir es

^{19/} Behm, H., González, F. y Tapia, R., Action Programs to Reduce Mortality in Developing Countries. International Population Conference. International Union for the Scientific Study of Population, Vol. N°3, Liege, 1973.

mayor y donde la atención sea más deficitaria, con la consiguiente redistribución de los recursos. Este no es un objetivo inalcanzable en el mediano plazo porque, aunque los recursos sean inicialmente escasos, el problema radica fundamentalmente en la forma inadecuada en que se utilizan.

- b) La integración de los diversos organismos del sector público de salud en un sistema único o, por lo menos, su coordinación efectiva bajo un organismo que defina una clara política de salud y tenga efectivo poder para implementarla.
- c) El desarrollo prioritario de la atención de salud fuera de los hospitales por medio de una red de centros de atención ambulatoria debidamente sectorizados y coordinados, que presten atención médica integral a cada grupo familiar, para prevenir la enfermedad y tratarla cuando ella ha ocurrido. Allí se puede resolver el grueso de los problemas de salud de la población, a menor costo y con mayor oportunidad.
- d) Una firme política de extensión de la atención de salud a las comunidades rurales, incluyendo la población rural dispersa, por medio de puestos de atención dotados de personal auxiliar, debidamente apoyados por centros de mayor nivel. Las experiencias ya realizadas en América Latina muestran que este sistema puede prestar un primer nivel de atención donde habitualmente éste es escaso o inexistente, mejorar el saneamiento y educar.

- e) Transferir funciones del personal profesional, siempre escaso, a personal técnico de nivel medio y auxiliar, que puede ser formado en mayor número, en menor tiempo y a un costo más bajo que el personal profesional.
- f) Hacer participar, voluntaria y efectivamente, a la población toda en el proceso de cuidar su propia salud, no tan sólo en un papel pasivo sino con acceso a las decisiones que deben tomarse en tal proceso. Si así acontece, la experiencia muestra que los recursos de salud se incrementan en un grado que jamás lograría financiar institución alguna.

Nada nuevo hay en estas líneas de acción que se han resumido. Todas ellas han sido repetidamente debatidas, pero aplicadas de modo fragmentario y escaso. Hay progreso indudable, pero éste es insuficiente y demasiado lento. El derecho a la sobrevivencia que reiteró la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población ^{20/} ("independientemente de la consecución de los objetivos económicos y sociales, el respeto a la vida humana es la base de todas las sociedades humanas") sigue siendo una meta no alcanzada.

En 1968, la Organización Panamericana de la Salud ^{21/} estimaba que se produjeron ese año 768 000 defunciones de menor de 5 años en América Latina, que pudieron ser evitadas. Algún día, cuando una política de reducción de la mortalidad esté en pleno desarrollo, citas como ésta podrán ser mostradas como testimonio de un oprobioso pasado que fue superado. Por ahora, son amarga y cruel realidad.

^{20/} CEPAL, Informe de la Segunda Reunión...op.cit.

^{21/} Organización Panamericana de la Salud, Las Condiciones de Salud en las Américas, 1965-1968. Publicación científica N° 207, Washington, septiembre, 1970.

The following text is extremely faint and largely illegible. It appears to be a document with multiple paragraphs of text, possibly a report or a letter. The content is too light to transcribe accurately, but it seems to contain several distinct sections or paragraphs. The text is scattered across the page, with some lines appearing more clearly than others. The overall appearance is that of a very low-quality scan or a document that has been intentionally faded.

IV. LAS POLITICAS RELATIVAS A LA FECUNDIDAD*/

El panorama demográfico de América Latina, en lo que a los niveles y tendencias de la fecundidad se refiere, presenta una variada gama de situaciones que llegan a ser incluso contrastantes. En un extremo, se encuentran países como Argentina y Uruguay que continúan experimentando un descenso de la fecundidad a pesar de haber alcanzado ya niveles considerablemente bajos. En el otro, se hallan países como Honduras y Nicaragua cuyos muy altos niveles de fecundidad no muestran signos claros de disminución. La mayoría de los países de la región se ubican en posiciones intermedias, con niveles aún relativamente altos de fecundidad pero con una clara y mantenida tendencia al descenso, que en algunos casos --como Colombia y Costa Rica-- ha llegado a ser extraordinariamente rápido.

La diversidad que muestra el panorama de América Latina se verifica también al interior de cada país si se comparan los niveles de fecundidad de diferentes estratos sociales y de poblaciones ubicadas en distintos contextos socio-espaciales. Esta heterogeneidad en los comportamientos reproductivos típicos de diferentes sectores sociales parece ser, en gran medida, la expresión demográfica de la heterogeneidad económica, social y política característica de la modalidad de desarrollo predominante en la región.

La variedad de situaciones y tendencias demográficas explica, en gran medida, la diversidad de posiciones que se encuentra entre los gobiernos de

*/ Documento preparado por Gerardo González, Coordinador del Programa de Políticas de Población del CELADE.

América Latina en cuanto a la significación que le atribuyen al crecimiento de su población y a los niveles y tendencias de la fecundidad para el logro de sus objetivos de desarrollo. Con ocasión del Año Mundial de Población (1974) y, más recientemente, de la Tercera Encuesta Demográfica de Naciones Unidas (1976), los gobiernos manifestaron estas posiciones. Argentina y Uruguay, que como ya se señaló tienen los niveles de fecundidad menores de la región, manifestaron que éstos eran excesivamente bajos y que era deseable un incremento. Del resto de los países que expresaron su posición al respecto, la mayoría consideraba sus niveles recientes de fecundidad excesivamente elevados y estimaba que un descenso sería deseable.^{22/ 23/}

Consecuentes con sus posiciones, diversos países de la región han adoptado políticas o al menos algunas medidas tendientes a influir sobre el comportamiento reproductivo en el sentido deseado. En esta sección no se presentará un panorama de las políticas, programas o medidas que se han estado implementando en los países de América Latina con el propósito de influir sobre la fecundidad, ya que los informes de los representantes nacionales sobre la situación en sus respectivos países ofrecen una información completa y actualizada sobre esta materia. La atención se centrará más bien en los posibles instrumentos de política a los que podría recurrirse tanto para elevar la fecundidad cuando se le considere excesivamente baja, como para inducir su descenso en aquellos casos en que se le estime excesivamente alta. Previo a la

^{22/} Ver CEPAL/CELADE. Notes on Population Policies in Latin America. Documento presentado a la duodécima sesión del ACC Sub Committee on Population, New York, 27-29 Septiembre, 1976.

^{23/} Algunos países (Bolivia, Paraguay y Venezuela) no contestaron la encuesta ni manifestaron oficialmente su posición en esta materia a través de los discursos pronunciados durante la Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población (San José, 1974) y la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población (Ciudad de México, 1975).

discusión de los instrumentos se esbozará brevemente el marco ético-jurídico, conformado por valores y principios de aceptación universal, en el que debe situarse la toma de decisiones en este particular ámbito de políticas.

1. El marco ético-jurídico de las políticas relativas a la fecundidad

Los gobiernos de América Latina en la Segunda Reunión Latinoamericana so bre Población, convocada por la CEPAL, en ciudad de México durante marzo de 1975, sistematizaron y reiteraron un conjunto de principios enunciados por la Conferencia Mundial de Población (Bucarest, 1974) referentes a los derechos de las personas y los deberes de los Estados, que conforman el marco ético-jurídico de las políticas de población. En relación con la familia y la procreación, conviene resaltar aquí los siguientes principios ahí establecidos, dada su relevancia para las políticas destinadas a influir sobre la fecundidad:

- "Formación: Se destacó el derecho de los cónyuges a contraer matrimonio 'únicamente con pleno y libre consentimiento' (PAMP 39d), reconociendo, sin embargo, el derecho de los Estados a fijar una edad mínima para el matrimonio (PAMP 32f) ^{24/}
- "Procreación: Se reiteró que 'todas las parejas e individuos tienen el derecho humano fundamental a decidir libre y responsablemente el número y espaciamiento de sus hijos y a disponer de la información, la educación y los medios necesarios para ello; la responsabilidad de las parejas e individuos en el ejercicio de ese derecho exige que tengan en cuenta las necesidades de sus hijos, vivos y futuros, y sus obligaciones hacia la comunidad' (PAMP 14f). Este derecho implica para los estados

^{24/} CEPAL, Informe de la Segunda Reunión..., op.cit., párrafo 126.

el deber de respetar y asegurar 'independientemente de sus objetivos demográficos generales, el derecho de las personas a decidir, de una manera libre, informada y responsable, el número y el espaciamiento de sus hijos' (PAMP 29a). En términos más concretos, este deber se traduce en 'preparar las condiciones sociales y económicas para ejercer ese derecho' (PAMP 28) y asegurar 'que los servicios de planificación de la familia, los servicios médicos y otros servicios sociales conexos tengan por objetivo no sólo la prevención de los embarazos no deseados, sino también la eliminación de la esterilidad involuntaria y la sub-fecundidad, a fin de permitir a todas las parejas tener el número deseado de hijos' (PAMP 29c)". ^{25/}

- "Los gobiernos que se propongan influir sobre el comportamiento reproductivo de la población deben tomar debida consideración del derecho humano a que se refiere el párrafo anterior. Aquéllos que deseen estimular la fecundidad no deben limitar los servicios de planificación familiar o el acceso a los medios para regular los nacimientos, como instrumento para lograr sus objetivos demográficos. Por otra parte, los gobiernos que persigan un descenso de la fecundidad no deben recurrir a medidas de carácter coercitivo ni a medidas que vayan en desmedro de los derechos humanos". ^{26/}

Como se puede apreciar, el texto aprobado por la Reunión de México no solamente reafirma los principios sino que saca también las conclusiones, que valen tanto para los gobiernos que quieran estimular la fecundidad como para

25/ Ibídem.

26/ Ibídem.

aquéllos que se propongan inducir su descenso. A los primeros se les señala que no es lícito limitar el acceso a los medios para regular los nacimientos, ya que el acceso a esos medios es una condición importante para que el derecho de decidir libremente sobre el número y espaciamiento de los hijos pueda ser ejercido por la población. A los segundos, por razón del mismo derecho, se les recuerda que no es lícito recurrir a medidas de carácter coercitivo, como serían, por ejemplo, el aborto obligatorio o la esterilización temporal o permanente obligatoria.

Queda claro así que es deber de los Estados -independientemente de cuáles sean su situación demográfica o sus objetivos respecto a la fecundidad- asegurar que toda su población disponga de la información, la educación y los medios necesarios para regular los nacimientos. Queda claro, por otra parte, -como se hizo notar en el capítulo I- que el recurso a la norma legal compulsiva, que es usado comúnmente para controlar otros comportamientos sociales (salario mínimo, seguro obligatorio, etc.), no es éticamente aceptable cuando se trata de regular directamente los comportamientos demográficos y, en particular, el reproductivo.

2. Los instrumentos de política

La identificación de los posibles instrumentos de acción y la discusión sobre su eficacia probable en distintas situaciones requiere de un marco conceptual sobre los factores determinantes y condicionantes del comportamiento reproductivo y sus interrelaciones. No es posible hacer en esta sección una discusión sistemática de los distintos enfoques teóricos utilizados para el estudio de estas interrelaciones ni llevar a cabo una revisión de las numerosas

investigaciones empíricas que se han realizado en este campo. Por esto, las consideraciones siguientes pretenden sólo introducir el tema y plantear algunos problemas centrales que sirvan de base para orientar la discusión en torno a las políticas y programas que se han estado implementando o que podrían adoptarse en el futuro.

A. Elementos para un marco analítico

Un punto de partida útil para discutir los instrumentos de política que puedan ser usados para influir sobre la fecundidad son los planteamientos ya clásicos de Kingsley Davis y Judith Blake,^{27/} y de Ronald Freedman.^{28/} A partir de ellos, puede postularse que la fecundidad depende básicamente de factores que condicionan o influyen sobre:

- (a) La formación y permanencia de uniones sexuales relativamente estables;
- (b) la orientación del comportamiento reproductivo hacia un número grande, mediano o pequeño de hijos; y
- (c) el uso de medios que permitan disociar la actividad sexual de sus consecuencias reproductivas (anticoncepción en sentido amplio) o suprimir esas consecuencias (aborto).

Los primeros (a) pueden ser llamados "factores de unión sexual", los segundos (b), "factores de motivación" y los terceros (c), "factores facilitantes del control".

^{27/} Davis, Kingsley y Blake, Judith, "Social Structure and Fertility: An Analytic Framework", en Economic Development and Cultural Change, vol. IV, N° 3, Abril, 1956.

^{28/} Freedman, Ronald, "The Sociology of Human Fertility: A Trend Report and Bibliography", en Current Sociology, vol. 7/XI, N° 2, 1961-1962.

Nota: Los artículos citados en ^{27/} y ^{28/}, se encuentran traducidos al español en Factores Sociológicos de la Fecundidad. CELADE y El Colegio de México, México, 1967.

Aunque estas tres categorías de factores son interdependientes, puede asumirse que existen relaciones de subordinación entre ellas. Los factores que influyen en la diseminación del conocimiento de los métodos anticonceptivos, en el mantenimiento o supresión de resistencias culturales a su uso o a la práctica del aborto, y en el acceso de la población a los servicios de planificación familiar y de aborto médico caen en la categoría (c) en la medida en que cumplen la función de facilitar el control del comportamiento reproductivo a aquellas mujeres fértiles que mantienen relaciones sexuales estables y que desean posponer un nuevo embarazo o evitarlo permanentemente. Si este deseo de posponer o evitar —que depende de los factores que influyen sobre la orientación del comportamiento reproductivo (b)— no existe, entonces los factores facilitantes permanecerán sólo como un recurso potencial.^{29/}

Cuando existen condiciones económicas, sociales y culturales que hacen que el comportamiento reproductivo se oriente hacia una familia numerosa, la fecundidad general^{30/} dependerá principalmente de los factores que influyen sobre la formación y permanencia de uniones sexuales relativamente estables (a). En otras palabras, dependerá principalmente de la proporción de mujeres que permanezcan solteras a lo largo de su vida fértil, de la edad en que las que se unan inicien una relación sexual estable y de la propensión que éstas tengan a establecer una nueva unión en el caso en que la anterior termine por separación o viudez. Son diferentes valores en estas variables lo que mejor

^{29/} Ver González, Gerardo, Some Notes on Socio-Economic Development and Demographic Transition, UN/UNEP/PA Expert Group Meeting on Demographic Transition and Socio-Economic Development. Istanbul, Mayo, 1977.

^{30/} Fecundidad de las mujeres de cualquier estado civil.

explica diferencias importantes de fecundidad que se han constatado entre sociedades pre-modernas con fecundidad no controlada, esto es, en las que las prácticas destinadas a evitar un embarazo o a suprimirlo no son habituales ni forman parte de su acervo cultural.^{31/} Los factores bio-sociales, tales como la prevalencia de ciertas enfermedades venéreas que producen esterilidad o la duración del amamantamiento, constituyen una fuente complementaria de explicación. En estas sociedades, aunque la fecundidad puede experimentar oscilaciones importantes en el tiempo, su nivel permanece normalmente relativamente alto.

Para que ese produzca un descenso mantenido y significativo de la fecundidad que la lleve hasta niveles bajos, esto es, para que ocurra la llamada "transición demográfica", parece necesario que se produzca un cambio en la orientación del comportamiento reproductivo de manera que llegue a ser predominante la orientación hacia una familia pequeña. Cuando este cambio en la esfera motivacional comienza a producirse, empieza a surgir también la necesidad de controlar el comportamiento reproductivo. Es entonces cuando los llamados "factores facilitantes" pueden jugar un papel muy importante en la aceleración del descenso de la fecundidad y en la generalización de las prácticas de control que terminan por convertirse en habituales, culturalmente aceptadas y transmitidas a las nuevas generaciones por el proceso normal de socialización.

De estos planteamientos puede concluirse que la discusión de los instrumentos posibles debe plantearse en términos diferentes si se trata de inducir un descenso de la fecundidad desde niveles altos en grupos o sectores sociales

^{31/} Coale, A.J., The Demographic Transition. International Population Conference. International Union for the Scientific Study of Population, vol. N° 1, Liege, 1973.

que no controlan su comportamiento reproductivo o que lo hacen sólo en forma precaria, o si se trata, en cambio, de elevar la fecundidad desde niveles considerados excesivamente bajos en poblaciones que controlan habitualmente los nacimientos.

Puede concluirse, además, que en ambos casos los factores económicos, sociales y culturales de los que depende la orientación del comportamiento reproductivo de las mujeres en unión sexual estable tienen gran importancia estratégica y que en el primer tipo de situación se requiere una modificación de al menos algunos de ellos para que un descenso significativo de la fecundidad pueda producirse.

Cuáles son estos factores, cómo interactúan y cuál es su importancia relativa en diferentes contextos socio-económicos son cuestiones aún no resueltas del todo, a las que se ha intentado dar respuesta desde diversas perspectivas teóricas.

Un problema central a este respecto es definir, por una parte, la forma como los valores y normas culturales relativos a la familia, su tamaño y la significación de los hijos, influye en la orientación del comportamiento reproductivo y, por otra, la forma como esas normas se relacionan con la estructura económica y con la organización social.

Las normas y patrones culturales pueden ser considerados, por una parte, como un producto social que contribuye a la mantención del orden social y a la consolidación y legitimación de una estructura de dominación dada y, por otra, como el resultado de un proceso histórico de aprendizaje social por medio del cual se incorporan, difunden y traspasan a través de las generaciones los

comportamientos que se experimentan como adecuados para la satisfacción de las necesidades, tanto individuales como sociales.

Desde este último punto de vista, las normas relativas a la formación, organización, tamaño y funciones de la familia, así como los roles esperados de sus miembros, pueden considerarse como la cristalización a nivel cultural de una práctica social que ha sido satisfactoria en un contexto económico, social y demográfico dado. En condiciones de relativa estabilidad del contexto puede esperarse que el comportamiento reproductivo exprese y tienda a ajustarse a la norma cultural correspondiente y que ésta, a su vez, sea adecuada para la satisfacción de las unidades familiares en esas particulares condiciones económicas, sociales y demográficas.

Cuando la base económico-social que sustenta la norma se modifica, la norma puede llegar a ser inadecuada y los comportamientos que se ajustan a ella, insatisfactorios. Cuando esto ocurre, aunque la norma internalizada puede seguir siendo efectiva por un tiempo, -sobre todo si además se ha llegado a expresar jurídicamente- se debilita y puede ser cambiada más fácilmente, por haber perdido su base objetiva de sustentación. A este respecto debe tenerse en cuenta que los cambios en la base económico-social de la norma pueden resultar no sólo de modificaciones en las características del contexto en el que está ubicada una colectividad, sino también de cambios en la posición de individuos o unidades familiares en el mismo contexto como resultado de movilidad social, o de cambios resultantes de su desplazamiento de un contexto a otro por migración.

Una perspectiva que puede resultar útil para identificar la base económico-social de las normas respecto al tamaño familiar y, en último término, de la orientación del comportamiento reproductivo, consiste en prestar atención preferencial a la familia en términos de su composición, funciones sociales que cumple y sistema de roles que organiza la actividad e interacción de sus miembros entre sí y con el medio social en el que la unidad familiar se halla inserta. Se ha sostenido a este respecto que estos aspectos de la familia varían o pueden ser diferentes en distintos segmentos sociales, dependiendo de las características del contexto en que se ubican y del nivel y forma de inserción en la estructura productiva propia de cada segmento social. Podrían coexistir así distintos tipos de familia correspondientes a distintos sectores sociales, definidos éstos tanto por su inserción en la estructura productiva como por el contexto socio-espacial en el que viven.

Desde esta perspectiva, las normas relativas al tamaño de la familia y, consecuentemente, la orientación del comportamiento reproductivo, dependerían principalmente de la significación económica y social de los hijos -en términos tanto de cantidad como de "calidad"- para la satisfacción de las necesidades de la familia y de las aspiraciones de los padres. Esta significación económica y social dependería a su vez del tipo de familia, y éste por su parte, dependería principalmente del sector social de pertenencia y del contexto socio-espacial.

En sociedades marcadamente heterogéneas en lo económico y en lo social, como es la situación predominante en América Latina, se encuentran sectores sociales ubicados en diversos contextos socio-espaciales que contrastan en términos de tipo de familia y, consecuentemente, en términos de orientación

de su comportamiento reproductivo. El sector social de los campesinos insertos en el llamado complejo latifundio-minifundio y habitando en áreas rurales con baja dotación de infraestructura (comunicaciones, energía eléctrica, etc.) y de servicios sociales (salud y educación, principalmente) se encuentra en una situación polar que vale la pena analizar. Este sector está compuesto, principalmente, por los campesinos adscritos al latifundio tradicional y los minifundistas. Los primeros entregan parte de la fuerza de trabajo familiar a cambio del usufructo de una pequeña parcela y de otras regalías. Otra parte de su fuerza de trabajo es vendida al latifundio en forma a menudo estacional o esporádica, siendo pagada parcial o totalmente en especies. Los segundos -esto es, los minifundistas- son propietarios de explotaciones que por su tamaño o por el deterioro del suelo no son capaces de absorber toda la fuerza de trabajo familiar, la que en parte es vendida al latifundio en forma permanente, estacional o esporádica.

