



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.41/L.13

26 de agosto de 1971

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SEMINARIO SOBRE UTILIZACION DE ESTUDIOS Y
DATOS DEMOGRAFICOS EN LA PLANIFICACION

Auspiciado conjuntamente por:

Banco Interamericano de Desarrollo,
Centro Latinoamericano de Demografía,
Comisión Económica para América Latina,
División de Población de las Naciones Unidas,
Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social,
Organización de los Estados Americanos,
Secretaría General, y
Programa Regional del Empleo de América
Latina y el Caribe (OIT).

Santiago de Chile, 23 a 29 de agosto de 1971

PROGRAMA DE ADIESTRAMIENTO SOBRE POBLACION Y
PLANIFICACION DEL DESARROLLO

presentado por

Luis Olivos
Sub Director Auxiliar,
Departamento de Asuntos Sociales,
Organización de Estados Americanos,
Santiago, Chile

y

Luis Ratinoff
Consejero de Programas,
Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, Estados Unidos



I N D I C E

	<u>Página</u>
I. ANTECEDENTES.....	1
II. FUNDAMENTACION.....	3
III. CONTENIDO PROVISORIO DEL CURSO.....	10

I. ANTECEDENTES

La experiencia de casi una década de planificación del desarrollo en América Latina, y la creciente incorporación de objetivos sociales dentro de los planes y programas gubernamentales, han llevado a los organismos nacionales de planificación y a las instituciones de ayuda internacional, a prestar mayor atención a los aspectos demográficos del desarrollo.

Si se examinan los planes nacionales se aprecia que en la mayoría de los casos se ha intensificado el uso de la información demográfica en la determinación de los grandes objetivos de política de los gobiernos.

Los organismos internacionales se han hecho eco de estos esfuerzos en sus actividades de investigación, reuniones, becas y asistencia técnica. Sin embargo, las actividades de capacitación que estas instituciones realizan en los campos de planificación y de población no han cubierto hasta ahora el área de las interrelaciones entre las variables demográficas y las económico-sociales.

Se ha señalado la existencia de este vacío en diversas oportunidades. En la reunión de expertos en población y demografía convocada por el BID a fines de 1969 se indicó la conveniencia de que en la elaboración de planes de desarrollo se hiciera una utilización mayor de información demográfica, especificándose la necesidad que las oficinas nacionales de planificación incorporaran demógrafos en sus cuadros técnicos, y se realizarán programas de capacitación para planificadores que analizaran las interrelaciones entre las variables demográficas y las económico-sociales.

Paralelamente, el Comité Asesor de Población de la OEA, en su reunión de noviembre de 1969, efectuada en Bogotá, discutió la conveniencia de establecer en colaboración con los organismos regionales especializados algunos cursos de capacitación destinados a satisfacer esta necesidad.

El Colegio de México y el Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad de los Andes de Bogotá en colaboración con la OEA y el BID llevaron a cabo en abril de 1970 una reunión de expertos destinada a discutir en forma preliminar la viabilidad de un programa de cursos sobre las relaciones entre las variables

demográficas y económicas en la planificación del desarrollo. En esa oportunidad se analizaron las posibilidades de llevar a cabo una iniciativa de esta naturaleza, prestándose especial atención al contenido de los cursos. Entre las principales conclusiones de este encuentro pueden anotarse las siguientes:

1. Aun cuando los expertos reunidos en México estuvieron de acuerdo en cuanto a oportunidad y conveniencia de esta iniciativa, se recomendó realizar una reunión de personal técnico de las oficinas de planificación de los países para examinar el uso que se hacía de las variables demográficas en la elaboración de los planes nacionales, y la consideración que en los mismos se daba a las interrelaciones entre la población y los aspectos económico-sociales del desarrollo.

2. Se recomendó además que el plan de estudios incluyeran:

a) Análisis de las interrelaciones entre las variables demográficas y las económico-sociales, en algunos campos especializados tales como el desarrollo urbano y el desarrollo rural, fuerza de trabajo, educación, salud y recursos humanos, ingresos, ahorro, inversión, consumo, y provisión de servicios sociales, migraciones, y distribución geográfica de la población.

b) Uso de metodologías aplicables a la programación de estas áreas de interrelación, tales como modelos generales y especiales.

c) Uso de algunas metodologías demográficas.

d) Utilización de información demográfica en los planes convencionales de desarrollo.

