



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.41/L.1

23 al 29 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).

LOS ESTUDIOS DEMOGRAFICOS EN LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO

Base de Discusión

preparado por

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
y
Centro Latinoamericano de Demografía



I. INTRODUCCION

1. La necesidad de intensificar y perfeccionar el uso de datos y estudios demográficos en la planificación económica y social es cada vez más evidente. Las Naciones Unidas, a través de su División de Población, ha promovido la realización de tres seminarios^{1/} sobre este tema y otros relativos a sectores específicos de la planificación. Tanto la CEPAL como el ILPES y el CELADE, a través de documentos, conferencias, docencia, investigación y asistencia técnica, han llevado adelante una actividad que ha estimulado la consideración de estos aspectos por parte de planificadores y demógrafos. La OEA y el BID están impulsando actividades con propósitos muy semejantes y han examinado la posibilidad de organizar programas destinados al estudio de las relaciones mutuas entre demografía y planificación del desarrollo. Por su parte el PREALC hace incapié en la necesidad de no perder de vista las relaciones mutuas entre población y empleo.

Estas coincidencias impulsaron a la División de Población de las Naciones Unidas, la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos a través del Departamento de Asuntos Sociales, en conjunción con el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (OIT), el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica para la América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y el Centro Latinoamericano de Demografía a patrocinar este Seminario.

^{1/} Addis Abeba, Etiopía, julio de 1969; Kiev, Ucrania, septiembre de 1969 y Beirut, Líbano, noviembre de 1970.

Se definieron los siguientes objetivos:

- i) Discutir con funcionarios responsables de los programas de planificación nacional, las posibilidades y perspectivas del uso de los estudios y datos demográficos en la planificación del desarrollo;
- ii) Discutir los aspectos sustantivos y metodológicos del sistema de interrelaciones entre demografía y planificación y los métodos y técnicas requeridos para incorporar las variables demográficas en la planificación;
- iii) Discutir en líneas generales el contenido de un programa de enseñanza de dichos métodos y técnicas.

Aún cuando se reconocen las dificultades que presentan objetivos tan ambiciosos, se cree también que el aumento de conocimientos y el ensanchamiento de objetivos que han tenido lugar en la última década permiten encarar esta tarea con razonables posibilidades de éxito.

La mayor cantidad de información de la que actualmente se dispone en los países de la América Latina, unida al nacimiento y desarrollo de centros de investigación, enseñanza y asesoría nacionales e internacionales, públicos y privados, ha permitido llevar adelante estudios e investigaciones sobre diferentes aspectos teóricos y prácticos desde el punto de vista particular de cada disciplina. La suma de estos conocimientos y el creciente interés de los especialistas por incursionar en lo que hasta no hace mucho tiempo se consideraba campo ajeno a sus actividades, han permitido sentar las bases para establecer relaciones interdisciplinarias.

En el caso de los demógrafos ese interés se ha puesto de manifiesto en la ejecución de estudios e investigaciones que son de utilidad para planificadores globales, de los recursos humanos, de la educación de la salud, etc. En el de

los planificadores es posible verificar que, a la luz de los enfoques más modernos, los planes de desarrollo de la última década elaborada por las oficinas nacionales incluyen en mayor o menor grado las variables demográficas y diferentes aspectos de la composición de la población.

Hoy es posible y oportuno reunir a jefes de oficinas nacionales de planificación y especialistas de diferentes instituciones, para iniciar en la América Latina un diálogo que habrá de redundar en provecho de todos. Se espera que esta reunión aporte bases concretas para un mejor conocimiento de las relaciones mutuas entre el comportamiento demográfico y los efectos de un programa de desarrollo económico social.

II. INFLUENCIAS RECIPROCAS ENTRE DESARROLLO Y VARIABLES DEMOGRAFICAS

a) Influencia del desarrollo. Es posible distinguir dos grandes líneas de relaciones entre desarrollo y población. Ambos tipos de nexos, aunque complejos, pueden ser esquematizados en alguna medida.

Uno de los vínculos más nítidos es la relación entre la tecnología y la situación demográfica latinoamericana. En esta materia puede discernirse la presencia dominante de la tecnología médica y farmacéutica, en las campañas contra enfermedades endémicas y epidémicas, en general, el logro de mejores condiciones sanitarias a través de obras de infraestructura. Muchos de estos elementos provinieron de fuera de América Latina. La fuente principal de este tipo de cambios parece, pues, ser externa a la región.

Esta clase de influencias técnico-económicas, con fuerte efecto demográfico, se ha venido asimilando en diversos países de la región con cierto grado de independencia respecto a su etapa de desarrollo o a las modalidades económicas del mismo, fueran éstas de exportación primaria o de industrialización sustitutiva.