En ambos casos, el campesino posee un pedazo de tierra que explota en forma familiar, y parte de la fuerza de trabajo de las familias constituye para el latifundio un contingente de reserva que es usado cuando las tareas agrícolas lo requieren. Se tratará, por esto, a ambos segmentos en conjunto, aunque la distinta manera de insertarse de cada uno de ellos en esta particular estructura productiva del complejo latifundio-minifundio permitiría esperar, según algunos autores, ciertas diferencias en su comportamiento reproductivo.^{32/}

32/ Errázuriz, Margarita María, Factores Estratégicos y su Configuración en un Sector Social Clave: La Clase Trabajadora Rural. CELADP, Proyecto Estrategias de Desarrollo y Políticas de Población en América Latina. Documento IPI/21. Santiago de Chile, noviembre, 1976.

Además de las características recién mencionadas, este sector social puede ser tipificado en los siguientes términos. Sus niveles de educación son muy bajos debido a la falta de servicios educacionales. Su dotación de capital es mínima y se ve obligado por esto a recurrir, principalmente, a la fuerza humana de trabajo. En este contexto, la mortalidad --especialmente la infantil-- suele ser alta debido al limitado acceso a los servicios de salud y a los bajos niveles educacionales. Los niños que sobreviven representan una contribución económica para la familia desde temprana edad, ya que:

- 1) existen condiciones objetivas favorables para el trabajo infantil tanto dentro de la unidad familiar como fuera de ella;
- 2) la existencia de pocas escuelas rurales, sumada al asentamiento disperso de la población rural y a los limitados medios de transporte, hacen que la educación de los niños sea extremadamente difícil e indirectamente favorecen su incorporación a la actividad productiva desde una edad temprana; y
- 3) aunque el nivel de productividad del trabajo de los niños sea bajo, alcanza rápidamente al de los adultos (dados el bajo nivel de calificación de éstos y la falta de capital), lo que hace su contribución económica relativamente importante. Por otra parte, dado que este sector social normalmente no está cubierto por el sistema de seguridad social, los hijos y la red de parientes que se forma en torno a ellos constituye un soporte económico significativo para la vejez de los padres.

Si se considera la situación en términos de costo, el limitado contacto con el mercado urbano y la reducida exposición a la influencia de la cultura urbana favorecen la mantención de patrones de auto-consumo en una economía poco monetizada y con un mercado local reducido. En consecuencia, los patrones de consumo son poco diversificados y hay un bajo nivel de aspiraciones de

consumo, todo lo cual contribuye a que el costo de mantención de los hijos sea bajo. Además, el costo de oportunidad que un nuevo hijo representaría para la mujer es también bajo o inexistente, ya que su trabajo es predominantemente intra-familiar y el cuidado de los niños es cumplido por diversos miembros de la familia extendida, reduciéndose así considerablemente el conflicto de roles que podría surgir si la mujer pudiera optar a un trabajo extra familiar.

En este tipo de situación parece evidente que un número elevado de hijos difícilmente puede llegar a ser inconveniente para la familia. De aquí que la mantención de un comportamiento reproductivo orientado hacia una familia numerosa sea comprensible.

Puede sostenerse que en una situación como la recién descrita el conflicto entre cantidad y "calidad" de los hijos no se plantea claramente, ya que las posibilidades que ofrece el contexto para elevar el nivel de calificación de los hijos son en extremo limitadas y es probable que los propios padres tampoco tengan mayores aspiraciones y expectativas al respecto.

En las familias con niveles muy altos de ingreso -en las que suele encontrarse la orientación hacia un número relativamente grande de hijos- puede pensarse que tampoco se produce un conflicto entre cantidad y "calidad". Las aspiraciones en cuanto a calificación de los hijos suelen ser muy altas y lo mismo ocurre con los patrones de consumo, lo que implica un costo elevado de mantención y de calificación del hijo. Este costo, sin embargo, afecta sólo una fracción relativamente pequeña del ingreso familiar y, por lo mismo, no impide que los padres den un alto grado de calificación a cada uno de sus hijos, independientemente de su número.

Las condiciones típicas de la clase media urbana representan una situación polar respecto a la descrita anteriormente para un tipo de sector social campesino, en la que aparece además claramente el conflicto entre cantidad y "calidad" de los hijos. Estas han sido caracterizadas en los siguientes términos: "Familia nuclear cuyo jefe es normalmente un empleado asalariado. No hay propiedad de medios de producción que permitan a la familia desarrollar una actividad económica familiar y, cuando estos medios están disponibles, su utilización suele requerir un cierto grado de calificación. En una estructura social permeable, los niveles de educación relativamente altos de los padres determinan una fuerte dinámica de movilidad social. Esta dinámica conduce por su parte a un alto nivel de aspiraciones en términos de educación de los hijos, estilo de vida y patrones de consumo. El logro de estas aspiraciones resulta difícil dados los niveles relativamente bajos de ingreso".

"En este contexto los hijos comienzan a contribuir económicamente a la familia sólo tardíamente, una vez que han terminado sus estudios y empezado a trabajar, lo que normalmente ocurre cerca de su emancipación económica del hogar".

"El costo de un hijo en estas condiciones es alto ... a lo que debe agregarse el costo de oportunidad que un hijo adicional puede representar para la madre, dado su nivel de educación que le permite competir en el mercado formal de trabajo por ocupaciones bien remuneradas, que suelen implicar una alta incompatibilidad entre los roles de madre y trabajadora."^{33/}

^{33/} González, Gerardo, Some Notes on ..., op.cit.

En este tipo de situación puede sostenerse que la significación económica de los hijos es negativa. La significación psico-social, en cambio, es alta y positiva ya que ellos contribuyen decisivamente a enriquecer y diversificar las relaciones afectivas al interior del grupo familiar. Debe tenerse en cuenta a este respecto que gran parte de las funciones económicas y sociales que cumplía la familia tradicional han sido asumidas en el medio urbano moderno por otras instituciones y que la familia de clase media actual ha pasado a ser principalmente un grupo primario que satisface necesidades afectivas. En términos sociales, el hijo adquiere también una significación positiva en la medida en que puede contribuir a realizar aspiraciones de movilidad social de los padres, lo que depende, en gran medida, de su calificación profesional.

El cuadro recién esbozado deja en claro que en este tipo de situación se plantea un conflicto entre cantidad y "calidad" de los hijos con una alta valoración de la "calidad", lo que explica que el comportamiento reproductivo esté en este sector social predominantemente orientado hacia una familia pequeña y que ésta sea la norma cultural.

Entre los dos tipos polares de situación que se acaban de contrastar -un sector del campesinado y la clase media urbana- es posible encontrar numerosas situaciones intermedias, cualitativamente diferenciadas, como pueden ser las propias del proletariado rural vinculado a empresas agrícolas modernas y a explotaciones tipo plantación, de los migrantes rurales insertos en un sector marginal urbano, del proletariado urbano moderno, etc.

Es tarea del diagnóstico previo a la formulación de una política de población desagregar de manera adecuada la población nacional en sectores sociales y tratar de establecer para cada uno de ellos --teniendo en cuenta las características del contexto-- cuáles son sus niveles de fecundidad general y marital; cuáles son sus patrones de unión y formación de la familia y cuáles los niveles de nupcialidad; cuál es la orientación de su comportamiento reproductivo y en qué medida ésta corresponde o no al comportamiento reproductivo efectivo; en qué medida y de qué manera se han incorporado prácticas de control en dicho comportamiento; cuál es el grado de acceso a servicios sociales que facilitan esas prácticas de control; y, cuáles son los factores sociales y culturales que obstaculizan o facilitan el acceso a dichos servicios. Es necesario dilucidar, además, cuáles han sido los fundamentos económico-sociales de las normas culturales relativas a la procreación y el tamaño de la familia y en qué medida esos fundamentos se han modificado hasta el punto de que la norma resulte disfuncional, creándose así la base objetiva para la adopción de nuevas normas y para el cambio en la orientación del comportamiento reproductivo.

Esta serie de cuestiones que se acaba de plantear --que no es, por cierto, exhaustiva-- plantea serios problemas de investigación que deberían ser abordados de manera sistemática si se quiere contar con una sólida base científica para la formulación o reformulación de una política tendiente a influir sobre los niveles de fecundidad y para la estimación de su eficacia probable.

B. Los instrumentos

Del marco analítico que se acaba de reseñar se desprende que los instrumentos que pueden usarse para modificar la fecundidad actúan básicamente a través de alguna de las tres vías propuestas, a saber: (a) la formación y mantención de las uniones; (b) la orientación del comportamiento reproductivo de las mujeres unidas; y (c) la facilitación del control de dicho comportamiento.

Desde esta perspectiva, se presentan a continuación algunas proposiciones que pueden orientar la discusión de los instrumentos que podrían ser utilizados para la modificación de la fecundidad en dos situaciones diferentes: elevar niveles de fecundidad considerados excesivamente bajos y reducir la fecundidad cuando sus niveles son considerados excesivamente altos.

a) Instrumentos para una política de elevación de una fecundidad baja.

Los países en los que la fecundidad ha llegado a niveles suficientemente bajos como para que el Gobierno estime deseable una reversión de la tendencia, normalmente han concluido la transición demográfica o se encuentran en sus fases finales. Se caracterizan, en consecuencia, por bajos niveles de mortalidad y por una práctica generalizada del control del comportamiento reproductivo que resulta de una orientación culturalmente valorada hacia una familia de tamaño pequeño. En términos socio-económicos, suelen ser sociedades relativamente desarrolladas, urbanizadas e industrializadas, con un gran desarrollo de las clases medias, cuyo estilo de vida y patrones de consumo tienden a ser adoptados por los estratos sociales inferiores.

En estos casos la elevación de la fecundidad no es deseada en sí misma, sino como una forma de aumentar la tasa de crecimiento demográfico y de evitar

un envejecimiento excesivo de la estructura etaria de la población. Lo que interesa, en consecuencia, es una elevación de la fecundidad general y un acortamiento, si es posible, del intervalo medio entre generaciones.

Un camino que hay que descartar en este caso, porque entra en conflicto con el marco ético-jurídico presentado anteriormente, es la manipulación de los factores facilitantes del control del comportamiento reproductivo, en el sentido de limitar u obstaculizar la diseminación de la información y el acceso a los medios. A este nivel, el margen de acción se reduce a la utilización de los servicios médicos materno-infantiles y de planificación familiar para combatir la esterilidad involuntaria y la sub-fecundidad, como se recomendó en la Conferencia de Bucarest y en la Reunión de México (PAMF 29 c).

Descartada esta vía, quedan dos cursos posibles de acción: 1) influir sobre la formación y mantención de las uniones y 2) influir sobre la orientación del comportamiento reproductivo de las mujeres en unión estable.

Respecto a lo primero, debe tenerse en cuenta que en las sociedades que se encuentran en esta situación, la edad media de iniciación de las uniones suele ser relativamente tardía. Por otra parte, como ocurre normalmente, una fracción considerable de las mujeres permanece soltera hasta el término de su vida fértil. De esta manera, aun manteniéndose constante la fecundidad marital total, si se consigue que disminuya la proporción de solteras y que se rebaje la edad media de iniciación de las uniones, se logrará -ceteris paribus- un aumento de la fecundidad general y una elevación de la tasa de crecimiento por el efecto combinado de la mayor fecundidad y del acortamiento del intervalo entre generaciones. Esto último en el entendido que el intervalo protogenésico y los intervalos intergenésicos no se verán afectados por la iniciación más temprana de las uniones.

Los instrumentos de política que pueden manejarse para aumentar la nupcialidad consisten básicamente en 1) remover obstáculos que influyen en que las parejas posterguen el inicio de una unión estable (problemas de empleo, ingreso insuficiente, alto costo de la vivienda, alto costo del equipamiento del hogar, etc.) y 2) crear incentivos más o menos directos para los casados y desincentivos para los que permanecen solteros. Respecto a esto, y por vía de ejemplo, pueden señalarse algunas medidas que han sido propuestas en la literatura sobre el tema o aplicadas en algunos países, como son: reducción de impuestos a las personas casadas o, en el mismo sentido, un impuesto especial a la soltería, exención de algunas obligaciones sociales para los casados, como el servicio militar o el servicio civil para la mujer; derecho a vacaciones especiales con sueldo completo con ocasión de la celebración del matrimonio; crédito especial del banco estatal, de largo plazo y bajo interés, para equipamiento inicial del hogar.

Otras medidas o políticas que normalmente se justifican no por objetivos demográficos sino por objetivos de carácter económico y social, pueden contribuir también a un aumento de la nupcialidad en las edades jóvenes, como son: las políticas tendientes a aumentar la oferta de empleo, la estabilidad en el empleo y los niveles de ingreso, así como medidas destinadas a controlar los cánones de arrendamiento de las viviendas. También cabe dentro de esta categoría la legislación social y los sistemas de seguridad social que benefician al cónyuge del trabajador con acceso gratuito a los servicios médicos y al trabajador mismo con una asignación especial, en el caso en que el cónyuge no trabaje y no esté directamente protegido por la seguridad social.

La eficacia de los medios más o menos directos que se acaban de presentar por vía de ejemplo es muy discutible y debe ser estudiada en cada situación particular. Lo que queda claro es que los factores sociales que parecen contribuir más a una iniciación tardía de las uniones -como son, por ejemplo, la prolongación del período de estudios que resulta del acceso creciente de la mujer a la educación media y superior, así como su incorporación a la actividad económica, principalmente en el sector terciario moderno- no pueden ser manipulados para que influyan en sentido contrario, ya que son en sí mismos resultados valiosos y factores determinantes del desarrollo.

Con los instrumentos que pueden utilizarse para modificar la orientación del comportamiento reproductivo de las mujeres unidas ocurre algo semejante a lo que se acaba de señalar. No cabe pensar en poner marcha atrás en el proceso de desarrollo para retornar a condiciones económicas, sociales y demográficas en las que una fecundidad elevada era adecuada para el funcionamiento de la familia. El campo de acción está enmarcado, entonces, en el conflicto cantidad-calidad, incluyendo en el concepto de "calidad" no sólo la calificación del hijo sino también el standard de vida familiar. El problema consiste así en crear condiciones que permitan conciliar una moderada elevación en las metas de fecundidad (tres hijos en vez de dos hijos, por ejemplo) con el logro de las aspiraciones de los padres en términos de calificación de cada hijo y de patrones de consumo correspondientes a un determinado estilo de vida.

Desde esta perspectiva, los instrumentos deberían estar destinados a absorber socialmente los costos que genera desde su concepción misma un nuevo hijo, a incentivar de manera relativamente directa a los padres para tener un hijo adicional, y a crear condiciones favorables para que las familias numerosas no vean por esta razón afectado su nivel de vida.

Principalmente en países de Europa -Francia es uno de los casos más destacados- se han adoptado políticas con el propósito de elevar la fecundidad marital que ofrecen algunos ejemplos de instrumentos diseñados con ese objeto.

Respecto al primer tipo de medios -esto es, los que tienden a disminuir el costo del hijo para los padres- cabe mencionar el subsidio pre-natal; la atención médica gratuita durante el embarazo y parto y posteriormente a lo largo de la infancia el suministro gratuito de leche a la madre que amamanta y de alimentos especiales para el niño; la creación de jardines infantiles gratuitos; la educación gratuita en todos los niveles; la distribución gratuita de desayunos y almuerzos escolares; asegurar la posibilidad de compra de útiles y uniformes escolares de bajo costo, etc.

Respecto a los incentivos relativamente directos para tener un hijo adicional, pueden señalarse, por vía de ejemplo, los siguientes: medidas tendientes a la disminución de la incompatibilidad entre los roles de madre y trabajadora, tales como salas cunas en los lugares de trabajo, horarios flexibles que permiten un contacto entre madre e hijo durante la jornada de trabajo, facilidades de transporte, permiso pre y post-natal con mantención del empleo y goce de sueldo. Cabe notar que este tipo de medidas puede producir en ciertas circunstancias efectos laterales negativos, como es el que los empleadores se resistan a contratar mujeres casadas. Un tipo de incentivo más directo es la asignación familiar progresiva: por el segundo hijo se recibe una asignación mayor que por el primero y por el tercero, mayor que por el segundo, estabilizándose luego o decreciendo el monto de la asignación para los hijos posteriores. Cuando el nivel salarial de los padres es relativamente bajo, estas asignaciones progresivas pueden incrementar significativamente el ingreso familiar y constituir una motivación importante.

La creación de condiciones favorables para las familias numerosas es la tercera vía que se había mencionado. Pueden señalarse como ejemplos de medidas concebidas con este propósito, el trato preferencial dado a los padres de este tipo de familia en términos de reducción en los impuestos, rebaja de precios en las grandes tiendas, tarifas especiales en trenes y líneas aéreas y facilidades de crédito. Estas ventajas sólo comienzan a conseguirse una vez que se ha tenido un cierto número de hijos (tres o cuatro, por ejemplo). El mayor espacio requerido por un hijo adicional y el mayor costo que esto implica en términos de arriendo de una nueva vivienda, parece ser con frecuencia una razón para posponer o evitar un nuevo embarazo. En este sentido, cabe incluir dentro de esta categoría de instrumentos a medidas tendientes a asegurar la construcción de viviendas adecuadas para familias numerosas, a controlar los cánones de arrendamiento y a subsidiar eventualmente el mayor costo por vivienda que implique un nuevo hijo.

Cabe mencionar, por último, el uso de medios de comunicación social para reforzar a nivel cultural la asociación entre "calidad" del hijo y tamaño óptimo de la familia. En sociedades en las que, por su nivel de educación, existe en los padres una preocupación por el desarrollo psico-social de sus hijos, la difusión de la idea de que la condición de hijo único dificulta el desarrollo de su personalidad y de que un número superior a dos hijos, con diversidad de sexos, puede constituir un medio familiar más favorable para la maduración psico-social de cada uno de ellos, puede contribuir a aumentar la valoración cultural de la familia de tamaño medio y, consecuentemente, a elevar la fecundidad, si se logra crear al mismo tiempo condiciones sociales y económicas favorables para ello.

Aunque la aplicación de este tipo de medidas no parece haber tenido, hasta el momento, resultados demográficos muy notables, puede sostenerse que constituyen, en su conjunto, instrumentos potencialmente eficaces, ya que su intensidad puede aumentarse indefinidamente, dependiendo sólo del costo que el Estado esté dispuesto a pagar por la elevación del nivel de incentivos hasta un punto en que se logre producir el efecto demográfico deseado.

b) Instrumentos para una política de reducción de una fecundidad alta.

Contrastando con el tipo de situación analizado en la sección anterior, suele considerarse deseable un descenso de la fecundidad en sociedades que se encuentran en las etapas iniciales de la transición demográfica, esto es, en las que se ha estado produciendo un descenso importante de la mortalidad que, debido a la mantención de niveles altos de natalidad, ha producido una aceleración en el ritmo de crecimiento de la población. Aunque el proceso de urbanización puede ser acelerado, los niveles de urbanización suelen ser relativamente bajos. Se trata, por esto, de sociedades predominantemente rurales o en las que la población rural constituye aún un sector importante.

En este tipo de situación, con la excepción de algunos sectores de ingresos muy altos -que son demográficamente poco significativos-, los niveles más elevados de fecundidad suelen encontrarse en sectores sociales ubicados en contextos social y económicamente sub-desarrollados, predominantemente rurales, y en los sectores sociales marginales de las áreas urbanas relativamente más desarrolladas. El problema se plantea de manera diferente en ambas situaciones.

En las áreas urbanas relativamente desarrolladas puede pensarse que una fecundidad elevada forma parte de la estrategia de sobrevivencia familiar sólo en sectores sociales que se encuentran en condiciones de marginalidad extrema, esto es, cuando convergen en ciertos sectores factores tales como: alta mortalidad infantil resultante de desnutrición, condiciones insalubres en la vivienda, difícil acceso a servicios de salud y bajo nivel educacional de los padres; empleo inestable y mal remunerado, baja accesibilidad de los servicios de educación para los hijos, lo que sumado a demanda de fuerza de trabajo infantil en el mercado informal y a falta de legislación (o de aplicación de la misma) que regule o prohíba dicho trabajo, convierten a los niños desde temprana edad en fuente de ingresos para la familia.