II. FUNDAMENTACION

La dinámica demográfica es un factor básico en el proceso de cambio social, al que influye por variados medios y del que a su vez recibe influencia.

Por una parte, el tamaño, el crecimiento, la composición por sexo y edades y la distribución geográfica de la población, influyen de manera importante sobre la magnitud y naturaleza de las metas de la planificación nacional. Por otra parte, la planificación tiene que tener en cuenta los efectos del desarrollo económico y social sobre la fecundidad, la mortalidad, la migración interna y la internacional, el tamaño y calificación de la fuerza de trabajo y otras variables directa o indirectamente demográficas. Estas consideraciones, que no siempre se tienen debidamente en cuenta en la elaboración de planes, son especialmente importantes en las condiciones de rápido crecimiento de la población y de migración masiva a las ciudades de la mayoría de los países de América Latina. Adicionalmente, planificar el desarrollo de una sociedad implica planificar el uso de los recursos humanos, tanto en términos de la fuerza de trabajo propiamente tal como de sectores tradicionalmente ajenos a ella, tales como los estudiantes, las dueñas de casa y otros.

En resumen, las metas del desarrollo quedan parcialmente determinadas por factores demográficos; el desarrollo contribuye a determinar las características de variables demográficas básicas; y la planificación del desarrollo implica entre otras cosas planificar el empleo de la capacidad de trabajo de la población. El conocimiento de estas interrelaciones entre las variables demográficas y las socioeconómicas es bastante deficiente y rara vez se las toma en cuenta en forma sistemática en la planificación nacional. Por otra parte, las estadísticas demográficas de los países latinoamericanos son generalmente insuficientes, en mayor o menor medida, para suministrar la información que se necesita para estos propósitos y la que hay disponible no se usa siempre de la manera más eficiente.

En estas condiciones, la incorporación de la variable población en los planes de desarrollo requiere en primer lugar de una medida y proyección adecuadas de las variables demográficas, y en segundo término, de modelos que representen las interrelaciones entre éstas y las principales variables socioeconómicas del plan de desarrollo.

A continuación se señalan algunos de los aspectos de población que es necesario tener en cuenta en la planificación sectorial y en la determinación de las

metas de ahorro-inversión.

Educación

La necesidad de tomar en cuenta las variables demográficas se hace evidente al planear el desarrollo del sistema educacional. Aquí en este sector, son consideraciones de importancia fundamental el tamaño actual y estimado de la población, su composición por edades y distribución geográfica. Igualmente, deben examinarse los efectos de una mayor educación sobre la fecundidad, con el fin de coordinar las metas del desarrollo educacional con aquéllas de una política nacional de población.

En educación, no obstante el carácter nacional que deben tener los sistemas educativos, la diferenciación por regiones es indispensable por dos razones básicas: (a) la estructura por edades y sexos de la población es específica para cada región y probablemente distinta de las restantes; y (b) las características socioeconómicas de las regiones, incluso sus niveles educativos, son distintas y, por tanto, lo son sus requerimientos educativos.

La planificación del desarrollo educativo en regiones de emigración neta plantea problemas distintos de los que se encuentran en las regiones de inmigración neta. Estas diferencias son muy significativas cuando las migraciones internas son tan intensas como en América Latina y afectan a variables tan importantes como: (a) los cambios en la estructura interna del sistema educativo de acuerdo con los cambios en la estructura por edades de la población escolar; (b) el volumen y composición de las inversiones y de los gastos de mantenimiento, influidos por el tamaño y crecimiento de la población escolar; (c) la composición por ramas y niveles del sistema educativo determinada por el tamaño, composición por edades y vocaciones de la población escolar, y por las necesidades de capacitación de la fuerza de trabajo; (d) la orientación y contenidos de los planes y programas de estudio de acuerdo con el rol que se le asigne a la educación de preparar para la emigración a las ciudades; para adaptar a los inmigrantes; para fines de colonización, etc.

Es evidente, además, que las rápidas tasas de expansión de la matrícula tienen consecuencias sobre la eficiencia de los sistemas escolares, manifestada sobre todo en su capacidad de retención y condicionando, por lo tanto, el logro de las metas educativas contenidas en los planes respectivos.