De todos modos, el efecto ha sido notable en la reducción de la mortalidad y en las últimas décadas han ocurrido cambios significativos al respecto. Para el futuro, el propio éxito que lograron esos instrumentos limita su posible efecto. Si bien es cierto que aún hay campo por avanzar en sanidad, en infraestructura vinculada y disponibilidad de medicinas y hospitales, así como en cultura sobre salud, los efectos difícilmente puedan alcanzar la misma importancia del pasado, aunque en términos regionales y para algunos países todavía revistan gran importancia.

La segunda línea de relaciones es más el fruto de la situación actual del desarrollo latinoamericano y parece estar ligada a las nuevas modalidades que

éste adopte. Al mejorar el ingreso de la población latinoamericana, se produce también un incremento de la demanda y un conjunto de cambios entre los que se encontrará muy probablemente una reducción en la fecundidad. Si ese incremento, como ha ocurrido en el pasado, se da sin cambios significativos en la distribución del ingreso, el efecto del mayor ingreso sobre la reducción de la fecundidad se dará seguramente de manera bastante lenta, pues los grupos de bajos ingresos, que son los que reúnen los atributos más típicos del subdesarrollo requieren un cambio importante del ingreso para alcanzar patrones económico-culturales que usualmente corresponden a una fecundidad menor.

Los efectos del desarrollo sobre las variables demográficas serán más intensos en los grupos más bajos que constituyen un 40 por ciento de la población de América Latina (con consumo por persona de unos 73 dólares al año) ya que en términos de sanidad, infraestructura, acceso a servicios médicos y medicinas, cultura en salud, ocupación, educación y capacitación, los niveles de este gran grupo de la población latinoamericana son actualmente sumamente reducidos.

Más que la influencia del desarrollo, en general, sobre la situación demográfica, los cambios significativos en esta última se producirán fuertemente asociados con lo que ocurra con las condiciones de vida, el grado de ocupación, la distribución del ingreso y las posibilidades ocupacionales para los estratos de bajo ingreso; es decir, que las características de ese desarrollo revestirán seguramente una importancia decisiva.

En consecuencia, se aprecia cómo en el futuro la influencia del desarrollo sobre las variables demográficas dependerá, en gran medida, de las modalidades que los propios latinoamericanos impriman al proceso.

b) Influencia de la situación y dinámica demográficas. El proceso de desarrollo económico, especialmente en lo que él supone en cuanto a cambios en el nivel de vida de importantes sectores de la población, tiene, como se ha

señalado, incidencia en el comportamiento de las variables demográficas. A su vez, el tamaño, composición y distribución de la población, así como también la dinámica demográfica que las determina, tienen influencia en la marcha del proceso de desarrollo económico, lo que hace aconsejable su consideración dentro de los esquemas de planificación.

Por obvio no sería quizás necesario señalar que se planifica para una población determinada que en el punto de partida del plan tiene un tamaño dado, está distribuida en el territorio siguiendo un cierto patrón y posee estructuras en cuanto a edad, sexo, estado civil, educación, actividad económica que le son propias. Estas características consideradas aún en un contexto puramente estático están contribuyendo a determinar en el momento inicial, entre otras, variables tan importantes desde el punto de vista económico como tamaño potencial del mercado, nivel de consumo efectivo, composición de la demanda efectiva, tamaño, localización, calificación y composición por edad y sexo de la fuerza de trabajo, y en cierta medida, la localización geográfica de la actividad económica.

Sometidas a la influencia dinámica de la fecundidad, la mortalidad y la migración, tanto interna como internacional, las características iniciales de la población se van modificando, fenómeno que a su vez afecta el proceso de desarrollo económico. El saldo neto de los nuevos contingentes que se agregan a la población está obviamente determinado por la operación de los componentes del cambio demográfico antes citado, pero los efectos sobre el sistema económico serán diferentes según se combinan dichos componentes. Una población que aumenta por una combinación de crecimiento vegetativo e inmigración internacional plantea a la economía requerimientos distintos de otra que crece principal, o exclusivamente, por la acción del saldo entre fecundidad y mortalidad. Aparte que la segunda forma tendrá una mayor

proporción de menores que impondrán ciertas características a las estructuras de las demandas de servicios al sistema, contará proporcionalmente con una fuerza de trabajo menor. Ahora bien, un mismo crecimiento vegetativo puede darse como resultado de la combinación de distintos niveles de fecundidad y mortalidad. Según sea esta combinación se afectará no sólo el propio proceso de desarrollo sino también, claro está, las decisiones de política que se adopten en la esfera de la planificación. Una tasa baja de crecimiento de la población que sea resultado de una fecundidad y una mortalidad de niveles reducidos (que determinan una estructura por edad en que los menores de 15 años representan aproximadamente una cuarta parte de la población total) tiene consecuencias diferentes en cuanto a estructura del consumo y en cuanto a demanda de inversiones en general, y en particular, en vivienda, educación y fuerza de trabajo, que una tasa de igual magnitud resultante de niveles altos de fecundidad y mortalidad (que determinan que la mitad de la población aproximadamente esté por debajo de los 15 años).