Cuando este tipo de situación de marginalidad extrema tiende a modificarse como resultado de políticas de desarrollo social que aun sin afectar la condición de marginalidad económica producen un mejoramiento de la vivienda, acceso gratuito a la educación básica y a los servicios de salud e incluso acceso a algunos beneficios de la seguridad social, entonces puede esperarse que la base socio-económica de la norma de familia numerosa cambie hasta el punto que la norma llegue a ser inadecuada. Cuando en estas condiciones de marginalidad relativa persiste una fecundidad elevada, ésta puede deberse a una cierta inercia cultural, por la que la norma sigue expresándose en el comportamiento reproductivo aunque haya llegado a ser objetivamente disfuncional. En estas condiciones puede conseguirse una reducción de la fecundidad mediante acciones de educación y comunicación social destinadas directamente a implantar la norma de la familia pequeña, complementadas con la adecuada utilización de los factores facilitantes del control del comportamiento reproductivo. En esta situación, un programa de planificación familiar, que incluya

componentes de educación sexual y familiar y mecanismos adecuados para la diseminación de la información sobre medios de control, puede jugar un papel decisivo tanto en el desencadenamiento del proceso de cambio en el comportamiento reproductivo como en la velocidad del mismo.

Atendiendo ahora a la formación de las uniones sexuales, cabe destacar que un fenómeno que caracteriza a los sectores marginales urbanos es su iniciación temprana, la que, en ausencia de un comportamiento controlado, puede contribuir significativamente a explicar los altos niveles de fecundidad que suelen encontrarse en estos grupos sociales.

Dos factores que parecen influir de manera importante en la iniciación temprana de las uniones sexuales en este sector social son (1) el bajo nivel educacional y (2) las condiciones de hacinamiento que favorecen la promiscuidad. El mejoramiento de las condiciones de vivienda puede considerarse así como un instrumento de desarrollo social que puede influir indirectamente sobre la fecundidad. Lo mismo puede afirmarse de la creación de condiciones favorables para la elevación de los niveles de educación de la población infantil y juvenil.

La participación de la mujer en la actividad productiva moderna parece influir normalmente en una iniciación más tardía de las uniones sexuales estables y en la orientación del comportamiento reproductivo hacia una familia pequeña. Esta participación parece depender tanto de los niveles de educación y calificación de las mujeres como de las condiciones del mercado de trabajo. Por esto, acciones tendientes a elevar el nivel de calificación técnica o profesional de las mujeres de sectores marginales, que vayan acompañadas de una

adecuada política de empleo que genere la demanda correspondiente, pueden producir, además de una incorporación productiva a la actividad económica, una elevación del ingreso familiar e, indirectamente, una reducción de la fecundidad. Sin embargo, la factibilidad de este tipo de política parece ser baja en la mayoría de los países de América Latina, debido a que confluyen en ellos una alta tasa de crecimiento de la PEA con una reducida capacidad estructural para generar empleo productivo.

Se señaló en la sección anterior que un tipo de instrumento para inducir una elevación de la fecundidad consistiría en reducir el costo que representa para los padres la mantención y educación del hijo. Aplicando la misma lógica, se han sugerido en la literatura medidas tendientes a reducir la fecundidad mediante una elevación de dicho costo. Así, por ejemplo, se ha propuesto la supresión de las asignaciones familiares o de otras formas de complemento del salario que tienden a que la remuneración del trabajador sea en cierta medida proporcional al tamaño de su familia. Se ha sugerido, igualmente, la supresión o disminución de los beneficios asociados a la maternidad de la mujer trabajadora. Respecto a este tipo de instrumento, cabe hacer al menos dos observaciones. En primer lugar, estos beneficios suelen favorecer a los trabajadores del sector "formal" y no a los marginales urbanos, que suelen estar vinculados al llamado "mercado informal" de trabajo en consecuencia, su manipulación no afectaría mayormente a estos últimos. En segundo lugar, la viabilidad política de este tipo de medidas es baja ya que su aplicación implicaría un retroceso en materia de legislación laboral que atentaría contra derechos y beneficios adquiridos, a menudo, como fruto de un largo proceso reivindicativo.

Atendiendo ahora a las áreas rurales, puede sostenerse que, mientras persistan condiciones como las descritas anteriormente en relación con la situación típica del sector campesino vinculado al complejo latifundio-minifundio, parece poco probable que acciones destinadas a facilitar el control del comportamiento reproductivo y a modificar directamente los contenidos de la cultura, en lo que respecta a tamaño familiar, puedan tener éxito. Mientras se mantenga la base socio-económica de la norma, esto es, "mientras el tener muchos hijos siga siendo conveniente para la pareja, las normas culturales favorables a una fecundidad elevada seguirán siendo funcionales y, por lo mismo, mostrarán una alta resistencia al cambio".^{34/} En esas condiciones es probable que persista la orientación del comportamiento reproductivo hacia una familia numerosa, "y aunque se logre una aceptación de la planificación familiar, la práctica anticonceptiva sólo será eventual o esporádica, sin que se produzca como consecuencia un descenso significativo de la fecundidad".^{35/}

Puede sostenerse que las transformaciones capaces de producir un cambio en la base socio-económica de la norma de familia numerosa se inscriben en el proceso mismo de desarrollo de las áreas rurales y dependen de la particular modalidad que éste asuma. Cabe distinguir aquí al menos tres dimensiones relativamente independientes: una se refiere a cambios en la estructura agraria; otra, a la extensión y cobertura de los servicios sociales, y la tercera, al proceso de integración socio-espacial.

^{34/} CELADE, Políticas de Población. op.cit., pág. 14.

^{35/} Ibidem.

De acuerdo a la perspectiva teórica esbozada anteriormente, cambios en la estructura agraria que produzcan efectos, tales como disminución o supresión de la tenencia familia de tierra, disminución de la demanda de trabajo infantil, monetización de la economía rural (salario en dinero y no en especies) y aumento de la dotación de capital por trabajador, pueden crear condiciones objetivas para un cambio en la significación económica de los hijos y, consecuentemente, en la orientación del comportamiento reproductivo. En este sentido, es posible pensar que políticas destinadas a la sustitución de relaciones pre-capitalistas de producción en el agro por relaciones de tipo capitalista pueden contribuir o producir ese efecto. Lo mismo puede esperarse de ciertos tipos de reforma agraria que propenden a la formación de unidades productivas medianas o grandes, con acceso al crédito y a la asistencia técnica, con elevación del nivel tecnológico y con mecanismos adecuados para la comercialización de la producción. Por el contrario, procesos de reforma agraria que conducen a una atomización de la propiedad y a una proliferación de las explotaciones familiares y sub-familiares, con reducido apoyo técnico y crediticio y sin poner en operación mecanismos eficientes de comercialización, pueden favorecer la mantención de un patrón disperso de asentamiento y, en general, de condiciones económico-sociales que dificultan la reducción de la mortalidad y que hacen objetivamente racional la mantención de niveles altos de fecundidad.

La extensión de los servicios sociales es la segunda dimensión señalada. El acceso creciente a la educación es uno de los factores considerados más importantes para que se produzca un cambio en la base socio-económica de la norma de familia numerosa. Una elevación en el nivel educativo de los padres, como resultado de programas formales e informales de educación-capacitación

de adultos y/o como resultado diferido de una mayor captación y retención de la población en edad escolar en la educación básica y media; puede contribuir significativamente a un cambio en el sentido señalado. Por otra parte, la incorporación efectiva de la población en edad escolar a la educación puede reducir considerablemente el aporte económico de los hijos al hogar al disminuir el tiempo que éstos destinan a las actividades de mantención y a las actividades directamente productivas. Este cambio en la significación económica de los hijos tendría un efecto convergente con el que puede esperarse de una elevación del nivel educacional de la población en edad reproductiva.

Cabe notar, sin embargo, que la sola instalación de servicios educacionales en las áreas rurales no asegura la captación efectiva de la población en edad escolar. Los altos índices de deserción a lo largo del año escolar y las bajas tasas de retención en educación básica que suelen encontrarse en las áreas rurales de América Latina pueden explicarse, a su vez, por el empleo de los niños en actividades productivas familiares o en actividades extra-familiares estacionales. Por esta vía, la estructura agraria condiciona el efecto educativo real que se logra mediante la extensión de la infraestructura de servicios educacionales.

La extensión de la previsión social a los trabajadores rurales puede tener también un efecto sobre la norma de familia numerosa al asegurar que una fuente extra-familiar provea ciertos ingresos y acceso a los servicios de salud para la vejez. En este caso se verifica también, a menudo, una interacción con factores dependientes de la estructura productiva, ya que la accesibilidad a la seguridad social suele ser mucho más alta para los trabajadores organizados de las grandes explotaciones agrícolas modernas que para los pequeños propietarios o para los campesinos insertos en el latifundio tradicional.

La extensión de los servicios de salud es un tercer frente de acción en esta dimensión. Cabe esperar que el creciente acceso de la población rural a ellos contribuya a un cambio en la norma de familia numerosa y, principalmente, de fecundidad no controlada, por su efecto sobre la mortalidad en los primeros años de vida la que, al reducirse, aumentaría el tamaño medio de la familia final, permitiendo que con una fecundidad menor, se alcance el mismo número deseado de hijos. Por otra parte, la educación nutricional y, en general, la educación en higiene y salud que estos servicios entreguen, contribuiría a una mayor preocupación por la "calidad" del hijo.

Debe tenerse en cuenta, por último, que, independientemente de los efectos que la extensión de los servicios de salud puedan tener sobre la base socio-económica de la norma de familia numerosa, ella constituye un soporte logístico de primera importancia para la facilitación de un comportamiento reproductivo controlado mediante la incorporación de componentes de planificación familiar en los programas de salud materno-infantil.

La integración socio-espacial es la tercera dimensión que cabe tener en cuenta. Esta puede conseguirse, parcialmente al menos, aun sin cambios importantes en la estructura agraria durante un cierto tiempo, mediante políticas encaminadas a la extensión del sistema vial y de transporte, de la electrificación de las áreas rurales y de la extensión hasta ellas de los medios masivos de comunicación social. Puede esperarse que de la acción combinada de estos distintos factores resulte una creciente integración al mercado urbano y una mayor exposición a la cultura urbana con su consecuente impacto sobre el estilo de vida, aspiraciones de movilidad social y diversificación

de los patrones de consumo, todo lo cual --desde la perspectiva teórica adoptada-- crearía condiciones socio-culturales favorables para un cambio de las normas relativas al tamaño de la familia.

La nucleación de la población rural dispersa debe considerarse como una condición favorable para aumentar la accesibilidad a los servicios sociales y a los mercados urbanos, influyendo por esa vía en una posible reorientación del comportamiento reproductivo.

En síntesis, de los planteamientos recién expuestos puede concluirse que parece poco probable que las acciones destinadas a influir directamente sobre las normas relativas al tamaño de la familia y los programas tendientes a facilitar el control de la reproducción tengan efectos significativos sobre la fecundidad rural, a menos que se hayan creado condiciones socio-económicas favorables para un cambio en la orientación del comportamiento reproductivo como resultado de cambios en la estructura agraria y/o de un proceso de integración socio-espacial con efectos redistributivos importantes, al menos en lo que se refiere al acceso a los servicios sociales.

En términos más generales aún, es posible concluir que una eventual política demográfica destinada a reducir la fecundidad rural en países como la mayoría de los latinoamericanos, caracterizados por una marcada heterogeneidad estructural, debería concebirse en el marco de una política de desarrollo rural y regional tendiente a una creciente integración socio-espacial y, por lo mismo, estrechamente ligada al logro de objetivos de redistribución espacial de la población.

V. POLITICAS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES^{*/}

Después de las profundas modificaciones acaecidas en las corrientes migratorias internacionales en América Latina, a partir de los años 50 (en especial, la drástica disminución del antiguo flujo inmigratorio de origen europeo), las principales preocupaciones en torno a este tema se centran en dos tipos de movimientos de vital importancia para el desarrollo económico y social de los países: los desplazamientos intrarregionales de mano de obra no calificada o semi-calificada y la emigración de mano de obra altamente calificada ("éxodo intelectual" o "fuga de cerebros") hacia los países altamente industrializados.

En relación a estos fenómenos, se ha señalado cada vez más insistentemente la urgente necesidad de adoptar medidas concretas para encauzar o contrarrestar, según los casos, ya sea los propios desplazamientos, ya sea algunos de sus más perniciosos efectos.

Dado que los problemas de índole demográfica, económica, social, cultural y política relacionados con ambos fenómenos son de naturaleza muy diversa, las políticas gubernamentales diferirán también sensiblemente, tanto en sus objetivos cuanto en sus posibles medios de acción, por lo que es conveniente analizar por separado las cuestiones involucradas en la formulación, implementación y evaluación de políticas referidas a cada tipo de movimiento migratorio.

^{*/} Documento preparado por Susana Torrado, experto del Area de Población y Desarrollo del CELADE.

1. Migraciones intrarregionales de mano de obra calificada y semi-calificada

Esta clase de corriente migratoria -cuya intensificación en los últimos años constituye un innegable indicador de la formación (planificada o no planificada) de mercados subregionales de mano de obra- representa en los esencial una continuación a través de las fronteras, del proceso de migraciones internas. Inicialmente, se verificó bajo la forma de desplazamientos de tipo "rural-rural" para proveer de mano de obra no calificada (agrícola y no agrícola) a zonas de baja densidad de población o afectadas por movimientos migratorios internos hacia las principales ciudades del país de destino, tendiendo luego a prolongarse en movimientos "rural-urbanos" hacia las ciudades o metrópoli del país de acogida. El fenómeno ha adoptado a veces la forma de corrientes colonizadoras de espacios recientemente integrados a la actividad económica o de reemplazo de migrantes estacionales internos en las zonas rurales del país receptor. En casi todos los casos, se trata de movimientos espontáneos de población entre países limítrofes, desde zonas de menor desarrollo a otras de mayor desarrollo relativo, que tienen por incentivo fundamentalmente la búsqueda por parte de los migrantes de un mejoramiento de sus niveles de vida.^{36/}

^{36/} Los principales flujos migratorios del tipo examinado son los siguientes: migraciones a la Argentina de paraguayos, chilenos y bolivianos; migraciones de colombianos a Venezuela y, en menor grado a Ecuador y Panamá; migraciones entre países centroamericanos, fundamentalmente de El Salvador hacia Honduras, pero también desde el conjunto de esa región a Panamá y Costa Rica; migraciones desde las islas del Caribe a Panamá; asentamiento de población brasileña en tierras fronterizas del Paraguay; aunque reviste caracteres muy peculiares, debe mencionarse también la importante emigración de mexicanos hacia Estados Unidos.

Desde el punto de vista de su composición, se constata, en términos generales, que estos contingentes de población están integrados por individuos de ambos sexos, con edades concentradas en el período de vida activa, con escasa o nula educación o calificación laboral, quienes, en una alta proporción -como consecuencia de la falta de convenios bilaterales que regulen los movimientos y de la inadecuación de las legislaciones en vigencia- han entrado o permanecido ilegalmente en el país receptor, sufriendo por lo tanto las correspondientes secuelas de este hecho: discriminación en el mercado de trabajo, carencia de seguridad social y falta de protección legal; todo lo cual se cristaliza en situaciones de marginalidad económica, ecológica, asistencial (vivienda, educación, salud), social, política y cultural.

La necesidad de resolver estos problemas, junto a la voluntad de impedir que se agudicen en el futuro (lo que sería plausible prever, dado el carácter de respuesta espontánea a fenómenos económicos no planificados de la mayoría de estos desplazamientos) y a la necesidad de salvaguardar los intereses de los países involucrados, justifican la urgencia en la búsqueda concertada de soluciones efectivas.

A. La formulación de políticas de migración internacional

a) Recomendaciones de la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población.

En la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población se tomaron numerosos acuerdos y recomendaciones relacionados con las migraciones internacionales que deberían guiar la actual discusión del problema.

En lo que se refiere al marco valórico que debería orientar las políticas de migraciones internacionales, la Reunión recalcó los siguientes derechos de los migrantes:

- El derecho de las personas a emigrar y la responsabilidad que tienen los gobiernos y las organizaciones internacionales de facilitar las migraciones internacionales voluntarias.
- Derecho a un trato justo, que implica que "los países que reciben trabajadores migrantes deben dar a esos trabajadores y a sus familias el trato apropiado y prestarles los servicios necesarios de bienestar social, y deben garantizar su seguridad física, de conformidad con las disposiciones de los convenios y recomendaciones pertinentes de la OIT y otros instrumentos internacionales". "Concretamente, en el trato de los trabajadores migrantes los gobiernos deben esforzarse por impedir la discriminación en el mercado del trabajo y en la sociedad en forma de salarios más bajos u otras condiciones desiguales, por preservar sus derechos humanos, por combatir los prejuicios en su contra y por eliminar los obstáculos que se oponen a la reunión de sus familias".
- En la medida en que los migrantes se constituyen en grupos minoritarios al interior del país receptor, se aplica el derecho de conservar su patrimonio cultural.

En el respecto de tales principios se recomendaron especialmente los siguientes objetivos para una política de migración internacional:

- Que los gobiernos de la región establezcan, mediante consultas bilaterales o multilaterales, acuerdos tendientes a regular la migración de trabajadores no calificados, con la especificación de los derechos que a éstos deben asistir en materia de empleo, salarios, asistencia y seguridad social y derechos humanos, en los países de destino.

- Que los gobiernos deben tener presente las consideraciones humanitarias en el trato que den a los extranjeros que permanecen ilegalmente en el país, especialmente a los trabajadores no documentados.

Sería importante que la Primera Reunión de Intercambio entre Organismos Responsables de Políticas de Población en América Latina conociese y discutiese la experiencia de cada país en materia de regulación de movimientos internacionales, en especial, los obstáculos que enfrenta en cada caso la formulación de políticas explícitas en este campo. La Secretaría Técnica de la Reunión considera que, sin perjuicio del análisis de otros elementos atinentes, dicha discusión debería contemplar dos cuestiones básicas: i) los problemas de diagnóstico y ii) las relaciones entre política migratoria, política de población y planificación económica y social.

b) Problemas de diagnóstico. Las migraciones intrarregionales en América Latina constituyen quizás uno de los fenómenos demográficos de diagnóstico más incompleto dentro de la región, lo que es atribuible, en parte, a que se trata de un hecho relativamente reciente y de difícil captación, pero también a graves deficiencias de la información disponible.

Sin ánimo de exhaustividad, se exponen a continuación las principales lagunas de conocimientos que afectan a la formulación de políticas en materia de migraciones internacionales, con el fin de que se analicen los mecanismos al alcance de los Organismos representados en la Reunión para superar las situaciones descritas.

i). Volumen y dirección de los flujos y características de los migrantes.

Si bien se posee una idea general de los rasgos propios a las principales corrientes migratorias, se carece de un conocimiento suficientemente exacto acerca de la magnitud de los contingentes poblacionales involucradas en cada caso; acerca del carácter permanente o temporario de los desplazamientos; acerca de las características geográficas y económicas de las zonas desde las que emigran en el país de origen y hacia las que se dirigen en el país de destino; acerca del sexo, edad, situación familiar, nivel de instrucción y calificación de los migrantes, etc.

Es decir, no se conocen suficientemente algunos aspectos de vital importancia para determinar -al menos desde un punto de vista cuantitativo- el grado de necesidad y urgencia con que debería emprenderse una política migratoria en un país dado.

Tales carencias son el resultado de las deficiencias -tanto en lo que se refiere a recolección, cuanto a procesamiento y suministro de publicación- de las dos principales fuentes de información en este dominio: las estadísticas sobre migraciones que se derivan de los registros fronterizos y los datos sobre migrantes que proporcionan los censos de población.

Las medidas al alcance para mejorar ambos tipos de información -en especial, aquellas tendientes a facilitar la constitución del Proyecto IMILA ("Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica") que se desarrolla en el CELADE- se exponen en otro de los documentos preparados por la Secretaría Técnica.

ii) Causas y consecuencias de la inmigración internacional en los países receptores. Es éste un campo de conocimiento de obvia relevancia para la iniciación de políticas atinentes en los países receptores de inmigración. Si bien no es posible aquí considerar la totalidad de los aspectos involucrados en este campo merecen destacarse, por vía de ejemplo, algunos tópicos de crucial interés para la formulación e implementación de una política migratoria para los que no siempre se dispone de información suficientemente sólida:

- Diagnóstico preciso de los mecanismos de índole económica, social y/o psico-social que inciden en la atracción hacia las diferentes zonas del país de las principales corrientes migratorias externas; en particular, características de la demanda de mano de obra en los diferentes mercados regionales y sectoriales de fuerza de trabajo y relación de competencia, reemplazo o complementariedad de los migrantes externos respecto a la mano de obra local. El conocimiento de tales hechos es indispensable para fijar las metas de la política migratoria, por ejemplo, en lo que se refiere al volumen y calificaciones de los migrantes que se desea atraer al país.
- Actitudes respecto a la inmigración extranjera en general y respecto a cada grupo de inmigrantes en particular existentes en los diferentes grupos socio-económicos y factores de poder del país receptor. El conocimiento de estas actitudes, así como el de la exactitud o inexactitud de las creencias y supuestos en los que se asientan, son de importancia fundamental para localizar y despejar los equívocos o prejuicios -es decir, los obstáculos subjetivos- que puede llegar a enfrentar una política migratoria.