Por otra parte, la repartición geográfica de los servicios educativos es un

factor de radicación poblacional de gran importancia como instrumento para ayudar a cumplir las metas de reparto geográfico de la población.

Salud

El problema de planificación de la salud en países subdesarrollados exige también un conocimiento detallado de la distribución geográfica de la población y de las tasas de incidencia de las principales causas de mortalidad y de morbilidad. Debido a la circunstancia de que este último fenómeno es particularmente mal detectado por nuestros sistemas estadísticos, se hace necesario diseñar encuestas específicas de amplio alcance con el fin de obtener un conocimiento adecuado del fenómeno. Ahora bien, a corto plazo algunos de los recursos médicos y para-médicos son más o menos fijos y aún a largo plazo, su tasa de crecimiento puede estar limitada por varias restricciones, lo que exige diseñar una utilización óptima de los recursos disponibles en términos de reducir al mínimo posible alguna de las incidencias de morbilidad, no dejando que otras causas incorporadas al plan sean superior a cierto límite acordado.

En esta forma puede también corregirse la distribución espacial de los recursos médicos y hospitalarios, haciéndolos más acordes con la distribución geográfica de la masa total de enfermos. Es bien sabido que muchos de los países de América Latina tienen concentrados sus escasos recursos médicos en la capital y en unas pocas ciudades principales, lo cual determina una marcada desutilización de aquéllos. Este serio problema sólo puede resolverse mediante un mejor conocimiento de los hechos demográficos y su articulación a modelos de optimización que son más complejos en el caso de la salud, debido a la pluralidad de manifestaciones de la morbilidad.

Desarrollo urbano

Aun cuando generalmente no figuran explícitamente planes de desarrollo urbano en los programas nacionales de desarrollo económico y social, es evidente que el problema de la urbanización, en sus aspectos tanto positivos como negativos, ocupa cada día más la atención de los planificadores. La concentración urbana ha sido muy rápida en América Latina y lo seguirá siendo por mucho tiempo como parte del proceso de industrialización y como resultado del rechazo de población por el sector rural de baja productividad. Una planificación futura del crecimiento urbano como problema nacional, tiene que partir de datos demográficos básicos y requiere conocer, en consecuencia, las estructuras por edades en las áreas rurales

y urbanas, la estructura ocupacional y las tasas de actividad; requiere, asimismo, el conocimiento de las corrientes migratorias y sus tendencias.

Además, en los planes sectoriales figuran programas de inversión en infraestructura urbana que fundamentalmente deben obedecer tanto a cálculos del déficit preexistente como a proyecciones en base a datos demográficos y otros de índole económica y social. Este es el caso de planes para introducir y ampliar sistemas de agua potable y drenaje, transporte urbano, pavimentación y otros servicios similares (por ejemplo, teléfonos y alumbrado).

Entre los planes sectoriales, ocupan siempre un lugar muy destacado los planes de vivienda para los cuales se requieren conocimientos muy precisos de las características de la población urbana, del tamaño de la familia, de la migración a las ciudades, de la distribución ocupacional, etc., y de datos de carácter económico indicadores de la capacidad de pago.

Uno de los elementos nuevos en la planificación, es la tendencia en algunos países a descentralizar la industria lo cual supone tomar en cuenta las tasas diferenciales de crecimiento urbano por tamaños de ciudades, que se basa, nuevamente, en análisis demográfico.

Desarrollo rural

En lo que concierne a los problemas del desarrollo rural, las relaciones mutuas entre las variables socioeconómicas y las demográficas se encuentran condicionadas por los siguientes factores:

- (a) la relación "hombre-tierra";
- (b) los sistemas de tenencia, la tecnología productiva y el nivel de empleo;
- (c) la demanda global de productos agropecuarios;
- (d) las migraciones internas;
- (e) la extensión de algunos servicios básicos a las zonas rurales; y
- (f) la creación de fuentes de empleo no agrícola en esas mismas zonas.

El examen de estas relaciones reviste especial importancia para el planificador. En efecto, es un aspecto estratégico de la programación del desarrollo nacional el definir con propiedad el papel de la agricultura y las implicaciones ulteriores de mantener una "agricultura campesina".