Examinando aún en mayor detalle la estructura de la fecundidad en cuanto a su composición por edad, por grupos sociales y su nivel diferencial según área geográfica, es posible observar que puede darse un mismo o parecido valor de la fecundidad total con un comportamiento muy variado de diversos grupos sociales, regiones, etc., que forman parte de ese total. Esta diversidad tiene diferentes consecuencias en la distribución del ingreso, en la demanda de ciertos servicios sociales y en la asignación de recursos por áreas geográficas del país.

La mortalidad es diferencial en cuanto a su intensidad y a las causas de muerte no sólo por edad y por grupos sociales, sino también por área geográfica. Distintas estructuras en cuanto a las primeras características y distintas distribuciones espaciales de la mortalidad determinarán decisiones

diferentes, entre otros aspectos, en la asignación de recursos en el área de salud y en el de infraestructura sanitaria (acueductos, alcantarillados, etc.).

Finalmente, la distribución de la población en el territorio puede modificarse por la acción exclusiva o combinada de un crecimiento vegetativo diferencial por áreas y por la migración interna e internacional. La redistribución de la población, que en América Latina reviste caracteres de gran dinamismo, es parte del proceso de desarrollo económico y cambio social, del cual es a su vez causa y efecto.

La afirmación general anterior no impide reconocer que distintas tendencias de evolución en cuanto a la distribución geográfica de la población comportan efectos diferenciados en la marcha de la economía y deberían determinar la adopción de políticas diferentes en concordancia con las metas que se pretenda lograr. Elevada y continua concentración en una o pocas ciudades, en oposición a la existencia de un número mayor de ciudades grandes en procesos de expansión, migración rural-urbana predominante, en lugar de que la misma sea acompañada también de importantes movimientos entre áreas rurales y entre ciudades de diferente tamaño; tendencia al asentamiento de núcleos de población extranjera en ciertos polos de atracción del país, a diferencia de la no existencia de inmigración internacional de alguna importancia; todos estos son fenómenos que influirán de muy diversa manera en el proceso de desarrollo económico y que incidirán en la formulación de los planes de desarrollo regional, en la utilización de la mano de obra disponible, en la asignación de recursos para programas de viviendas e infraestructura física, etc.

c) Un campo importante de influencias recíprocas: migraciones internas, distribución geográfica de la población y urbanización. Los aspectos relativos a la regionalización de los planes de desarrollo, las migraciones internas y la urbanización constituyen un área de problemas que son sumamente importantes

para los países de América Latina y que tienen estrecha vinculación con la demografía.

Estos procesos de migración interna son inseparables del cambio y del desarrollo. Las corrientes migratorias tienen como uno de sus motivos principales la obtención de mejores oportunidades económicas y de condiciones sociales y niveles de vida más deseables. Estas distintas condiciones económicas y sociales tienen, a su vez, una expresión en distintos comportamientos demográficos (diferentes patrones y niveles de fecundidad). Las mejores oportunidades económicas frecuentemente se ligan no sólo a las posibilidades de obtener un mayor ingreso, sino también a la mayor diversificación de posibilidades de empleo.

Los problemas y posibilidades del crecimiento económico y la atención de las demandas sociales que corresponden a la radicación de la población están entonces, estrechamente relacionados entre sí. La creación de empleos y la elevación del nivel de actividad económica requiere esfuerzos de provisión de infraestructura y de inversión en actividades productivas. La población que obtiene su sustento de estas actividades, a su vez, tiene necesidades de provisión de vivienda, salud, educación, servicios sanitarios, etc., que también caen bajo la atención directa de los planificadores.

Por otra parte, los problemas regionales y de distribución geográfica de la población y de las actividades económicas plantean el problema de la relación entre los recursos humanos y la población, los recursos naturales y los recursos de capital. En muchos de los países de América Latina se detectan situaciones de concentración muy alta de población en zonas de recursos naturales relativamente más escasos, con el consiguiente nivel de vida más bajo, y por otra parte, de regiones ricas en recursos naturales y relativamente vacías en cuanto a población.