- Consecuencias demográficas, económicas y sociales, según las regiones, derivadas del asentamiento de población extranjera. La correcta apreciación de estos hechos también es indispensable para fijar adecuadamente las metas relacionadas con el volumen y radicación geográfica de los inmigrantes
- Situación de la población extranjera residente en el país en el momento de formularse la política migratoria, respecto a su documentación y a su eventual discriminación en el mercado de trabajo y en el cumplimiento de leyes laborales y previsionales, así como a sus condiciones de vivienda, salud, educación, medio familiar, etc. Esta información constituye un requisito para establecer las metas de la política que se refieren a los migrantes ya establecidos y para establecer los programas asistenciales más pertinentes en cada caso.

iii) Causas y consecuencias de las migraciones internacionales en los países emisores. Mutatis mutandi, las consideraciones anteriores son aplicables a las necesidades de información en los países de origen de los migrantes. En estos casos, aun cuando no se pretendiera fijar explícitamente una política migratoria, el conocimiento de los factores de expulsión de población en las diferentes regiones geográficas y el de las consecuencias demográficas, económicas y sociales de la emigración son indispensables para la formulación de la política de población global.

c) Relación entre política migratoria, política de población y planificación económica y social. Una política gubernamental en materia de migraciones internacionales puede relacionarse con objetivos tales como aumentar o disminuir el ritmo de crecimiento de la población; mejorar los patrones de su asentamiento geográfico y asegurar la adecuada ocupación

del territorio nacional; o actuar inmediatamente sobre la oferta de mano de obra en los mercados regionales y sectoriales de fuerza de trabajo. Se acepta, además, que cuando se decide influir sobre cada uno de estos fenómenos (por lo demás mutuamente interrelacionados), la consecución de los objetivos está supeditada al fin último de acelerar el desarrollo económico y social en cada país.

La formulación exitosa de una política migratoria depende, por lo tanto, de: la claridad con que se expliciten los objetivos en los planes de desarrollo económico y social; la adecuada formulación de las metas de la política de población concordante con el logro de dichos objetivos; la correcta elucidación de las metas de la política de recursos humanos conducente al mismo fin; la especificidad con que se estipulen las metas de las políticas sectoriales en materia de trabajo, educación, vivienda y salud; y del acierto con que se evalúe la incidencia de las migraciones internacionales en la consecución de las metas de la política de población, de la política de recursos humanos y de las políticas sectoriales.

Desde este punto de vista, la formulación de una política de migraciones internacionales no difiere sensiblemente de las relativas a otros fenómenos demográficos, al menos en lo que dice relación a las ya discutidas dificultades de diseño de la política global de población y a la inserción de esta última dentro de la planificación económica y social.

No obstante, en el caso de las migraciones internacionales se añade otro problema: el de la existencia de políticas implícitas, de manera mucho más clara y frecuente que respecto a otros fenómenos demográficos. En efecto, debido a que en la evaluación de corrientes espontáneas de inmigración extranjera

intervienen no sólo consideraciones de naturaleza económica, sino también concepciones (fundadas o infundadas) respecto a su deseabilidad social, así como argumentaciones geopolíticas relacionadas con la seguridad nacional; este fenómeno ha sido casi siempre objeto de reglamentación gubernamental; por lo general, a través de disposiciones legislativas dictadas con arreglo a la coyuntura más que a una reflexión de su compatibilidad con objetivos económicos y sociales de más largo alcance. A todos los fines prácticos, esta legislación lleva implícita una cierta política migratoria.

Por lo tanto, en el caso que nos ocupa, el diagnóstico debe incluir un panorama actualizado de la legislación nacional en vigencia respecto a este fenómeno, de los acuerdos bilaterales, multilaterales o internacionales suscritos por el país en este campo, así como una descripción de los organismos, instituciones y procedimientos administrativos que reglamentan la inmigración, emigración y radicación de extranjeros en el territorio nacional. Este diagnóstico es indispensable para analizar la compatibilidad de las disposiciones administrativas y legislativas con las metas que se estipulen al formular una política explícita en la materia.

Dada la trascendencia de este tipo de análisis, cabría reflexionar sobre el rol que podrían cumplir los Organismos Responsables de Políticas de Población en América Latina para promover estudios comparativos sobre las legislaciones nacionales vigentes en materia de migraciones internacionales; por ejemplo, semejantes al tipo de análisis propuesto dentro del Grupo Andino como correlato a la adopción del "Instrumento Andino de Migraciones Laborales", dentro del Convenio "Simón Rodríguez" de Integración Socio-Laboral, destinado a encauzar los desplazamientos de trabajadores entre los países signatarios de dicho Acuerdo de integración sub-regional.

B. La implementación de políticas de migración internacional

Las acciones concretas tendientes a implementar una política explícita de migraciones internacionales, como es obvio, dependen directamente de la naturaleza de los objetivos de esta última y de las características propias del país al que se aplican, lo que, en principio, desaconseja una discusión abstracta en relación a este tema. No obstante, al analizar las experiencias nacionales en esta materia, cabría discutir acerca de la viabilidad concreta de algunas medidas susceptibles de ser encaradas por organismos nacionales e internacionales, las que en su mayor parte fueron recomendadas por la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población.

a) Acciones conjuntas entre países emisores y receptores. Sin lugar a dudas, la acción más trascendente en este campo sería el logro de acuerdos bilaterales o multilaterales entre los países involucrados en cada corriente migratoria. En especial, sería altamente deseable concertar políticas y medidas sobre movimientos de mano de obra entre los países que participan en procesos (planificados o no planificados) de integración económica subregional, las que deberían contemplar aspectos tales como la preservación de los beneficios en materia de seguridad social, el reconocimiento de estudios y títulos, las formalidades y condiciones de traslado, la igualdad de derechos entre los migrantes y la población nativa, etc. Parece innecesario insistir en la importancia de tales acuerdos para la formulación e implementación de políticas migratorias y para el éxito de cada una de las acciones que se enumeran más abajo. Cabría sí considerar los obstáculos que se oponen a su concertación.

b) Acciones en el país de origen.

- Medidas tendientes a difundir dentro de la población una información correcta y actualizada sobre las condiciones de empleo y de vida en el país de destino, así como sobre las normas que regulan la reunión de grupos familiares.
- Medidas de facilitación de las formalidades de emigración.

c) Acciones en el país de destino.

- Medidas conducentes a regularizar la situación de los migrantes ilegales, teniendo presente el beneficio recíproco de los países receptores y emisores, y medidas destinadas a eliminar toda forma de discriminación del migrante respecto a las condiciones de trabajo y de seguridad social.
- Campañas tendientes a promover un mejor conocimiento de los beneficios de la inmigración por parte de la población nativa.
- Facilitación de las formalidades de inmigración.
- Instalación de Oficinas de Migración Laboral (estables y móviles) en los lugares de afluencia inmigratoria, capaces de proporcionar información actualizada sobre la demanda regional y sectorial de mano de obra. La acción de estas Oficinas debería coordinarse con las existentes en el país de origen y contemplar tanto los desplazamientos permanentes como las migraciones temporales de trabajadores (forma de traslado al país receptor y de retorno al país de origen; condiciones de trabajo; protección durante el período de estadía en el país receptor; etc.).
- Acciones que faciliten la integración del inmigrante a la sociedad receptora mediante programas dirigidos a ellos específicamente o mediante modalidades particulares de inserción en los programas de promoción y desarrollo social dirigidos a la población nativa, tales como por ejemplo:

programas de alfabetización e instrucción del trabajador y su familia; programas de adiestramiento y capacitación laboral; programas de construcción de viviendas y de erradicación de habitaciones de emergencia; programas de erradicación de enfermedades infecciosas y parasitarias y de educación sanitaria; programas de educación alimentaria, y asistencia social en materia de adaptación de grupos familiares y de integración comunitaria.

C. La evaluación de las políticas migratorias

En la Reunión de México se recomendó que los Organismos Responsables de Políticas de Población, además de formular y velar por la ejecución de políticas globales y específicas en esta área, evaluaran en forma periódica su aplicación y sus resultados.

Dado que en América Latina la implementación de políticas explícitas relacionadas con las migraciones intrarregionales de mano de obra no calificada -en los casos en que tales políticas existen- son relativamente recientes, tan poco se dispone de muchos ejemplos concretos de evaluación.

En atención a ello, sería importante que en la Reunión de Intercambio se diesen a conocer y discutiesen las experiencias nacionales existentes en este campo, tratando de discernir en cada caso, por un lado, la evaluación de la aplicación de la política y, por otro, la evaluación de la política en sí misma (o sea, la adecuación de los resultados obtenidos a las metas propuestas, desde el doble punto de vista de sus efectos demográficos y socio-económicos).

2. Emigración de personal latinoamericano altamente capacitado ("éxodo de talentos" o "fuga de cerebros")

El otro aspecto de los movimientos migratorios en América Latina que ha adquirido importancia creciente en las dos últimas décadas es el éxodo de recursos humanos altamente capacitados desde numerosos países de la región hacia los países desarrollados, acentuado desde que estos últimos han modificado sus políticas migratorias facilitando la entrada de personal calificado.

La apreciación de la magnitud de este éxodo resulta muy dificultada por deficiencia o carencia de la información idónea. Sin embargo, desde un punto de vista cuantitativo, se sabe que alcanza niveles alarmantes en relación al número de graduados de igual tipo y nivel de calificación.

Entre las causas de este fenómeno se señalan frecuentemente las siguientes: diferencias en los niveles de remuneración del personal calificado en los países desarrollados y subdesarrollados; situación de la oferta y la demanda de este tipo de recursos humanos en ambos casos; existencia de una infraestructura apropiada para asegurar el pleno desarrollo de la actividad profesional y eficiencia en la organización del trabajo en los países industrializados; diferencias en el contexto social y político y, en general, en el grado de desarrollo de ambos grupos de países. Entre las causas que jugarían en los países de origen se señalan: la inadecuada planificación de la educación y del uso de los recursos humanos y la relación de dependencia económica y tecnológica de los países subdesarrollados respecto a los centros industrializados.

En relación a las consecuencias económicas y sociales más evidentes de este éxodo, en los países de origen de los emigrantes, se deatacan: la pérdida de las inversiones educacionales efectuadas en el personal que emigra; la pérdida de los bienes y servicios que hubiesen podido generar los emigrantes en sus países; la pérdida social en términos de personal capaz de organizar y dirigir las estructuras y programas requeridos para el desarrollo; en fin, el hecho de que este fenómeno constituye en realidad una transferencia inversa de conocimientos científicos y tecnológicos y de capital humano desde América Latina hacia algunas naciones desarrolladas.

Frente a la gravedad de esta situación y al riesgo de consolidación de estas corrientes migratorias, los gobiernos latinoamericanos han emitido numerosas recomendaciones propugnando la conducción de políticas explícitas que contrarresten el fenómeno. Correspondería discutir en la Reunión de Intercambio cuáles son los obstáculos que dificultan la formulación, implementación y evaluación de tales políticas.

A. La formulación de políticas relativas al "éxodo de talentos"

a) Recomendaciones de la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población.

En relación a este fenómeno, la Reunión de México recomendó incorporar el siguiente objetivo dentro de una política sobre migraciones internacionales:

"Reducir la migración de profesionales y técnicos calificados hacia países de mayor desarrollo, para lo cual se recomienda realizar una amplia planificación de la educación y de los recursos humanos, efectuar inversiones en programas científicos y técnicos y adoptar otras medidas que adecúen la formación de los profesionales y técnicos a las necesidades del desarrollo y faciliten su incorporación a este proceso. Lograr, además, acuerdos internacionales que protejan los intereses de los países menos desarrollados afectados por el éxodo de técnicos y profesionales".

La formulación concreta de políticas como la propugnada se enfrenta en la práctica a obstáculos de mayor o menor gravedad, entre los cuales es preciso destacar los relativos al diagnóstico.

b) Problemas de diagnóstico.

i) Información estadística. La información disponible en América Latina para el estudio de la migración de personal altamente calificado es fragmentaria e incompleta, lo que impone muy serias limitaciones de alcance y validez a los análisis sobre el fenómeno, a la vez que hace imposible estudios de mayor profundidad. En este punto, cabría señalar las ventajas de reforzar el Proyecto IMILA del CELADE, incorporando la información censal sobre población latinoamericana residente en los países industrializados de América y Europa receptores de este tipo de migrantes. Sería importante que los Organismos Responsables de Políticas de Población en América Latina, en coordinación con los Organismos Internacionales competentes, adoptasen medidas conjuntas para lograr la incorporación de dicha información al Programa IMILA.

ii) Falta de insumos de conocimiento para formular los objetivos relacionados con la retención de personal altamente calificado. Se carece de un conocimiento suficientemente fundado acerca del peso e importancia relativa de cada uno de los factores socio-económicos que se sindicaron como causas de estos flujos migratorios, lo que contribuye a que también se desconozca hasta qué punto dichos factores pueden ser realmente objeto de control gubernamental. Tampoco se dispone de una evaluación precisa de los efectos negativos o positivos del éxodo. Por lo demás, algunos de estos insumos de conocimiento son extremadamente complejos, como sería el caso, por ejemplo, de la incidencia de la política global de educación y recursos humanos en la generación de un excedente relativo de profesionales respecto a las posibilidades de empleo local.

iii) Falta de insumos de conocimiento para formular los objetivos relacionados con el retorno del personal emigrado. En la mayor parte de los casos también se carece de una idea precisa acerca de las características del personal que se necesita o desea repatriar, así como sobre las condiciones que asegurarían su permanencia en el país después del retorno.

No obstante, a pesar de tales lagunas y sin disimular su gravedad, sería interesante que en la Reunión se discutiesen las experiencias de aquellos países latinoamericanos que han formulado políticas explícitas encaminadas a contrarrestar el "éxodo de talentos".

B. La implementación de políticas relativas al "éxodo de talentos"

Entre las posibles acciones a emprender en el plano nacional para frenar o contrarrestar la "fuga de cerebros", la Reunión de México destacó:

- "La preparación de normas legales que faciliten el regreso al país, de nativos o el ingreso de extranjeros altamente calificados, mediante facilidades de importación y concesión de créditos para instalación;
- creación de oportunidades de empleo estable con niveles de remuneración adecuados;
- programas de perfeccionamiento y especialización profesional dentro del país".

Dada la amplitud y complejidad de las causas económicas y sociales que determinan este fenómeno, al discutir las formas de acción susceptibles de llevar a la práctica una determinada política o al analizar las experiencias concretas desarrolladas por los países de la región en este campo, convendría relevar las facilidades u obstáculos previstos o encontrados, en cada caso, a fin de esclarecer el grado de viabilidad de los siguientes tipos de medidas:

a) Medidas tendientes a actuar sobre las causas del éxodo en los países emisores. Sin duda, es éste el aspecto más complejo de la cuestión, por cuanto los factores que parecen influir en la emigración de personal altamente capacitado en los países subdesarrollados son en buena parte los mismos que definen la situación de subdesarrollo o que obstaculizan el proceso de desarrollo. No obstante, cabría aquí centrar la atención en la posibilidad de actuar sobre algunos factores inmediatamente relacionados con estas migraciones que dependen directamente de la acción gubernamental, tal como por ejemplo, la política de educación y de formación de recursos humanos científico-profesionales, al menos en aquellos casos en que el éxodo está relacionado con la falta de oportunidades de empleo.

Otra medida de más largo alcance pero de indudable potencialidad consistiría en que los países de América Latina, en especial los más pequeños, tomaran algunas medidas colectivas para promover la integración regional o sub-regional en materia de formación y utilización de recursos humanos capacitados. Esta integración haría más factible la formación de cierto tipo de profesionales, particularmente en el nivel de post-grado, evitando costosos estudios en el exterior del que no siempre se regresa, estimularía políticas de investigación y ampliaría los mercados de empleo.

b) Medidas tendientes a actuar sobre ciertos factores de atracción en los países receptores. Obviamente, este tipo de medidas tiene por condición el establecimiento de acuerdos bilaterales o multilaterales entre países emisores y receptores de migrantes altamente capacitados. Sin subestimar la complejidad de la cuestión, cabría considerar formas de acción conjunta tendientes a contrarrestar ciertos "mecanismos utilizados por algunos países

desarrollados para propiciar el éxodo de personal capacitado de los países de América Latina, incluyendo las políticas migratorias y salariales, y los sistemas de reclutamiento empleados en universidades y centros de estudio e investigación por empresas e instituciones de dichos países".^{37/}

c) Medidas tendientes a promover el retorno del personal emigrado. En este aspecto, la elección de las medidas más efectivas depende directamente de los resultados del diagnóstico en lo que se refiere a la clase de profesionales que sería conveniente repatriar con prioridad. Conocido el diagnóstico, corresponde entonces determinar qué tipo de incentivos (laborales, crediticios, aduaneros e impositivos, educativos, etc.), sería el más efectivo en cada caso y promover en consecuencia las medidas correspondientes. En este punto, no debe olvidarse que si bien dichos incentivos pueden favorecer la decisión de retorno, es preciso también crear las condiciones que aseguren la ulterior permanencia en el país.

Por último, también deberían discutirse las posibles formas de cooperación bilateral, multilateral o internacional que ayuden a los países subdesarrollados a recuperar sus recursos humanos. Al respecto, merece citarse como ejemplo el Programa sobre "retorno de talentos", desde Europa hacia América Latina que desarrolla el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), mediante ayuda financiera proporcionada por el Gobierno de la República Federal Alemana.

^{37/} El estudio de dichos mecanismos fue explícitamente recomendado por la Reunión sobre Ciencia, Tecnología y Desarrollo en América Latina, efectuada en México en diciembre de 1974, con auspicio de la CEPAL.

C. Evaluación de las políticas relativas al "éxodo de talentos"

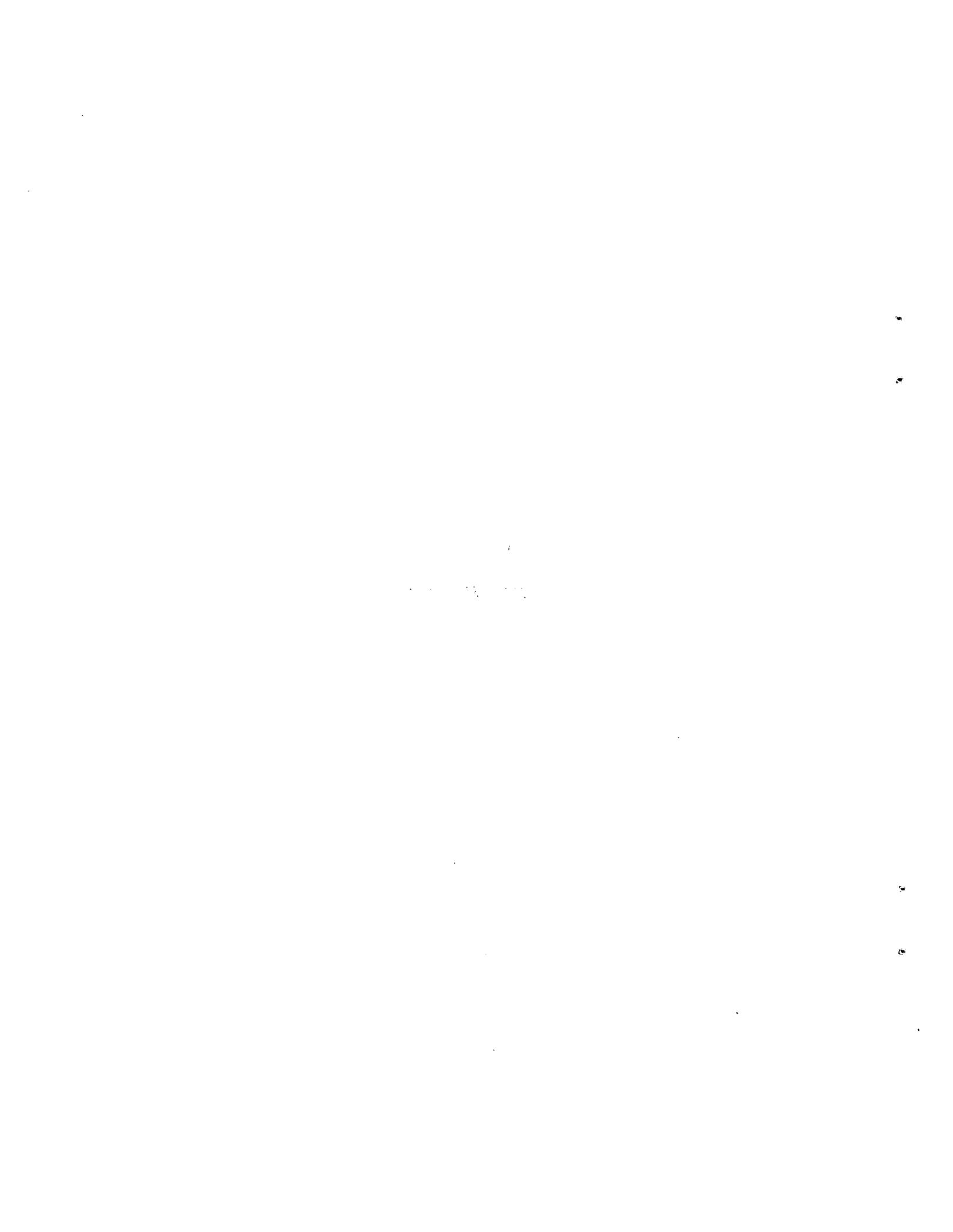
La Reunión de Intercambio debería conocer las experiencias de evaluación de las políticas explícitas tendientes a contrarrestar el "éxodo de talentos", existentes en América Latina. Al considerar este tema, deberían discutirse por separado los resultados relativos a la retención y al retorno de migrantes, teniendo en cuenta, en cada caso, la distinción entre evaluación de la aplicación de la política y evaluación de la política en sí misma.