Dadas ciertas tendencias demográficas, recursos, tierras disponibles, y la naturaleza y modalidades del desarrollo nacional, una cuestión imprescindible es decidir si el papel de la agricultura sería sólo satisfacer la demanda de productos

agropecuarios, o contribuir a crear fuentes de empleo y a corregir en parte algunas desigualdades en la distribución de los ingresos. Esta decisión tiene implicaciones en el sentido de favorecer o no la formación de una economía campesina.

Lo anterior lleva a la conclusión que la relación hombre-tierra y su proyección futura es un aspecto fundamental en la elección de tecnologías productivas (densidad de capital vs. densidad de mano de obra) y determina el nivel de empleo, monto y composición de las inversiones agrícolas reproductivas, y monto del ingreso neto de las familias campesinas. Las implicaciones institucionales de esa relación afectan los sistemas de tenencia de la tierra y distribución de los ingresos, favoreciendo o no la formación de una demanda campesina de artículos de producción industrial.

A su vez, la reorientación de las actividades agrícolas tiene consecuencias sobre el desarrollo rural, en especial, la dotación de servicios, organización económica social, formas de participación, calificación de la fuerza de trabajo y creación de fuentes de empleo no agrícola.

Empleo y mano de obra

En vista de que entre los objetivos actuales de la planificación económica y social figura el de proveer el mayor volumen posible de ocupación a nuevos ingresantes a la fuerza de trabajo, así como reducir el desempleo y el subempleo, es indispensable en las tareas de planificación, tener un conocimiento adecuado de las características de la fuerza de trabajo y de los cambios que ocurren en ellas. En particular, es necesario conocer la estructura por edades de la fuerza de trabajo masculina y femenina, urbana y rural, clasificada por ocupaciones para obtener el perfil de calificación de la misma, y clasificada por años de educación para obtener el perfil educativo. Estos análisis necesitan reforzarse con encuestas especiales sobre la calificación del trabajo en determinadas industrias o en determinadas regiones. En la planificación sectorial y regional, y dentro de ella la de ramos industriales específicos, una de las principales incógnitas es siempre la disponibilidad de personal calificado de nivel intermedio y superior. El análisis demográfico y el de las estructuras de calificación puede contribuir mucho a la solución de los problemas respectivos.

Además, existen métodos de proyecciones de las necesidades de fuerza de trabajo y de los niveles requeridos de calificación que han sido utilizados en varios países europeos pero todavía muy escasamente en América Latina. Se

necesita ahondar en estas técnicas de proyecciones y crear mayor conciencia de la necesidad de esta clase de trabajos.

Entre varios países latinoamericanos existen movimientos migratorios, algunos de carácter estacional, otros permanentes, derivados en gran parte de diferencias locales o regionales en las perspectivas de desarrollo y en los niveles de ingreso. Los planes de desarrollo relativos a esas áreas necesitan contar con un conocimiento detallado de las características de la población emigrante y de sus tendencias con objeto de preveer, ya sea si se deberá prescindir de dichas migraciones en el futuro o si deberán considerarse como un factor permanente y necesario como contingente de fuerza de trabajo para la agricultura e industrias agrícolas u otros sectores. Cualquiera que sea la política que en definitiva siga un país respecto a la migración de trabajadores, para su éxito y cumplimiento se requiere conocer la situación mediante el análisis demográfico.

En algunos países latinoamericanos continúa habiendo una apreciable inmigración internacional de población de países no latinoamericanos. Rara vez existe una política explícita al respecto, pero se supone que en general se prefiere la inmigración de técnicos y fuerza de trabajo calificada. Sin embargo, no se ha hecho un análisis suficiente ni de las características de la población recientemente inmigrada ni de las condiciones prevalecientes en los países europeos y otros de emigración. Es ésta un área que requiere una estrecha colaboración entre el análisis demográfico y la planificación de la calificación y oferta de fuerza de trabajo de nivel medio y superior.

Otro aspecto del trabajo del planificador al que se debe incorporar el conocimiento de las variables demográficas es el que se refiere a los requisitos de empleos para mantener la ocupación plena o semi-plena de la futura fuerza laboral. A este propósito, además del conocimiento de la distribución de la población por sexo y edad, es necesario disponer de criterios adecuados sobre la evolución de las tasas de participación y de empleo entre los participantes, presumiblemente influenciados por los esfuerzos mismos de la planificación. Si una de las metas del plan de desarrollo es controlar el nivel de desempleo y de subempleo, será necesario propiciar actividades y tecnologías intensivas en el uso de la mano de obra, particularmente en las primeras etapas del plan.