...

...

...

SEGUNDA PARTE



VI. INSUMOS DE INFORMACION SOCIO-DEMOGRAFICA PARA LAS
POLITICAS DE POBLACION

Susana Torrado^{*/}

La importancia del problema de la disponibilidad y adecuación de la información estadística necesaria para las políticas de población ha sido reiterada en todas las reuniones recientes -nacionales, regionales e internacionales- sobre esta materia, en especial, en la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población.

En este documento se presentan algunos comentarios acerca de la situación actual de las estadísticas socio-demográficas latinoamericanas (es decir, de los datos necesarios para el estudio de la interrelación de fenómenos demográficos y fenómenos económicos y sociales), comentarios que están basados en la consideración de dichas estadísticas en tanto insumos para la formulación, implementación y evaluación de políticas de población dentro de la región.

1. Requisitos de una información estadística
adecuada para las políticas de población

Sin entrar en el pormenor de las diferentes clases de estadísticas utilizables en este campo, en términos generales puede afirmarse que la formulación, implementación y evaluación de políticas de población necesita de un sistema de información que, idealmente, cumpla con los siguientes requisitos:

*/ Experto del Area de Población y Desarrollo del CELADE.

a) Debe ser completo, es decir, debe proporcionar información sobre todos los fenómenos demográficos susceptibles de ser objeto de una política de población;

b) La información sobre cada fenómeno debe permitir medir exactamente su nivel en cada momento del tiempo, lo que significa que debe ser válida (correcta definición del fenómeno) y exhaustiva (cobertura total);

c) Los datos deben posibilitar el diagnóstico de los factores económicos y sociales que determinan el mantenimiento o modificación de los niveles de cada fenómeno demográfico y, más en general, el estudio de sus influencias recíprocas; esto significa que, para el caso de una misma fuente, la información sobre dichas dimensiones se debe proporcionar adecuadamente interrelacionada (tabulaciones cruzadas);

d) La información interrelacionada debe presentarse desagregada para cada una de las unidades sociales (grupos socio-económicos) o geográficas (regiones, ciudades, etc.), susceptibles de convertirse en objeto de una política de población. Este requisito reviste una importancia crucial, tanto en la etapa de formulación como en las de implementación y evaluación debido a que la información desagregada permite descomponer los índices-promedio nacionales relativos al nivel de cada fenómeno en los índices correspondientes a los diferentes grupos socio-económicos o regiones geográficas existentes en el país; comparar entre sí estas diversas situaciones e identificar consecuentemente las unidades a las que habrá de dirigirse la política; localizar estas últimas a fin de efectivizar las medidas y acciones previstas; y, por último, fijar los límites sociales y geográficos dentro de los cuales se evaluarán los resultados;

e) Los datos deben posibilitar la medición de los cambios que experimenta el nivel de cada fenómeno en el tiempo, así como las posibles variaciones en la importancia relativa de cada uno de los factores socio-económicos que los determinan, lo que implica que la información debe ser periódica y continua;

f) La información debe ser comparable en el tiempo y en el espacio como condición indispensable para asegurar la continuidad y unidad del sistema, además de la necesaria comparabilidad internacional;

g) Debe proporcionar información sobre flujos o corrientes (movimientos de población de un estado o situación a otro, en sucesivos instantes del tiempo) y no sólo sobre stocks o existencias (volumen de la población que se encuentra en cada estado en momentos alejados en el tiempo), es decir, debe proporcionar información dinámica. Por un lado, este tipo de datos permite estudiar los fenómenos socio-demográficos en términos de procesos y no sólo de estructuras, lo que es fundamental para el diagnóstico; por otro, constituye un elemento esencial para evaluar a largo plazo los resultados de una política, en la medida que posibilita el seguimiento estadístico de las pertinentes unidades sociales;

h) Debe conectar toda la información disponible respecto a cada una de las unidades sociales y/o geográficas que son objeto de una política de población, no sólo aquella referida a sus características demográficas, sociales y económicas, sino también la información relativa a los servicios sociales prestados (salud, vivienda, educación, seguridad social, etc.), la asistencia recibida, los recursos invertidos en los servicios, etc.)... Esto significa que las estadísticas relativas a cada uno de estos diversos campos de interés

-por lo general producidas y suministradas por diferentes entidades administrativas- deberían estar vinculadas e integradas al interior del sistema.

Además de facilitar el diagnóstico, una información organizada de tal suerte es necesaria tanto para coordinar las acciones que se derivan de diferentes políticas sectoriales pero que tienen por objeto una misma unidad, así como para evaluar los resultados de todas y cada una de dichas acciones;

i) Por último, la información debe ser oportuna, es decir, estar disponible en los momentos y plazos ajustados a las necesidades del diagnóstico, la acción y la evaluación.

2. Situación de la información socio-demográfica en América Latina

El paradigma ideal presentado en el párrafo anterior puede servir para esbozar un panorama -ni exhaustivo ni sistemático- que ilustre las principales deficiencias de la actual información socio-demográfica en América Latina (en cada punto se indicarán las carencias o deficiencias más significativas).

a) La información socio-demográfica en la región es incompleta. Un ejemplo de esto lo constituye el hecho de que en la mayoría de los países se carece casi totalmente de datos sobre las características demográficas, económicas y sociales de las unidades familiares, circunstancia sobre cuya gravedad para las políticas demográficas es innecesario insistir.

b) En numerosos países la información sobre ciertos fenómenos (mortalidad, natalidad) no es exhaustiva, debido al alto grado de sub-registro. En el caso del registro de las migraciones internacionales, por lo general, la información no es ni válida ni exhaustiva;

c) En los registros de hechos vitales se recoge poca información sobre características económicas y sociales y prácticamente no se publica ninguna,

de suerte que puede afirmarse que la utilidad de esta fuente para el análisis de la interrelación de fenómenos de distinta índole es actualmente nula. Por otra parte, las tabulaciones cruzadas que proporcionan las publicaciones censales son escasas y con frecuencia carentes de relevancia para el estudio de las interrelaciones. El recurso de las muestras censales -aunque de gran potencialidad- no subsana totalmente estos inconvenientes debido a la imposibilidad de desagregar los datos más allá de los límites tolerados por la representatividad de la muestra.

d) En la gran mayoría de los casos no existe información debidamente desagregada para las unidades susceptibles de ser objeto de una política de población. Los datos sobre grupos socio-económicos delimitados de acuerdo a criterios teórico-operativos son prácticamente inexistentes; los límites administrativos que se utilizan para desagregar la información a nivel geográfico muy a menudo carecen de significación socio-económica.

e) Aunque en las dos últimas décadas se ha avanzado notablemente en lo que concierne a la periodicidad y continuidad de las principales fuentes de información, aún se carece casi por completo de información para los períodos intercensales.

f) El grado de comparabilidad nacional e internacional de las principales estadísticas socio-demográficas también ha mejorado sensiblemente en los últimos tiempos, debido en gran medida a la acción de los Organismos Internacionales que se desempeñan en este campo. Sin embargo, subsiste aún cierta incomprensión respecto a la importancia de este hecho, lo que se evidencia en las numerosas ocasiones en que se han cambiado las definiciones y clasificaciones utilizadas para recoger y procesar los datos sobre la población económicamente activa, sin tratar de salvaguardar la comparabilidad con la información precedente sobre el mismo tema.

g) En la actualidad, el sistema de información socio-demográfica en América Latina está diseñado para proporcionar datos sobre existencias y no sobre corrientes, prácticamente en todas las áreas de interés social. La única excepción es en el área educacional donde, por lo general, la información permite estimar los flujos de estudiantes a través de los diferentes niveles del sistema escolar.

h) En la casi totalidad de los casos, las estadísticas demográficas, económicas y sociales están totalmente compartimentalizadas en cada uno de los organismos administrativos que las producen (institutos de estadística, ministerios de economía, trabajo, educación, salud, vivienda, etc.), lo que implica que las definiciones, clasificaciones, tabulaciones, etc. que se utilizan en cada uno de dichos organismos -incluso en relación a un mismo fenómeno, como sería, por ejemplo, el desempleo y subempleo- no son uniformes lo que a su vez, impide su vinculación y complementación.

i) En lo que respecta a su oportunidad, es sabido que las principales fuentes de información en este campo -en especial los censos de población- son publicadas por lo general con excesivo retraso respecto a la fecha de recolección de los datos. Esta circunstancia afecta principalmente a la disponibilidad de información interrelacionada, la que es difícil de obtener a partir de la publicación de los resultados de las muestras de adelanto de datos censales que se efectúan en casi todos los países de la región.

Sin duda, los problemas que acaban de enumerarse revisten mayor o menor gravedad según las áreas de interés y según los países pero, a pesar de su generalidad, el panorama anterior es suficiente para guiar la discusión acerca del tipo de acciones a largo, mediano y corto plazo, que sería preciso emprender para mejorar la situación actual.

3. Medidas para el largo y mediano plazos: recomendaciones de la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población

La Reunión de México recomendó que para mejorar la disponibilidad y calidad de los datos requeridos para la formulación, implementación y evaluación de políticas de población se contemplasen las siguientes acciones:

a) Dar una mayor continuidad a la labor de preparación, ejecución y publicación de los censos;

b) Realizar una tarea de experimentación de nuevos métodos para llevar a cabo las operaciones censales, comprendida la obtención de nuevos tipos de datos;

c) Mejorar y ampliar la información periódica intercensal requerida como base para formular políticas de población y, en especial, para su seguimiento y evaluación. A este respecto, recomendó estimular el mejoramiento de las estadísticas vitales y otras estadísticas continuas, y prestar especial atención a la obtención de información mediante encuestas demográficas por muestreo;

d) Examinar los mecanismos existentes para formulación de recomendaciones internacionales en el levantamiento de censos, con el propósito de introducir las modificaciones necesarias, a fin de que dichas recomendaciones se generen tomando en cuenta las diferentes realidades nacionales y las necesidades de datos indispensables para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas de población, que permitan a la vez análisis comparativos entre los países;

e) Establecer mecanismos regulares de consulta conforme lo acuerden los gobiernos, entre productores y usuarios, a fin de que la información sea adecuada a las necesidades de estos últimos, recomendándose que los organismos

internacionales y regionales tengan en cuenta las proposiciones que se originan en la comunidad científica latinoamericana; y

f) Promover el intercambio de experiencias entre los países en este campo.

Este conjunto de recomendaciones marca la pauta de las medidas que deberían efectivizarse en el mediano y largo plazo para mejorar la información socio-demográfica en América Latina. Teniendo presente estas orientaciones, correspondería discutir las mejores alternativas de acción a nivel nacional, regional e internacional, para llevar a la práctica en el corto plazo las recomendaciones de México.

4. Medidas aplicables en el corto plazo

La experiencia de los países industrializados muestra que la mejor solución para asegurar una adecuada información a los fines de la planificación social consiste en organizar sistemas que contemplen la integración de las estadísticas demográficas y sociales (de todo tipo) con las estadísticas económicas que proporcionan las cuentas nacionales,^{1/} y su dinamización mediante adecuadas técnicas de recolección, como por ejemplo, los Registros de Población.

Sin olvidar que este tipo de modelo debería constituir una meta a alcanzar por cada sistema estadístico nacional, en América Latina parecería conveniente circunscribirse en el corto plazo, a medidas menos complejas y costosas, las que podrían llevarse a cabo sin modificar substancialmente los sistemas estadísticos en vigencia ni aumentar excesivamente los recursos requeridos para tal efecto pero que, sin lugar a dudas, permitirían efectuar grandes progresos respecto a la situación actual.

^{1/} Similares al "Sistema de Estadísticas Sociales y Demográficas" (SESD) elaborado como modelo por la Oficina de Estadísticas de las Naciones Unidas.

La discusión de tales alternativas puede separarse en los siguientes puntos:

- A. Los censos de población de 1980
- B. El Banco de Datos del CELADE
- C. Los registros continuos
- D. Las encuestas demográficas nacionales
- E. Las encuestas con propósitos múltiples

A. Los Censos de Población de 1980

Antes de entrar en este tema, es preciso aquilatar en toda su magnitud la importancia que tienen los censos de población que se levantarán en América Latina alrededor de 1980, en relación a las políticas de población.

Si se considera que en todos los países de la región el período que media entre dos censos demográficos no es nunca inferior a diez años y se recuerdan los largos plazos que suelen transcurrir entre el levantamiento de un censo y la publicación de los resultados, así como el hecho de que no existen en la región relevamientos demográficos intercensales, se concluye que los censos que se efectuarán en la década de 1980 proporcionarán la información básica de carácter demográfico que estará disponible hasta promediar el quinquenio 1995-2000.

Esto significa que la acción en el campo de la población, durante los veinticinco años que restan para comenzar el siglo XXI (período que, en América Latina, sucede a la etapa de toma de conciencia gubernamental de la trascendencia socio-económica de los fenómenos demográficos y al que frecuentemente se sindicó como crucial para la adopción de políticas de población y su

inserción en el conjunto de la planificación económica y social), tendrá en los censos de 1980 su principal fuente de información. Este único hecho basta para poner de relieve la trascendencia de las medidas relacionadas con la mejora de estos relevamientos.

Aunque no es posible -ni necesario- entrar ahora en el detalle de los aspectos técnicos implicados en la tarea de adecuar la futura información censal a las necesidades de las políticas de población, puede adelantarse que parece factible aumentar su cantidad y mejorar su calidad en relación a temas de tanto interés como los siguientes: estructura de la familia; diferencias de mortalidad y fecundidad entre grupos socio-económicos y regiones geográficas; migraciones internacionales intrarregionales; asentamientos de población rural y estructura urbana; heterogeneidad de los mercados regionales y sectoriales de fuerza de trabajo; características del sector de economía informal; etc... Los procedimientos para lograr estos objetivos no parecen excesivamente complejos ni costosos (aunque por cierto no cabría subestimar sus dificultades) y en su mayor parte consisten en adecuar las definiciones, sistemas clasificatorios, niveles de agregación y, en especial, el plan de tabulaciones que se usa en cada censo, a los requerimientos del diagnóstico, imprescindible para la formulación de políticas demográficas en cada país.

En esta tarea les cabe un rol de idéntica importancia a los Organismos Internacionales y a los Organismos Nacionales especializados.

a) La acción de los Organismos Internacionales en relación a los censos de 1980. El Instituto Interamericano de Estadística tiene a su cargo el Programa para los Censos de 1980 en América Latina, a través de su "Comité para

el Mejoramiento de las Estadísticas Nacionales" (COINS).^{2/} La XIIIª sesión del COINS, a efectuarse durante la segunda mitad de 1977, deberá adoptar las recomendaciones relativas al contenido y metodología de dichos censos.

En relación a este Programa, la CEPAL y el CELADE han preparado un plan conjunto que prevé efectuar las siguientes actividades antes de la sesión del COINS-XIII: i) reunión de evaluación de la experiencia de los censos de 1970 y convocatoria de un Grupo Experto sobre orientaciones metodológicas para los censos de 1980; ii) redacción de documentos sobre este último tema y reunión del Grupo Experto para discutir las recomendaciones; iii) presentación al COINS-XIII de las recomendaciones del Grupo de Expertos.

De esta forma se espera contribuir a que las recomendaciones internacionales para los censos de la próxima década incorporen la actual experiencia de la investigación socio-demográfica en América Latina, en lo que concierne a las carencias o limitaciones de la información censal.

b) La acción de los Organismos Responsables de Políticas de Población en relación a los censos de 1980. Para asegurar el éxito de los próximos censos en lo que respecta al mejoramiento de la información socio-demográfica, sería preciso que en cada país las decisiones finales respecto a las variables a investigar y a las formas de procesamiento y presentación de los datos fuesen precedidas por una amplia discusión en la que deberían participar los Institutos o Direcciones de Estadísticas (o más general, los organismos especializados en esta materia), los principales usuarios gubernamentales (en especial los responsables de la planificación y las políticas económicas, sociales y

2/ Committee on Improvement of National Statistics.

demográficas) y los principales usuarios no gubernamentales (en particular, representantes de la comunidad académica y de investigación en ciencias económicas y sociales).

De este intercambio de ideas podrían resultar valiosísimas sugerencias para adecuar la información censal a los requerimientos de aquellos usuarios cuyas actividades se relacionan, directa o indirectamente, con las políticas de población y para adaptar las recomendaciones internacionales a las necesidades propias de cada país.

Los Organismos Responsables de las Políticas de Población en cada país podrían desempeñar un rol de liderazgo en la promoción y desarrollo de dichas discusiones.

B. El Banco de Datos del CELADE

En la actualidad, el Banco de Datos existente en el CELADE constituye una de las más importantes fuentes de información socio-demográfica en América Latina, debido al papel que desempeña en el acortamiento de los plazos corrientes en el suministro de información censal interrelacionada; en la facilitación de investigaciones que implican comparaciones entre países del área latinoamericana; y en el aseguramiento de la disponibilidad futura de información básica y detallada sobre aspectos de interés demográfico y socio-económico.

La Reunión de Intercambio debería discutir formas de acción que contribuyesen a fortalecer este Banco de Datos, particularmente en sus siguientes componentes: Proyecto OMUECE; Registro de Familias; Proyecto IMILA.

a) El Proyecto OMUECE (Operación Muestra de Censos). Este Proyecto, cuya duración es indefinida, se constituye de muestras de censos nacionales de población, en especial de países latinoamericanos. Hasta el momento, cuenta con dieciséis muestras de censos levantados en la década de 1960 y con trece muestras correspondientes a los censos de 1970. Los datos se han transferido a cintas magnéticas, después de uniformar los códigos y los criterios de clasificación, manteniéndose, sin embargo, la información en su forma original. Además del CELADE, otras instituciones nacionales e internacionales tienen acceso a esta información, mediante solicitud de tabulaciones especiales o de copia de las que existen en el "Programa Uniforme de Tabulaciones". La sola mención de estas características indica la importancia de esta fuente para la investigación socio-demográfica a nivel nacional y regional.

Sería de sumo interés que la Reunión de Intercambio apoyase medidas tendientes a completar en el más corto plazo la cobertura del Proyecto OMUECE.

b) El Registro de Familias. Dentro del Banco de Datos se han utilizado algunas muestras existentes en el Proyecto OMUECE para generar información sobre los "hogares" o "familias censales", con una doble finalidad: i) proporcionar información básica sobre un tema de indudable trascendencia social y demográfica sobre el cual los censos de población (por estar casi exclusivamente centrados en tabulaciones que toman como unidad al individuo y no a la familia) no proporcionan prácticamente ningún dato; ii) producir un conjunto de cuadros uniformes sobre la familia, tomada como unidad de análisis, para fines de estudios comparativos. Hasta la fecha, se han generado sólo dos Registros de Familia (Brasil-1960 y Chile-1970), y actualmente se está elaborando un nuevo sistema que permitirá mejorar substancialmente el proceso de

reconversión de las muestras de censos de población en Registros de Familias.

Esta información está a la disposición de los Organismos Nacionales (en especial, las Direcciones de Estadísticas) e Internacionales que la soliciten.

La posibilidad de generar con estos Registros un tipo de datos del que carecen incluso los respectivos países, conduce a recalcar la conveniencia de que el Proyecto ONUECE contenga muestras de todos los censos de población levantados en América Latina en las dos últimas décadas.

c) El Proyecto IMILA ("Investigación de la Migración Internacional de Latinoamérica"). El tercer componente del Banco de Datos -a diferencia de los anteriores que contienen información sobre todas las variables investigadas en los censos de población- se centra específicamente en un único fenómeno demográfico de muy difícil captación estadística: las migraciones internacionales en América Latina.

Es sabido que las fuentes usuales de información sobre este tema -a saber, las estadísticas sobre migraciones que se derivan de los registros fronterizos y los datos sobre migrantes que proporcionan las publicaciones de los censos de población- son o de cobertura muy deficiente (como en el caso de los registros fronterizos) o excesivamente simplificadas (como en el caso de las publicaciones censales). Para paliar estos inconvenientes y posibilitar el estudio de los dos principales aspectos de los movimientos internacionales dentro de la región -las migraciones intrarregionales de mano de obrero calificada y el éxodo de personal altamente capacitado- el CELADE ha puesto en marcha el Proyecto IMILA. El principal objetivo de este Proyecto consiste en incorporar al Banco, bajo la forma de cintas magnéticas, la información que sobre población latinoamericana no nativa presente en cada país en el momento del censo

contienen los censos de población de América Latina y de las principales naciones industrializadas de América y Europa, hacia las que se dirige el "éxodo de talentos". Como en este caso no se trata de muestras sino de empadronamientos completos, esta información permitiría obtener tabulaciones cruzadas, altamente desagregadas, de excepcional significación para el avance de los estudios de las migraciones internacionales en América Latina, en los dos aspectos mencionados, estudios que, de otra manera, parecen enfrentarse a obstáculos insalvables.

Hasta el momento, se ha logrado incorporar al Proyecto la información sobre población latinoamericana no residente contenida en dos censos latinoamericanos de la década del 60 y en siete censos de la década del 70, así como la correspondiente a 1970 en dos países desarrollados.

Para ampliar la cobertura del IMILA hasta llegar a abarcar el total de censos latinoamericanos de las dos últimas décadas -hecho del que depende directamente la utilidad efectiva del Banco, tanto para cada país como para el conjunto- sería de crucial importancia que los Organismos Responsables de Políticas de Población en América Latina llegasen a un compromiso de acción recíproca para facilitar, por intermedio de los organismos nacionales competentes, la constitución de este Banco. De igual forma, sería conveniente que, en coordinación con los Organismos Internacionales atinentes, adoptasen medidas con-juntas para que los países industrializados receptores de migrantes latinoamericanos altamente capacitados proporcionaran al Proyecto la mencionada información.

C. Los Registros Continuos

a) Estadísticas vitales. Además de proseguir mejorando la cobertura de los registros de nacimientos y defunciones sería preciso recoger, procesar y publicar información sobre las variables económicas y sociales más significativas en relación con estos fenómenos, asegurando su comparabilidad con la información análoga contenida en el censo de población, para posibilitar así el cálculo de índices diferenciales.

En este punto, podrían aprovecharse las reuniones previas a la realización del censo de 1980, para comenzar a discutir con los organismos competentes la vinculación de las estadísticas vitales con el censo de población.

b) Registros migratorios fronterizos. Dada la gran deficiencia de la información sobre migraciones internacionales en América Latina, cabría considerar la factibilidad de establecer convenios bilaterales o multilaterales para organizar sistemas de registro fronterizo que aumenten la exhaustividad y calidad de los datos, asegurando su comparabilidad a nivel internacional.

D. Encuestas Demográficas Nacionales

La experiencia adquirida en las Encuestas Demográficas Nacionales realizadas en los últimos años en Honduras, Perú, Bolivia, Panamá y Chile, con la asistencia técnica del CELADE, ha mostrado la extraordinaria potencialidad de este tipo de instrumento tanto para proporcionar información sobre la mortalidad, la fecundidad, la nupcialidad y las migraciones en un determinado país, como para profundizar el análisis de los factores económicos y sociales relacionados con cada fenómeno. Esta clase de encuestas, por su costo relativamente accesible y por su capacidad de generar resultados oportunos, representa un

camino concreto para el conocimiento de la realidad demográfica, especialmente en aquellos casos donde los sistemas tradicionales no operan, son muy deficientes o los pre-requisitos para que ocurra lo contrario están muy lejanos. Representan también una inapreciable herramienta para obtener información intercensal en aquellos países que efectúan regularmente censos de población.

Los Organismos Responsables de Políticas de Población deberían conocer y evaluar estas experiencias para aquilatar la posibilidad de extenderlas a sus respectivos países.

E. Encuestas continuas de hogares con propósitos múltiples

En la mayor parte de los países latinoamericanos se desarrollan encuestas continuas de hogares, generalmente destinadas a proporcionar información sobre un único tema. En el caso, por ejemplo, de las encuestas sobre ocupación y/o ingreso.

Recientemente se ha enfatizado la utilidad de las encuestas continuas con propósitos múltiples las que, manteniendo fijo un núcleo de preguntas básicas, reúnen esporádicamente información sobre una amplia gama de áreas (tales como composición familiar, vivienda, educación, salud, etc.), ya sea información sobre existencias, ya sea sobre flujos (mediante la utilización de preguntas retrospectivas).

Cabría discutir la posibilidad de introducir periódicamente, en las encuestas continuas que se realizan en cada país, cuestionarios específicamente encaminados a obtener información socio-demográfica.

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. This ensures transparency and allows for easy verification of the data.

In the second section, the author outlines the various methods used to collect and analyze the data. This includes both primary and secondary data collection techniques. The primary data was gathered through direct observation and interviews, while secondary data was obtained from existing reports and databases.

The third section details the statistical analysis performed on the collected data. It describes the use of descriptive statistics to summarize the data and inferential statistics to test hypotheses. The results of these analyses are presented in a clear and concise manner, highlighting the key findings of the study.

Finally, the document concludes with a summary of the findings and their implications. It discusses the limitations of the study and suggests areas for future research. The author expresses confidence in the reliability of the data and the validity of the conclusions drawn.

VII. LA EVALUACION DEL CAMBIO DEMOGRAFICO Y SOCIAL EN
AMERICA LATINA: FUNDAMENTOS ESTADISTICOS

Robert Fox^{*/}

Deseo destacar en este trabajo parte del enorme progreso ya en marcha en América Latina, en lo que dice relación a datos para el análisis demográfico y ubicar este tema en un contexto de comprensión y seguimiento de las relaciones existentes entre el rápido crecimiento de la población, los cambios socio-económicos y el desarrollo. Este trabajo se basa en un estudio preparado y publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo, en el número más reciente del informe Progreso Económico y Social en América Latina. Aprovecho, no obstante, la oportunidad para ampliar ese informe y reenfocarlo levemente hacia el asunto que nos concierne.

Me preocupa particularmente el hacer confluir los intereses de los adelantos de los datos demográficos con las necesidades que los Consejos Nacionales de Población y las organizaciones afines tienen de ellos para el análisis empírico.

Cuando se evalúan el cambio y progreso sociales en América Latina se percibe siempre una inquietud latente respecto de las estadísticas: la oportunidad, volumen y confiabilidad de la información básica disponible y utilizable para estudiar pequeños grupos o poblaciones totales a nivel local, regional y nacional.

Entre los científicos sociales esta inquietud suele estar centrada en la falta de datos empíricos, dificultad constantemente deplorada en la introducción de los estudios económicos y sociales de los problemas latinoamericanos.

*/ Experto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Aunque este fue otrora el lamento de unos pocos, en los últimos años, la situación estadística se ha convertido en problema común de muchos, pues la solución de las cuestiones sociales ha ido adquiriendo cada vez más importancia para los planificadores nacionales. Como se declaró en Bucarest y se reafirmó en México en 1975, el rápido crecimiento de la población debe ser considerado dentro del marco del desarrollo social y económico.

A fin de convertir este esfuerzo en algo operativo, estamos actualmente comenzando a reconocer nuestra insuficiencia de datos, a la que por tanto tiempo se le otorgó poca preocupación. Es evidente que una buena base estadística es un requisito previo para la definición de objetivos socio-económicos, la formulación de prioridades y la ejecución de programas.

Las fuertes demandas por estadísticas confiables, conjugadas con la aplicación de tecnologías de computación en los últimos años, han producido cambios auténticamente revolucionarios en la cantidad de información útil, disponible ahora en América Latina. En toda América Latina ha habido perfeccionamientos extraordinarios. Este trabajo se refiere a varios de estos nuevos acontecimientos, que constituyen un importante avance en el esfuerzo por evaluar -más que meramente describir- el progreso social de la región.

Desde el punto de vista del financiamiento externo y la asistencia técnica, la referencia a los sectores sociales corresponde normalmente a las áreas de proyectos "financiables", que incluyen la construcción de infraestructura urbana, la salud y el saneamiento ambiental, los servicios de educación y las inversiones en el sector rural.

Asimismo, se puede adoptar un enfoque más amplio a fin de incluir otras inquietudes sociales apremiantes. Entre las más importantes que hoy se debaten en América Latina, se cuentan el crecimiento demográfico y la urbanización acelerada, los niveles de desempleo, las modalidades de la distribución del ingreso y la expansión y mantenimiento de los sistemas de seguridad social.

En este análisis del mejoramiento de los sistemas estadísticos, se hará referencia a esas inquietudes y, en particular, al crecimiento demográfico, a fin de poner de manifiesto la estrecha concatenación entre los sistemas de datos, la materia objeto del análisis demográfico y la medición del cambio social.

En este trabajo se hará referencia a siete temas:

- Las diferencias fundamentales entre los métodos de recolección de datos y su importancia relativa en la planificación y análisis de los sectores sociales.
- Un examen de la historia de la actividad censal en América Latina durante decenios pasados.
- Las principales instituciones nacionales e internacionales que se dedican a la recolección de datos.
- Una revisión del exacto contenido de los volúmenes del censo. Se establecerá que, en resumen, los censos constituyen para la mayoría de los países, el conjunto de datos más completo que una nación tiene para evaluar el crecimiento demográfico dentro del contexto socio-económico.
- Un examen de las dificultades más importantes que restringen la utilización plena de los resultados de los censos de las décadas de 1950 y 1960.

- El rápido progreso de los años setenta, que ha llevado a la producción de vastos volúmenes de información estadística. Este será el núcleo del análisis, que tomará en cuenta tanto los avances de las ciencias de computación aplicados al procesamiento de la serie de censos de 1970 en la mayor parte de América Latina como la reciente función de las encuestas periódicas por muestreo de unidades familiares, que ahora se realizan en muchos países con alcance nacional.
- Por último, se plantea esta interrogante básica: dados estos rápidos avances estadísticos, ¿qué indicios hay de un esfuerzo complementario por realizar numerosos estudios sociales y económicos sobre la base de las nuevas y detalladas fuentes estadísticas?

1. Métodos de recolección de datos

Sea cual fuere su utilización o categoría temática, la información se recolecta mediante tres procedimientos: enumeración completa, encuestas por muestreo y registro. Las diferencias entre estos tres métodos son sencillas, pero fundamentales.

En una enumeración completa o censo se efectúa un recuento de toda la población o sujeto de interés, como las empresas comerciales en un censo del comercio. Generalmente se entiende por serie censal nacional a un censo de población, vivienda y agricultura realizado periódicamente a intervalos decenales. En los últimos años se han agregado en América Latina, las estadísticas sobre cuestiones económicas, y varios países han realizado enumeraciones de empresas y establecimientos comerciales en su ciclo censal de 1970.

El segundo método es la encuesta por muestreo, esto es, se investiga sólo a una parte de la población total. La selección de una muestra nacional es empresa compleja. Es esencial que la muestra sea representativa de la población en general y, con mucha frecuencia, que sea representativa de algunos estratos de la población. Por ejemplo, se establecen categorías de clase social dentro de la población en general, utilizando variables sustitutivas como los niveles de ingreso y la educación, las agrupaciones étnicas y la residencia urbana o rural. También se recurre a otras características fundamentales, como los niveles de fecundidad. Aunque las encuestas por muestreo se pueden realizar con el carácter de actividad singular, durante el pasado decenio se ha observado una vigorosa tendencia a realizar encuestas periódicas por muestreo de hogares en muchos países de América Latina. Se las denomina encuestas continuas, porque repiten los mismos temas y se realizan con frecuencia, por lo general trimestral o semestralmente. Por ejemplo, en una reciente publicación de Venezuela se dieron a conocer los resultados de la Vigésima Encuesta Nacional por Muestreo de Hogares, que se realiza semestralmente obteniendo datos de 10.000 hogares censales. Los temas principales de esta serie son las condiciones demográficas, de fuerza de trabajo y de empleo.

El tercer método de recolección de datos utiliza los sistemas de registro que, en efecto, delegan a las personas la responsabilidad de dar información a las autoridades sobre una amplia gama de temas. Obsérvese que en este caso la iniciativa de entregar los datos ha pasado a la población en general. Todos conocemos una amplia gama de registros: atención de salud, impuestos, necesidades de transporte, etc.

La dificultad principal, sin embargo, en los países en desarrollo y, en especial, en sus áreas sociales, es que la información obtenida de los registros no suele corresponder a la realidad. Obsérvese que nos referimos a los registros nacionales y no a los registros o documentos administrativos locales. Este problema se observa no sólo en los casos de registro voluntario, sino también en los casos de sistemas obligatorios.

Un ejemplo importante en América Latina es el registro de nacimientos y defunciones. A pesar de ser obligatorio, el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) estima que en seis países la omisión de registro de los nacidos vivos oscila entre el 5 y el 15 por ciento y en otros seis países, sobrepasa el 15 por ciento. Con respecto a la notificación de defunciones, la omisión del registro oscila entre el 5 y el 15 por ciento en siete países y sobrepasa el 15 por ciento en otros nueve. El aislamiento de las comunidades rurales y la deficiencia de los medios de transporte, junto con la ignorancia y la apatía respecto de la inscripción de sucesos vitales, contribuyen a esta situación. El resultado neto es una serie de estadísticas poco confiables que no se puede utilizar eficazmente en estudios o evaluaciones.

Dados estos tres métodos de recolección de datos, sus virtudes y debilidades es evidente que los datos de referencia de alcance nacional en el área social sólo se pueden obtener mediante enumeraciones censales. Entre las enumeraciones censales, el censo de población es la más importante para los fines del análisis social. También son útiles las encuestas continuas de hogares por muestreo que en distintos aspectos guardan estrecha relación con las enumeraciones. Un censo demográfico reciente es esencial para obtener el universo del cual se extrae la muestra de hogares; al proporcionar información sobre

los cambios en los patrones de fecundidad, los niveles de empleo y educación y las condiciones generales del mercado de trabajo, las encuestas actualizan la configuración de la población total; por último, las encuestas periódicas por muestreo suelen revelar las fluctuaciones de las condiciones sociales, suministrando así una serie de puntos de observación que complementan los datos "estáticos" del censo decenal.

2. Historia y principales instituciones del censo

Desde 1950 las enumeraciones censales nacionales en América Latina se han convertido en actividad común de la vasta mayoría de los países de la región. A partir del "Censo de las Américas" de 1950, que fue realmente el primer esfuerzo regional cooperativo, en cada decenio se han hecho grandes perfeccionamientos en los elementos esenciales, como la organización y financiamiento del censo, los convenios internacionales sobre normas y conceptos comunes y los procedimientos de diseño de cuestionarios y tabulación. Un índice del progreso habido desde 1950 es la comparación, que figura en el Cuadro 1, de la cantidad y periodicidad de los censos de población realizados antes y después de ese año.

Además de los censos demográficos de 1950, 1960 y 1970, todos los países que realizaron esta enumeración, ejecutaron simultáneamente un censo de vivienda. La única excepción es Nicaragua, que no ha tenido una tabulación de vivienda desde 1950. Respecto de los censos agrícolas debe decirse que éstos se realizaron en 17 países de América Latina en 1950, en 19 países en 1960 y en 20 países en el decenio de 1970, incluidos tres previstos para 1976 (Bolivia, Chile y Guatemala).

Del Cuadro 1 se desprende claramente que antes de 1950 las enumeraciones se realizaron con carácter regular en menos de la mitad de los países y que en siete países se realizó un censo nacional sólo una vez durante todo el período de 50 años, o ninguno en absoluto. Además de estos largos intervalos sin censos, muchos de estos primeros esfuerzos produjeron escasa información en los informes finales; en otros casos, la enumeración insuficiente restringió la utilización práctica de los resultados. Esta circunstancia se señaló en las primeras ediciones del Anuario Demográfico de las Naciones Unidas. Por otra parte, en otros países se desarrolló una fuerte tradición censal y se obtuvo un registro histórico inapreciable. Así ocurrió, particularmente, en los casos de Colombia, Chile, México y Panamá.

La era moderna del censo latinoamericano comenzó en 1943, cuando el entonces Presidente de la Comisión de Estadísticas Demográficas del Instituto Interamericano de Estadísticas (IASI), Dr. Alberto Arca Parró, Director Nacional de Estadística del Perú, propuso que todas las naciones americanas planificaran un censo demográfico para el año correspondiente a la mitad del siglo veinte, esto es, para 1950. Asimismo, sugirió que se adoptaran normas uniformes mínimas, permitiendo así, por primera vez, la comparabilidad de datos censales dentro de la región. La proposición fue apoyada por los directores de estadística de muchos países y respaldada también por el Primer Congreso Demográfico Interamericano, reunido en México en 1943.

La tarea de organizar este enorme esfuerzo se vio fundamentalmente coronada por el éxito y se encuentra bien documentada en los números de la revista del IASI, Estadística. Muchos problemas parecían entonces casi insuperables. En grandes áreas del continente, las líneas de demarcación y los trabajos

Cuadro 1

AMERICA LATINA: CENSOS DE POBLACION ENTRE 1900 Y 1975^{1/}

País	Año censal							
	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970
Argentina	-	1914	-	-	-	1947	1960	1970
Bolivia	1900	-	-	-	-	1950	-	-
Brasil	1900	-	1920	-	1940	1950	1960	1970
Colombia	1905	1912	1918	1928	1938	1951	1964	1974
Costa Rica	-	-	-	1927	-	1950	1963	1973
Chile	-	1907	1920	1930	1940	1952	1960	1970
Ecuador	-	1906	-	-	-	1950	1962	1973
El Salvador	1901	-	-	1930	-	1950	1961	1971
Guatemala	-	-	1921	-	1940	1950	1964	1973
Honduras	-	1910	1916	1926 y 1930	1935 y 1940	1945 y 1950	1961	1974
Haití	-	-	-	-	-	1950	-	1971
México	1900	1910	1921	1930	1940	1950	1960	1970
Nicaragua	-	1906	1920	-	1940	1950	1963	1971
Paraguay	-	-	-	1936	-	1950	1962	1972
Panamá	-	1911	1920	1930	1940	1950	1960	1970
Perú	-	-	-	-	1940	-	1961	1972
República Dominicana	-	-	1920	1935	-	1950	1960	1970
Uruguay	1900	1908	-	-	-	-	1963	1975
Venezuela	-	-	1920 y 1926	1936	1941	1950	1961	1971

Fuente: CELADE, Notas de Población, Vol. 1, agosto de 1973, Santiago, Chile.

^{1/} Excluidos Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago.

cartográficos dentro de un país eran o muy deficientes o no existían. Sólo doce países contaban con equipo para tabular los resultados del censo en 1945, otros, tuvieron que recurrir a la manipulación manual de cuestionarios censales a fin de producir las tabulaciones finales. Esto, naturalmente, impidió la obtención de tabulaciones de múltiples entradas, detalladas y extensas.

Sólo Uruguay y Perú no participaron en el ciclo regional de censos demográficos. Aunque la calidad de los resultados varió según los países, en general se estimó que, dadas las condiciones de la época, el resultado había sido excelente, colocando claramente a América Latina a la vanguardia de las naciones en desarrollo en el uso del censo demográfico nacional, posición que ha conservado hasta el presente.

Todos los países de la región, con la excepción de Bolivia y Haití, participaron en el ciclo censal del decenio de 1960; aunque Bolivia es el único país ausente de la lista del decenio de 1970, ha realizado enumeraciones experimentales en todas sus grandes ciudades desde fines de los años sesenta, teniendo previsto un censo demográfico nacional para 1976.

Las principales instituciones públicas que participan en una enumeración demográfica son las oficinas nacionales de estadística y censos. Estas oficinas tienen distintas dimensiones que van desde las que cuentan con un equipo pequeño o elemental de personal para el lapso de seis a ocho años de trabajos preparatorios del censo, hasta las grandes organizaciones que producen numerosas series estadísticas, además de los informes censales. Entre estas últimas se cuenta el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia, la Dirección

General de Estadística (DGC) de México y la Dirección General de Estadística y Censos Nacionales (GECN) de Venezuela.