Población y ahorro

La relación entre la capacidad de ahorro y las variables demográficas es un

asunto todavía bastante controversial. De una parte se afirma que una elevada tasa de crecimiento vegetativo y su consecuente alta tasa de dependencia, determinan un bajo coeficiente de ahorro. Esta posibilidad puede verse contradicha en la realidad, en la medida en que exista una fuerte concentración de la capacidad de ahorro en manos de un pequeño grupo, o una considerable tasa de sustitución entre el consumo y el tiempo libre de los adultos por el consumo de los niños.

Sin embargo, es claro que dados un coeficiente de ahorro y una relación capital-producto, la eficacia del primero en impulsar el desarrollo económico varía inversamente con la tasa de crecimiento demográfico. Así, por ejemplo, con una tasa capital producto de 4,0 y una tasa de crecimiento de tres por ciento anual, sería necesario disponer del doce por ciento de coeficiente de ahorro neto, simplemente para mantener constante el ingreso per cápita de la población. Ese doce por ciento del ingreso total que fuese ahorrado sería apenas suficiente para atender las necesidades del aumento de la población, sin mejorar su nivel de bienestar. Para elevar el ingreso per cápita en un uno por ciento anual, se requeriría ahorrar el 16 por ciento del producto. En otros términos, cada uno por ciento más en el crecimiento anual de la población, exigiría cuatro por ciento adicional en el coeficiente de ahorro neto, para preservar el ritmo de crecimiento económico. Este raciocinio resulta bastante simplificado, en cuanto no incorpora los posibles cambios de la tasa capital-producto como consecuencia del crecimiento de la fuerza de trabajo, del uso de tecnologías distintas, de mejoramientos de la productividad del trabajo, de empleo de otros insumos, de economías extensas y de escalas sobrevinientes.

III. CONTENIDO PROVISORIO DEL CURSO

Programa de Adiestramiento sobre Población y Planificación del Desarrollo

I.- Introducción

- Antecedentes, propósitos y métodos

II.- Interrelaciones a nivel macro-social

- Influencia del cambio económico sobre el crecimiento demográfico
- Visión histórica
- Nivel y composición del consumo
 - Hábitos naturales, sociales y culturales
 - Mortalidad
 - Fecundidad
- Los problemas del plazo y la indeterminación
- Influencia del cambio demográfico sobre el crecimiento económico
- El consumo, el ahorro y la inversión
- El tamaño y composición de los mercados
 - De consumo
 - De trabajo
- Los modelos de interrelación
 - Algunos modelos seleccionados
 - La "neutralidad" de los modelos
- Migraciones y desarrollo
- Migración rural-urbana e industrialización
- Productividad y empleo rurales
- Empleo, servicios y condiciones de vida urbanas
- Patrones alternativos de repartición geográfica de la población y la actividad económica
- La interpretación histórica
- Economía de exportación
- Algunas experiencias (Holanda, Israel, Inglaterra, USA, etc.,)
- Crecimiento demográfico y ocupación del suelo (C. Clark)
- Situación actual y perspectivas en América Latina

III.- Interrelaciones y necesidades de información demográficas a nivel sectorial

- Educación
- Salud
- Desarrollo urbano
- Desarrollo rural
- Fuerzas de trabajo y recursos humanos
- Ahorro, inversión y empleo

IV.- Políticas de Población

- Antecedentes
 - Planificación del cambio social
 - El requerimiento de la coherencia interna
 - Mejoramiento de los niveles de vida y crecimiento demográfico
 - Nivel y distribución del ingreso, el consumo y la educación
 - Planificación familiar y bienestar
- Alternativas extremas
 - La definición de Caracas
 - El control de la natalidad
- Elementos para una política de desarrollo y mejoramiento de la población
- Algunas características de la población
- El ejercicio de Burgeois-Pichat
- Inversiones demográficas
- Educación y otras condiciones de vida
- Planificación y Desarrollo de los recursos humanos
- Organización y Desarrollo de los mercados de trabajo
- Planificación del Desarrollo y de la repartición geográfica de la población

NOTA: Se espera que los organismos internacionales interesados, en consulta con los países y con la cooperación de expertos en la materia, elaboren un plan de estudios del curso que sea coherente con los lineamientos señalados en este documento.