El Instituto Interamericano de Estadística, creado en 1940, fue un precursor de los esfuerzos regionales por mejorar la recolección de datos. El gran número de reuniones técnicas y programas nacionales de capacitación en técnicas estadísticas, organizados anualmente por el IASI, da testimonio de su función en esta esfera. El Instituto comenzó a funcionar en el ámbito del Departamento de Estadística de la OEA en 1955. Un grupo permanente del IASI es la Comisión para el Mejoramiento de las Estadísticas Nacionales (COINS), creada en 1951. En las reuniones periódicas de la Comisión, a las que asisten todos los directores nacionales de estadística, se promueven convenios sobre normas interamericanas que luego se incorporan a los programas censales nacionales. Hacia fines de los años cuarenta y cincuenta, la función principal del IASI fue colaborar con las oficinas censales nacionales en cada uno de los países miembros al final del decenio de 1960, COINS asumió esta función. En su novena reunión en Caracas, en 1967, el tema principal fue un examen del programa del Censo de las Américas para 1970 y la consideración de las normas relativas a los censos de población, vivienda y agricultura. La reunión produjo algunas recomendaciones concretas elaboradas previamente por las sub-comisiones, que luego fueron aceptadas por las instituciones censales nacionales. Las recomendaciones se refirieron a los elementos básicos del análisis cuantitativo en los sectores sociales de la región. El informe final de la reunión contiene definiciones, clasificaciones y modelos de cuadros para las publicaciones censales.

Otra organización importante en el ámbito regional es la Oficina del Censo de los Estados Unidos y sus programas internacionales de capacitación y asesoría estadística. La Oficina contribuyó a la creación del IASI en 1940 y comenzó su asistencia directa a América Latina, dando capacitación a estadísticos en el marco de su programa censal en 1950. Durante el decenio de 1950 y hasta la fecha, ha proporcionado servicios de asesoría técnica a unos 80 países; más de 4.000 participantes extranjeros han recibido capacitación en la Oficina. Por conducto de su Centro del Programa de Estadísticas Internacionales (ISPC), cuatro dependencias se ocupan de las actividades de consultoría, investigación demográfica, capacitación internacional y seminarios. Se da asesoría técnica en casi toda la gama de estadísticas demográficas y económicas y en el procesamiento de datos. Esto incluye la planificación demográfica, los censos agrícolas y económicas, los modelos demográficos analíticos, el procesamiento electrónico de datos, el mejoramiento de la administración de estadísticas, las encuestas de hogares por muestreo para la obtención de datos corrientes, las encuestas de producción agrícola, los estudios de gastos en consumo y los índices de precios.

Una tercera organización internacional importante en la esfera de las estadísticas es el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), que tiene su sede en Santiago, Chile, y un centro regional en San José, Costa Rica. Los programas del CELADE han comprendido la formación universitaria en demografía, trabajos de investigación y la publicación de proyecciones y estimaciones demográficas. Recientemente, ha tomado la iniciativa de organizar conferencias regionales luego de la Conferencia Mundial de Población en 1974, celebrada en Bucarest, Rumania. Además de sus programas regulares, las actividades corrientes incluyen la investigación y asistencia técnica sobre migración interna,

urbanización y aspectos socio-económicos de la demografía y un programa de investigación que examina la congruencia entre las políticas oficiales de población en América Latina y los problemas demográficos de la región. Estas actividades han producido estudios muy importantes, como el reciente "Estudios Demográficos en Planificación del Desarrollo".

Por ser un principal usuario de datos en América Latina, el CELADE se ha ocupado, durante muchos años, de recolectar y procesar estadísticas demográficas y otras estadísticas sociales conexas tanto a nivel nacional como regional. Son numerosos los programas de trabajo que se refieren a "los cursos de capacitación sobre programación de computadores", la "asistencia técnica a las oficinas de estadística para el diseño de muestras con resultados censales anticipados" y la "colaboración en la realización de censos experimentales antes del censo demográfico nacional". Como resultado de esta experiencia, el CELADE ha contribuido a introducir muchas de las importantes y muy recientes innovaciones observadas en el campo de la recolección y procesamiento de datos.

3. Contenido censal

Antes de contrastar las situaciones anteriores y posteriores al mejoramiento de los datos, es adecuado examinar primero las clases de información que nos brindan los volúmenes censales para determinar su importancia en la formulación de las políticas demográficas. Un examen de los tópicos cubiertos en un empadronamiento, pondrá en evidencia que éstos involucran un gran número de temas precisos con los que se enfrentan los funcionarios a cargo de la formulación de políticas.

La primera de cuatro áreas principales del análisis demográfico incluye la cantidad de habitantes y su distribución geográfica. Un censo cubre estos tópicos muy detalladamente. La información reunida se publica según divisiones político-administrativas mayores y menores (provincias, municipios, etc.) y de acuerdo a los componentes urbano y rural de estas mismas divisiones.

Adicionalmente, las autoridades responsables de la producción de datos están adquiriendo cada vez mayor conciencia de la necesidad de que estas zonas totalmente urbanizadas se vean reflejadas en la información relacionada con las áreas metropolitanas de América Latina, aun cuando las fronteras administrativas las dividan en una cantidad de municipios menores.

La segunda comprende los hechos vitales relacionados con nacimientos y defunciones. En este caso, el censo proporciona menos ayuda, y con razón, porque el sistema principal que se ocupa de estas materias es el registro civil. En muchos países de la región los registros son lamentablemente inadecuados lo que, en consecuencia, hace necesario el uso ingenioso de los censos demográficos para deducir los niveles de nacimientos y defunciones que probablemente ocurrieron, así como para determinar otros aspectos demográficos, tales como las relaciones entre los niveles de nacimientos y la población femenina agrupada por edades; entre la fecundidad y la educación; entre la fecundidad y la residencia urbana o rural, etc.

La tercera es la migración interna, que es muy difícil de cuantificar y no ha sido adecuadamente tratada en los últimos levantamientos censales; sin embargo, esto está cambiando, como se ilustrará más adelante. La cuestión de la migración interna es sumamente importante en la América Latina hoy en día, si se tienen en cuenta las significativas diferencias que existen entre la

fecundidad rural y la urbana, los grandes desplazamientos de población rural hacia las ciudades, procedentes de zonas agrícolas empobrecidas y las actitudes y valores tan diferentes que caracterizan a los dos grupos, -migrantes y no-migrantes- en las ciudades latinoamericanas. En efecto, el tema constituye una de las principales razones que motivan esta reunión. Las poblaciones rurales han inundado las ciudades, haciendo más aparente el crecimiento de la población, mientras que en el campo una nueva generación de probables migrantes se encuentra al presente en su etapa infantil y adolescente.

La cuarta área involucra las características de cualquier población, y con las que puede hacerse un gran número de asociaciones y enlaces, relacionando por ejemplo, crecimiento y estructura demográficas con las preocupaciones de aquellos encargados de integrar las grandes cuestiones del crecimiento de la población y el desarrollo.

Una lista de las características básicas recogidas por un censo incluye edad y sexo, estado civil, raza o grupo étnico y situación educacional y ocupacional. Además, se recopila y clasifica información sobre estructura de la familia, la relación de los ocupantes de la casa con el jefe del hogar censal y otras numerosas categorías derivadas. Se incluye aquí el nivel de educación, el número de años de educación formal y la asistencia regular o esporádica a la escuela. Los económicamente activos se clasifican de acuerdo a ocupaciones específicas; se establece una relación entre las estructuras ocupacionales y las principales actividades económicas (agricultura, servicios, industria, etc.); se provee amplio detalle sobre la situación ocupacional de los económicamente activos, clasificándolos como empleados, desempleados, o buscando trabajo por primera vez; se encuentran detalles semejantes sobre las

categorías ocupacionales según sean asalariados, trabajadores por cuenta propia, en situación de patrón-obrero, o si se consideran como trabajadores en unidades familiares; se recoge información sobre el número de horas trabajadas en un período determinado; sobre los niveles de salarios y sobre la cobertura del servicio de seguro social, si existe, a la población trabajadora y sus familias.

Cada uno de estos tópicos en sí brinda valiosa información sobre la configuración de una población pero, cuando se hacen tabulaciones cruzadas entre ellos -por ejemplo, cuando se establece la relación entre la educación y la edad de incorporación a la estructura ocupacional-, se produce una explosión en la cantidad de material demográfico disponible. Y esto puede enriquecerse aún más haciendo tabulaciones cruzadas entre los datos obtenidos en los censos de vivienda y agropecuario y los obtenidos en el censo demográfico.

A este nivel de detalle, las cuestiones relacionadas con el crecimiento de la población y el desarrollo pueden hacerse operativas. A título ilustrativo se pueden mencionar varios aspectos sociológicos.

Entre los económicamente activos, por ejemplo, hay una tendencia hacia la reducción absoluta o relativa de los que trabajan en la agricultura. Este tópico, que es de importancia fundamental, está estrechamente asociado con cambios en las estructuras ocupacionales, que favorecen al sector servicios; con la exclusión o absorción de la fuerza laboral que se va agregando en poblaciones en crecimiento; con la migración rural hacia centros urbanos; con el cambio de una producción agropecuaria de uso intensivo de mano de obra a una de uso intensivo de capital, etc. A pesar de esto, es muy poco el análisis

que se ha hecho de las interacciones de éstos y otros factores fundamentales, como por ejemplo, tendencias a migrar por grupos de edad, según las modalidades de la tenencia de la tierra -es decir, productores-propietarios, inquilinos, aparceros o campesinos trashumante- o las tendencias de los antiguos trabajadores agrícolas que han recibido capacitación.

Para citar otro ejemplo, ¿cuáles son las tendencias y relaciones actuales entre fecundidad, urbanización rápida y la nueva condición de las mujeres en las sociedades? Con referencia a los datos censales, hay una cantidad de temas involucrados: la población femenina y su distribución por edad, estado civil, y ocupación; los cambios en los patrones de fecundidad por agrupaciones de generaciones, situación socio-económica, etc.

Finalmente, otro tópico básico que necesita continua atención es el de la estructura cambiante de las familias latinoamericanas bajo las condiciones de una urbanización rápida. ¿Cuáles son exactamente los cambios que están teniendo lugar? ¿Cómo se relacionan éstos con las condiciones de la vivienda, el empleo y del desempleo, con el sexo, ingreso y niveles de educación alcanzados, sistemas de seguridad social, y patrones de fecundidad?

Se podría fácilmente ampliar la lista de ejemplos, pero la cuestión está en que podemos y debemos expandir el uso de los resultados de los empadronamientos y ligar esta información a decisiones de política en materia de población. En el pasado esto no se hizo por tres razones básicas: Primero, por el lento desarrollo de la investigación empírica; segundo, no se le había dado importancia al rápido crecimiento de la población dentro de la región, ni se le da aún en algunos países; y tercero, innumerables dificultades técnicas limitaron el uso analítico de materiales censales.

Conviene hacer una advertencia, sin embargo. Siempre se corre el peligro de ponderar demasiado un producto. En este caso, el producto es la utilidad de la información censal, indispensable para orientar y controlar la aplicación de las políticas de población. Esta es, sin embargo, apenas un instrumento. Y francamente prefiero pensar que un segundo instrumento se afianzará en toda la región en el transcurso de esta década -es decir, el de las encuestas de hogares por muestreo realizadas en forma continua- y que mediante la constante interacción de encuestas y empadronamiento será posible lograr el desarrollo de sistemas estadísticos modernos que proporcionen información actualizada sobre estructuras económicas y sociales que cambian rápidamente.

Mientras tanto, debemos capitalizar lo que tenemos, esencialmente los datos de los censos decenales y acentuar los esfuerzos para mejorarlos consistentemente, ya que constituyen la fuente básica de nuestras informaciones.

4. Resultados censales de las décadas de 1950 y 1960

A mediados de los años sesenta se puso en evidencia que el censo nacional proporcionaba la información básica necesaria para analizar los problemas sociales apremiantes. A decir verdad, la demanda de estos análisis iba en aumento a raíz del rápido crecimiento demográfico y los problemas creados y exacerbados por éste. Las poblaciones urbanas se duplicaban y volvían a duplicar, las estructuras de empleo se modificaban radicalmente con un desplazamiento en favor del sector de servicios, los sistemas inequitativos de tenencia de la tierra y los minifundios obligaban a los jóvenes rurales a abandonar los campos en cantidades cada vez mayores y los sistemas de educación tenían ante sí difíciles decisiones con respecto a la expansión vertical u horizontal, a sabiendas de que, con prescindencia de su elección, los aumentos proporcionales de las matrículas, por grupos de edad, serían, a lo sumo modestos.

A pesar de los perfeccionamientos introducidos en las décadas de 1950 y 1960, se seguían observando graves deficiencias en la información emanada de las enumeraciones. En especial, se advirtió que existía una enorme diferencia entre el conocimiento de los parámetros básicos (la situación real de los años sesenta) y la obtención de datos muy detallados y con tabulaciones de múltiples entradas que se necesitaban para el análisis y la planificación. Los avances realizados en el decenio de 1970 se podrán interpretar mejor si se los compara con estas dificultades.

El primer problema general fue el largo período postcensal requerido para tabular y publicar los resultados finales; frecuentemente, las publicaciones finales no se distribuían hasta pasados cuatro o seis años del censo y, en algunos casos, hasta transcurridos ocho o diez años. Para ese entonces, la mayor parte de los planificadores y analistas tenían la impresión de encontrarse fundamentalmente ante una masa de datos históricos. Esto se debía a una planificación insuficiente del proceso de tabulación y, además, a la tarea muy compleja y dilatoria de recibir, depurar y procesar los cuestionarios censales, manualmente o con el equipo de tabulación poco avanzado con el que entonces se contaba.

El otro problema era el nivel de agregación de los datos publicados; ésta era la dificultad principal que se planteaba conjuntamente con la de la calidad de los datos, y lamentablemente no se podía resolver una vez recibidos los cuestionarios censales. En el pasado, una gran cantidad de información censal publicada se desagregaba sólo hasta el nivel de los estados o provincias -la primera subdivisión política de un país-, diseminándose una cuantía menor de información a nivel de municipios, la subdivisión política siguiente. Era

muy escasa la información correspondiente a distritos, que constituyen la tercera subdivisión. Por último, dentro de cada distrito suele haber un sector rural y un sector urbano, respecto de los cuales casi no se publicaban datos.

¿De qué deriva la importancia de este nivel de desagregación? Esencialmente, de que con mucha frecuencia el censo es la única fuente de estadísticas sobre la población, vivienda o agricultura de un país. Como se dijo anteriormente, la información confiable sobre estos temas proveniente de registros, es escasa; por otra parte, antes del decenio de 1970 no se utilizaban las encuestas nacionales de hogares por muestreo. Sin embargo, el análisis o la planificación de sectores sociales requieren del conocimiento de las condiciones en los niveles locales. Por ejemplo, ¿cómo se harán las consignaciones de fondos destinados a mejorar las condiciones de tenencia de la tierra si los datos pertinentes sólo se han desagregado a nivel provincial? Como rara vez se selecciona a una provincia en su totalidad como área de un proyecto -en lo que se refiere a la planificación y distribución de recursos-, lo más común es que las unidades más pequeñas, como los municipios y distritos locales de una provincia, sean el objeto de los estudios de factibilidad y de las inversiones.

Es evidente, por lo tanto, que se debe contar con información confiable respecto de las unidades administrativas locales. En ausencia de datos desagregados a ese nivel -respecto de una amplia gama de variables sociales- no se puede, por ejemplo, vincular la dimensión y composición de la familia con el área de las tenencias agrícolas y los sistemas de tenencia de la tierra. Puede ser esencial conocer en una aldea la composición de la familia por edades, nivel de educación e ingreso y luego correlacionar estos

datos con la tenencia de la tierra: la relación entre propietarios y arrendatarios, ejidatarios y trabajadores rurales. Esa información se puede someter a una verificación cruzada a fin de evaluar la fragmentación de las tenencias agrícolas, con el objeto de adoptar decisiones de reforma agraria, proyectos de riego u otros programas destinados a mejorar las zonas rurales más necesitadas.

En el contexto urbano se evidencian idénticas dificultades en el rubro de la información desagregada. En los decenios de 1950 y 1960 se publicaron sólo unos pocos informes censales respecto de las grandes aglomeraciones urbanas, con frecuencia, las capitales nacionales. En general, se observa una escasez de información publicada sobre ciudades individuales. Respecto de veintenas de centros urbanos, las publicaciones de los censos demográficos y de vivienda se refieren únicamente a la composición por edad y sexo y a los niveles medios de educación e ingreso. Se carece totalmente de datos desagregados que precisen en qué forma estas variables se distribuyen dentro de la ciudad, en qué difiere la ciudad de su zona sub-urbana, de qué manera se distribuyen el empleo por industria y el desempleo o qué vecindarios han absorbido a los migrantes rurales recientes.

Otro problema se vincula con la casi total imposibilidad de obtener información adicional sobre temas de interés distintos de los que figuran en los informes dados a publicidad. La publicación de los resultados finales del censo al cabo de varios meses de laboriosa tabulación, es con toda justicia, la culminación del esfuerzo total de enumeración. Por la ausencia de las complejas técnicas de informática con que ahora se cuenta, estos informes

proporcionaban toda la información conocida. Por razones prácticas de tiempo y recursos, no se volvía a los cuestionarios o tarjetas perforadas originales a fin de efectuar las tabulaciones de múltiples entradas especiales, consideradas importantes por los analistas o planificadores inquisitivos.

Asimismo, la validez o efectividad de algunos de los conceptos empleados en el censo ha constituido un grave problema. Por ejemplo, ¿tiene la respuesta a una pregunta sobre empleo, plenamente en cuenta el subempleo, el hecho de trabajar en dos o más empleos o el empleo no remunerado (cultivar una parcela familiar)? Además, muchas preguntas deberían haber sido ajustadas y refinadas a fin de armonizarlas con las condiciones culturales contemporáneas.

Por último, un importante problema que restringió la utilización plena de los resultados censales de 1950 y 1960 tenía que ver con la práctica de fijar variables en el espacio físico. Esto significa que, desagregados o no, los datos presentados en la forma de publicación final se distribuyen invariablemente por unidades administrativas (distritos, municipios y provincias).

Por lo tanto, el analista no puede describir o examinar la población en términos de espacio social. No existe ningún parámetro que permita extraer la información detallada por unidades especiales sólo una parte de la población en función de los patrones de fecundidad, los niveles de educación, la clase social o la movilidad, y luego correlacionar esa información con otros atributos del mismo grupo de individuos.

5. Los datos censales en la década de 1970

Durante este decenio se ha hecho un progreso extraordinario en la recolección y procesamiento de información censal que esencialmente ha resuelto

los problemas de los años cincuenta y sesenta. El contraste entre el decenio de 1970 y el período anterior es muy pronunciado; los avances positivos son tan importantes para los analistas y planificadores del cambio social -los usuarios de los datos- como para los productores de los datos.

Gran parte del avance en este campo se vincula directamente con la actividad técnica del ISPC de la Oficina del Censo de los Estados Unidos. Como resultado de consultas realizadas en varios países de América Latina en la década de 1960, el Sr. Howard G. Brunzman de esa Oficina, diseñó una técnica que se usaría con pequeñas computadoras para tabular un censo nacional de población. Esta técnica se formuló con el objeto específico de procesar los resultados del censo panameño de población y vivienda de 1970. Uno de sus objetivos inmediatos fue eliminar las largas demoras entre la recolección y publicación de la información.

Este programa de informática se denominó "sistema de tabulación censal" (CENTS) y fue preparado para la serie IBM 360. Esta técnica reserva suficiente memoria central en la computadora para cada uno de los cuadros deseados. En la etapa de procesamiento, todo el conjunto de registros de datos se pasa por la computadora y las agrupaciones de datos se realizan de acuerdo con las zonas geográficas o unidades administrativas predesignadas o, alternativamente, con los grupos de individuos clasificados por una o más características, ubicándolos dentro de amplitudes especificadas (grupos de edad, niveles de ingreso, dimensión de la familia, etc.). Los valores acumulados al nivel de la agrupación elegida se incorporan a una cinta o disco magnético para someterlos luego a una corrida de consolidación. Como paso final, con un programa de

computación se suman los datos de columnas matrices y se imprime el cuadro consolidado. Las tarjetas paramétricas que controlan el proceso contienen instrucciones simplificadas que se pueden redactar en pocas horas para casi todas las tabulaciones deseadas.

La técnica demostró tener éxito y, por lo tanto, fue incorporada integralmente al programa del ISPC. Comprendió no sólo el desarrollo de los programas de informática (el sistema CENTS), sino también la formación de un grupo de trabajo, que luego se convirtió en el Laboratorio de Métodos de Informática del ISPC, con el objeto de preparar material de adiestramiento, organizar seminarios y prestar asistencia complementaria a los organismos nacionales de estadística. Respecto a esto, un informe del ISPC señala lo siguiente: "El primer seminario CENTS se realizó en junio y julio de 1970 en la ciudad de Washington. El éxito de este seminario hizo que el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), con sede en Santiago, Chile, y el Instituto Centroamericano de Administración Pública, con sede en San José, Costa Rica, solicitaran la organización de seminarios CENTS en esas ciudades. A fines de junio de 1971 se habían celebrado cinco seminarios, tres en la Oficina del Censo, uno en Santiago y uno en San José".

Posteriormente, se celebraron otros seminarios en Río de Janeiro, San Salvador, Tegucigalpa y nuevamente en Santiago. La técnica CENTS despertó interés en todo el mundo, especialmente en América Latina. El CELADE constituyó un equipo CENTS con financiamiento de las Naciones Unidas a fin de proporcionar un respaldo latinoamericano adicional: muchos países de la región instalaron y utilizaron este programa para procesar sus censos, a saber: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Honduras, Jamaica, México,

Nicaragua, Panamá, Paraguay, y Trinidad y Tobago. En Brasil y México se introdujeron muchas innovaciones en el programa CENTS. Venezuela, por su parte, elaboró su propia programación con capacidades equivalentes.

Las solicitudes de asistencia recibidas de los países que no contaban con equipo IBM 360 inspiraron a la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas a solicitar al ISPC que formulara un programa más general de aplicación más amplia. El Laboratorio de Métodos de Informática comenzó a trabajar en 1972 en un nuevo conjunto generador que tendría la flexibilidad del CENTS, pero que se podría incorporar a computadoras de menor capacidad, incluidas las producidas por fabricantes distintos de la IBM. El nuevo sistema, llamado COCENTS, quedó concluido en marzo de 1973 y se instaló primero en la Dirección General de Estadística y Censos de Costa Rica, utilizando una computadora IBM 1401. El sistema COCENTS utiliza el método de bloques de agrupamientos, si bien la corrida real del programa se genera cada vez que se produce un cambio paramétrico.

La aplicación del CENTS o el COCENTS ofrece claras soluciones a los problemas antes mencionados.^{1/} El tiempo de procesamiento de datos se ha reducido del promedio anterior de tres a seis años a uno de un año o menos, como ha ocurrido en los casos de Panamá y México. Con todo, un problema que aún persiste con las series censales de 1970 es la depuración de los materiales a fin de detectar errores y anomalías aparentes. Esta actividad tiene por objeto garantizar que la información del cuestionario se transfiera correctamente

^{1/} En marzo de 1976, el ISPC abandonó por entero el programa CENTS y puso en servicio una nueva versión del COCENTS.

a la cinta de computación, tarea que lleva mucho tiempo y afecta a todo el proceso. Actualmente se realiza con programas electrónicos de depuración, como el CONCOR (consistencia y corrección) elaborado por el CELADE y con un programa similar que está elaborando el ISPC. Estos programas de depuración se encuentran actualmente en las primeras etapas de ejecución y se han utilizado con éxito en la República Dominicana y en proyectos relacionados con la Encuesta Mundial de Fecundidad. Se utilizarán de manera generalizada en el ciclo censal de 1980, con lo que se habrá eliminado el último gran obstáculo al procesamiento acelerado de datos censales.

Las demás deficiencias de anteriores enumeraciones limitaban críticamente el análisis en profundidad de los materiales publicados. Esto se atribuyó a un rígido procedimiento de tabulación: una vez que la información se publicaba en los informes finales, no había manera de volver a los cuestionarios o tabulaciones a fin de realizar un análisis más amplio. La aplicación de los sistemas CENTS/COCENTS ha resuelto estos problemas, que tienen gran importancia para el análisis y la planificación en ciencias sociales. Cada partida de información obtenida del cuestionario del censo se aísla y almacena en la cinta de computación y, mediante la programación, se la puede manipular a fin de producir cuadros sintéticos en cualquier nivel deseado de desagregación geográfica; alternativamente, los datos se pueden reorganizar en cualquier forma a fin de correlacionar las formas de distribución de características sociales y económicas de la población, en el espacio social. La información del cuestionario censal se almacena y clasifica tanto por sector censal, dando así desgloses geográficos sumamente detallados, como por individuos, dando así la base inicial para agregar la población en el espacio social y por hogar censal, dado que el censo de vivienda se realiza simultáneamente con el levantamiento de población.

Los conceptos aplicados en los cuestionarios, por otra parte, han sido más perfectos en el ciclo censal de 1970, gracias fundamentalmente a los esfuerzos de COINS. Una dificultad crónica, por ejemplo, era la que se refería a la migración interna. Mucho de lo que se sabía sobre este tema en América Latina se debía a inferencias basadas en enumeraciones sucesivas de la población y a un conocimiento de los otros dos factores pertinentes: los sucesos vitales de nacimientos y defunciones. Anteriormente, era muy escaso el análisis que podía realizarse con los breves cuadros publicados, en los que sencillamente se indicaba el número de personas, por provincia, nacidas en otra provincia. La edad de estas personas al momento del censo, la edad que tenían cuando se desplazaron, el hecho de si habían migrado individualmente o en unidades familiares, sus niveles de educación, el hecho de si habían pasado en etapas sucesivas del campo a un pequeño pueblo y del pequeño pueblo a la gran ciudad, eran algunas de las muchas preguntas para las que no se podía encontrar respuesta.

Si se examinan los cuadros pertinentes del censo costarricense de 1973, se verá el enorme progreso que se ha realizado con respecto a esto. Se muestran por separado los 79 cantones del país y la migración entre cantones se cuantifica en dos puntos del tiempo (1968 y 1973), de acuerdo con la residencia urbana o rural y el sexo. Esto se refiere exclusivamente a los materiales publicados sobre la materia. La programación de la computadora para extraer información por unidades familiares, edad, educación u ocupación, es una sencilla tarea adicional.

Dos recientes solicitudes de tabulaciones especiales recibidas por la Dirección General de Estadística y Censos de Costa Rica demuestran esta nueva flexibilidad. Una de las solicitudes fue hecha por el BID a mediados de 1975,

que deseaba obtener una "impresión" de computadora de la distribución de la población económicamente activa, por principales categorías ocupacionales, a intervalos de edad de cinco años. La solicitud especificaba que la información debía proporcionarse al nivel de distritos, subdivididos en los componentes urbano y rural, agregados en páginas separadas por cantón y provincia y, por último, con un total nacional, con indicación separada de los sectores urbano y rural.

Antes de 1970 habría sido imposible satisfacer esta solicitud en un país de América Latina. En este caso, el cuadro necesario se produjo dentro de las 48 horas. En la impresión de la computadora, las columnas matrices de los cuadros, vinculan la distribución de la fuerza de trabajo con cada una de las diez categorías ocupacionales principales y los encabezamientos de los cuadros dan la verificación cruzada de los distintos grupos de edad. Se imprime una página por cada uno de los 406 distritos, 79 cantones y siete provincias de Costa Rica. Los datos de cada página se desglosan por sector urbano y rural de la unidad administrativa. Análogamente, se da un total urbano y rural por distrito, cantón o provincia. Además, las páginas dan totales parciales por grupos de edad: (a) de todas las personas que están trabajando (la suma de las diez categorías ocupacionales); (b) de las personas desempleadas o que buscan trabajo por primera vez; (c) de la población económicamente inactiva; y (d) de los niños menores de 12 años (sólo los de 12 años y más se cuentan como parte de la fuerza de trabajo).

Con igual facilidad se hubiera podido satisfacer un pedido de desglose por sexo. Esa información facilitaría un estudio sobre la situación de la mujer en la estructura ocupacional de Costa Rica, diferenciando, en particular, los

roles ocupacionales urbanos y rurales de la mujer y determinando, por grupos de edad, el volumen del movimiento -si lo hubiere- de mujeres más jóvenes que se desempeñan en trabajos que en el pasado fueron realizados exclusivamente por hombres.

La otra impresión de computadora solicitada por el BID corresponde al censo agrícola realizado en Costa Rica. Otros países, incluidos México y Brasil, utilizaron el sistema CENTS/COCENTS para tabular el censo agrícola del ciclo más reciente y muchos de ellos utilizarán esta técnica en 1980. La impresión de computadora proporcionó estadísticas sobre tres importantes variables que interesan al estudioso de la sociología rural: uso de la tierra, tenencia de la tierra y superficie de las explotaciones agrícolas: la información se suministró desagregada a nivel de distritos. Sólo se demoraron 48 horas, en proporcionar esta información, cosa que habría sido imposible diez años atrás. Los encabezamientos de los cuadros muestran el número de explotaciones agrícolas, la superficie total y las modalidades de uso de la tierra (tierra cultivada, cultivos permanentes, pastizales, etc.). Las columnas matrices muestran los sistemas de tenencia de la tierra en términos de explotaciones administradas por sus propietarios, explotaciones arrendadas y explotaciones con otros regímenes de tenencia. La superficie de las explotaciones agrícolas en 18 categorías graduadas -que van desde las parcelas minúsculas a las parcelas de 2.500 hectáreas y más- se enumeran seguidamente, de acuerdo con cada uno de los tres regímenes de tenencia de la tierra.

Aunque los datos agrícolas no son totalmente compatibles con la información de los censos de vivienda y población, se pueden comparar a nivel de distritos.

Por compatibles se entiende que la técnica CENTS/COCENTS, si bien permite la identificación de hogares censales individuales, no puede simultáneamente identificar la explotación agrícola que corresponde a dicho hogar censal. El común denominador menor, como se dijo antes, es la identificación de ambos conjuntos de variables -población y vivienda, por un lado, y agricultura, por el otro- agregados a nivel distrital.

Los ejemplos de Costa Rica indican que en América Latina se ha ampliado grandemente el potencial de investigación y planificación en ciencias sociales. Este sistema de tabulación se está difundiendo en toda América Latina y de México a Chile se están satisfaciendo análogas solicitudes de datos. A fines de 1975 se efectuó en Brasil y México una verificación directa a fin de comprobar el uso real de estas posibilidades. Para fines prácticos, se solicitaron tabulaciones especiales, pues éstas se podían derivar fácilmente de los centros de computación y era más probable que pusieran a prueba las capacidades de computación descritas. Asimismo, se están realizando más estudios que en el pasado debido a la disponibilidad de mayores volúmenes de datos censales en los informes publicados, gracias a las nuevas técnicas de tabulación.

En el Brasil se comprobaron numerosos usos de las tabulaciones especiales que tenían un efecto directo en la planificación del sector social. Por ejemplo:

- a) El Consejo Nacional de Desarrollo Social -compuesto por representantes de los Ministerios del Interior, Salud, Seguro Social y Trabajo y de la

Oficina Nacional de Planificación- solicitó un estudio de indicadores sociales del Brasil. Ese trabajo fue emprendido por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), y, basado en numerosas

tabulaciones especiales, el Consejo concluyó recientemente el informe titulado Indicadores Sociais.

- b) Se están realizando distintos estudios en el ámbito del Instituto de Planificación Económica y Social (IPEA), cada uno de los cuales se basa en tabulaciones especiales. El Instituto, que forma parte de la Oficina Nacional de Planificación, se ocupa de la investigación aplicada de cuestiones sociales y económicas y produce documentos sustantivos para el Consejo Nacional de Desarrollo Social y el Consejo Nacional de Desarrollo Económico. Un estudio del IPEA examina los problemas de empleo e ingreso en las ciudades brasileñas. Se preparó una serie de tabulaciones de 116 ciudades con datos sobre la fuerza de trabajo, desglosados en 70 categorías ocupacionales y clasificados por esfera de actividad económica; correlacionándolos luego con variables, tales como el número de horas semanales de trabajo, el desempleo visible y los niveles de ingreso.
- c) Otro proyecto de investigación del IPEA se refiere a la pobreza y la subutilización del trabajo en las nueve zonas metropolitanas más grandes del Brasil. Se hicieron muchas tabulaciones especiales a fin de determinar si debía modificarse la política urbana del gobierno, pasando de una política interesada en descentralizar las grandes zonas metropolitanas y establecer una red de ciudades más pequeñas, a una política que acentúa las cuestiones de empleo.
- d) Se hizo otro estudio sobre las 95 ciudades más grandes del Brasil a fin de explicar las modalidades de subutilización del trabajo. Una parte del estudio vinculó el comportamiento de los subempleados con las

corrientes de migración interna y se estableció y explicó cuantitativamente la forma como los migrantes dan lugar a problemas de trabajo.

e) El IPEA utilizó numerosas tabulaciones para derivar "índices de pobreza", en cada una de las 95 grandes ciudades. Del censo se tomaron varios indicadores sociales y económicos de grupos urbanos marginales, incluidos niveles de educación, dimensión de la familia, número de habitaciones por vivienda y unidades con o sin conexiones de agua y alcantarillado. Con esta información se efectuó una tabulación de múltiples entradas con datos de otras fuentes, particularmente de las encuestas nacionales de hogares por muestreo, sobre factores como salud, mortalidad infantil, vivienda con cocina, aparatos de televisión y otros bienes durables de consumo. Mediante un análisis factorial, se construyeron índices para cada una de las ciudades, explicando uno de ellos el 60 por ciento de la variabilidad de la pobreza urbana, seguidos por dos índices más que explicaban un 10 y un 9 por ciento, respectivamente.

f) A solicitud de la Comisión Nacional de Migraciones Internas, cinco comisiones regionales brasileñas están examinando los patrones de aculturación de los migrantes rurales a las ciudades. El IBGE, al que se le ha asignado la parte sudeste del Brasil, ha solicitado al Centro de Informática, una importante serie de tabulaciones que separan a la población "nativa" de los migrantes rurales clasificándolos del siguiente modo: migrantes con menos de dos años en la ciudad, 2 a 5 años, 5 a 10 años y más de 10 años. Se prevé que las tabulaciones sobre características como los niveles de fecundidad, ingreso, educación y ocupación, podrán revelar diferencias significativas entre

estos grupos. El estudio, asimismo, incluye un componente de cartografía a nivel de distrito a fin de determinar la estructura interna de zonas metropolitanas.

- g) A fin de proporcionar datos de simulación para proyecciones demográficas y preparar un estudio sobre el componentes de migración interna para un proyecto de investigación de la Organización Internacional del Trabajo, el Centro Brasileño de Estudios Demográficos solicitó tabulaciones especiales de los patrones de migración interna. Los cuadros producidos dan la información a intervalos de edad de cinco años, por sexo y residencia urbana o rural en otro municipio un año antes, dos años antes y en intervalos de hasta 10 años. Obsérvese que a fin de satisfacer este pedido, fue menester organizar la información de acuerdo con el espacio social.
- h) El IBGE se ocupa actualmente de preparar los índices de costo de la vida del Brasil. Se han solicitado numerosas tabulaciones de información proveniente de las encuestas nacionales de hogares por muestreo. A su vez, la información del IBGE se retroalimentará para perfeccionar las encuestas y enumeraciones.
- i) El IBGE ha solicitado tabulaciones especiales del censo demográfico a fin de estudiar la relación entre la inserción de las mujeres en las fuerza de trabajo y los patrones de fecundidad. Esta investigación se realizará en un programa de educación de adultos denominado Movimiento Brasileño Pro Alfabetización (MOBRAL).
- j) El Centro de Estudios Demográficos del IBGE está utilizando tabulaciones detalladas para preparar cuadros actuariales de nacimientos, defunciones y otras tendencias demográficas. La información sobre la

tasa de retiros y el número de adiciones previsibles a la fuerza de trabajo se envía entonces al Instituto Nacional de Previsión Social y Salud (INPS), que utiliza los datos para programar sus recursos.

En México también se están utilizando ampliamente las tabulaciones detalladas en investigaciones y planificación del sector social.

Por ejemplo:

- a) Sobre la base del censo nacional, se prepararon tabulaciones especiales para diseñar y estratificar la encuesta permanente de hogares por muestreo, que se encuentra ahora en su cuarto año y se realiza trimestralmente en México, D.F., Monterrey y Guadalajara. La encuesta contiene aspectos demográficos, ocupacionales y de desempleo. En octubre de 1975 se agregaron otras 35 ciudades a la encuesta y en abril de 1976 se incluirán otras 37.
- b) En respuesta a una solicitud del BID, que deseaba obtener información sobre tabulaciones especiales, el Centro de Computación de la Dirección General de Estadística proporcionó una lista de algunas de las 60 solicitudes que había recibido, incluido un pedido de cuadros sobre el número de desempleados y los correspondientes niveles de educación de cada una de las partes constitutivas (distritos) de las zonas metropolitanas con más de 50.000 habitantes, y uno sobre el número de familias sin vivienda adecuada, de acuerdo con los niveles de ingreso familiar.
- c) El Colegio de México ha solicitado tabulaciones para una serie de estudios rurales en los que se hará un análisis de la situación de empleo en el sector agrícola, un examen de las características demográficas y económicas de distintas zonas agrícolas y una encuesta sobre el cambio

demográfico en un medio rural. Las tabulaciones de los censos demográficos y agrícolas se producirán a nivel de municipio respecto de variables demográficas: fuerza de trabajo, fecundidad, migración y residencia urbana o rural; asimismo, se producirán tabulaciones respecto de las variables agrícolas: el valor de los cultivos, la tecnología empleada y los tipos de tenencia de la tierra.

- d) Una comisión nacional nombrada por el Presidente de México con el fin de examinar los problemas de empleo, ha producido un informe que se basó en tabulaciones especiales derivadas de las enumeraciones.

Lo antes expuesto es un cuadro general de la actual situación de las estadísticas censales de gran parte de América Latina y una muestra de su aplicabilidad al análisis de las tendencias del desarrollo social. La situación indicada ha avanzado con gran celeridad en los últimos años y sólo puede mejorar en la medida en que se capaciten más analistas en ciencias sociales en el procesamiento de la información existente, en que las organizaciones de planificación y de índole similar y las instituciones académicas descubran tanto este recurso como su flexibilidad y en que se comiencen los análisis longitudinales al terminarse el ciclo censal de 1980.

Anteriormente se señaló la creciente importancia de la encuesta nacional permanente de hogares por muestreo en América Latina, como método de recolección de datos. Muchas de estas encuestas se orientan al sector urbano y concentran su atención en las condiciones actuales de trabajo y los niveles de empleo, desempleo, subempleo e ingreso. Se recolecta, también un volumen considerable de datos demográficos. Por ejemplo, las condiciones de trabajo se presentan por grupos de edad, sexo, estado civil, educación y relación con el jefe de la

familia. Se actualiza así la información previamente recolectada en el censo nacional. Con frecuencia se agregan a la encuesta preguntas sobre las tendencias de la fecundidad y mortalidad o temas de interés especial para las autoridades de salud y vivienda.

La encuesta nacional de hogares por muestreo del Brasil, realizada anualmente, obtiene información de más de 70.000 familias. Unos 10.000 hogares censales constituyen la muestra de la encuesta trimestral de trabajo en Panamá, existiendo una situación idéntica en Venezuela. En México la encuesta muestral de hogares comenzó en 1973 en tres grandes ciudades, como ya se ha dicho, y se está ahora ampliando a fin de incorporar otras 81 áreas urbanas. Esta muestra tiene una dimensión de 35.000 hogares censales y es trimestral. Los principales consumidores de la información son los analistas del Ministerio del Trabajo; debido a su éxito, otras instituciones públicas están solicitando que se preparen tabulaciones o que se obtengan datos específicos en futuras encuestas. La muestra de la encuesta se ha utilizado recientemente, para estudiar los grupos urbanos marginales; por lo menos cinco instituciones mexicanas están estudiando las estadísticas de fecundidad.

Es evidente que la encuesta permanente de hogares por muestreo se está extendiendo a toda América Latina. Además de los países mencionados, esta técnica está siendo utilizada en la Argentina (sector urbano), Barbados, Colombia, Costa Rica, Chile (solamente Santiago), Jamaica, Perú y Trinidad y Tobago. Recientemente, el IASI solicitó a todas las oficinas nacionales de estadística que presenten un inventario actualizado del uso de la encuesta de hogares.

Pese a todos estos mejoramientos significativos en la recolección y análisis de datos, todavía se plantea esta interrogante: ¿Se están estableciendo concatenaciones suficientes entre las encuestas nacionales de hogares por muestreo y las enumeraciones censales que, tomadas en su conjunto, constituyen un sistema estadístico moderno? Por el momento, basta con reconocer que, por medio de la tecnología de informática aplicada, se está haciendo un progreso substancial a fin de constituir una buena base cuantitativa para evaluar el cambio social en América Latina en términos empíricos, alejándose así del tradicional enfoque descriptivo del sector social en la región procedimiento que, en general, se considera inadecuado para satisfacer las necesidades de la planificación contemporánea.