Esta relación entre recursos naturales y de capital y recursos humanos también plantea problemas relativos a las calificaciones específicas que se requieren para aprovechar estos recursos.

Uno de los casos en que son más claro los desequilibrios que se producen a raíz de las migraciones internas, se relaciona con la urbanización. Los grandes déficit de servicios urbanos, los crecimientos posiblemente excesivos de las principales ciudades de algunos países de América Latina, aún el hecho de que el proceso de urbanización no se corresponda estrictamente en todos los casos con la creación de oportunidades de ocupación productiva-manifestada en la concentración de mano de obra en actividades de baja productividad y en servicios y en los problemas de marginalidad que éste tiene conexos son entre otros algunos de los problemas vinculados con este proceso de urbanización que, además de exigir una gran disponibilidad de recursos de inversión para atender las correspondientes necesidades, crean también problemas sociales sumamente importantes.

En el campo del desarrollo regional, las migraciones internas y la urbanización plantean una serie de aspectos de gran interés tanto para los planificadores como para los demógrafos. Aunque se ha avanzado en la elucidación de las causas que producen estas migraciones internas, que las aceleran o retardan y que definen su dirección, es todavía necesario continuar profundizando en el conocimiento de este campo; el conocimiento de estas causas es esencial para poder actuar sobre tales desplazamientos orientándolos de acuerdo a las necesidades del desarrollo. También se requiere mayor conocimiento acerca del tipo de personas que forman parte predominante de tales migraciones; sus motivaciones, sus calificaciones, el período de adaptación a los nuevos sistemas de vida urbana, si mantienen o no aspectos importantes de su modo de vida rural en el medio urbano, los tipos de ocupaciones para los cuales tienen predisposición

y las que encuentran, su demora en adquirir las calificaciones que requieren en las nuevas tareas, etc. También los cambios en el comportamiento demográfico que inducen estas migraciones representan un área muy insuficientemente explorada y conocida: la magnitud y rapidez de los cambios inducidos en la fecundidad, la mortalidad, la tasa de participación en el mercado de trabajo, etc.

III. LA EXPERIENCIA EN LA PLANIFICACION EN LA AMERICA LATINA

En el decenio de los años 50 se han elaborado una serie de estudios sobre el desarrollo económico de los países que contribuyeron a perfeccionar técnicas y métodos en la medida en que se iban presentando enfoques alternativos.

En esos trabajos se estableció que el proceso de planificación comprende aproximadamente tres etapas: el diagnóstico, la definición de objetivos y metas y la determinación de las necesidades de expansión tanto global como sectorial de la economía, con el auxilio de modelos pertinentes.

Interesa pues, hacer una breve referencia a las bases metodológicas elaboradas para la planificación, a sus requerimientos de datos demográficos y al uso que en los planes latinoamericanos se ha hecho de los mismos.

En la etapa del diagnóstico es donde se ha utilizado una mayor cantidad de información demográfica, la que generalmente se refiere al tamaño de la población, su distribución por edad, la tasa de crecimiento, la distribución regional de la población, los niveles de fecundidad y mortalidad, la mortalidad infantil, los niveles de analfabetismo, las tasas de participación en la actividad económica, las estimaciones sobre el tamaño de la fuerza de trabajo, etc.

Es en esta etapa del diagnóstico, donde el uso de los datos demográficos adquiere actualmente una mayor dimensión. De un lado la caracterización e identificación de los problemas actuales, obliga a investigar las características de la población, v.g., el número de niños que no están atendidos por el servicio educativo, al número de personas que no dispone de servicios para eliminar las aguas residuales, el número de personas que no tienen abastecimientos

controlados de agua potable, la clasificación de la población infantil según las causas de morbilidad y mortalidad, la población que se encuentra con un déficit de viviendas para lo cual se hace necesaria la estimación del tamaño medio de la familia.

Del otro lado, el examen del tipo de problemas que se pueden dilucidar a partir de la proyección de las tendencias económicas actuales, obliga a los planificadores a disponer de proyecciones de población. La utilidad de las mismas radica en el hecho de que ofrecen una base adecuada para el análisis de algunos sectores, en particular aquéllos que se refieren al aspecto social (educación, salud, vivienda) e infraestructura de la misma índole tales como agua potable y alcantarillado.

En la etapa de definición de objetivos y metas, en la medida en que ciertas características de la población hayan intervenido en el diagnóstico y se hayan mostrado como problemas, pasarán explícita o implícitamente a formar parte de los objetivos y metas que el proceso de desarrollo deberá superar. Un ejemplo relativo a la esfera social es que si el plan contempla una reducción de la mortalidad infantil como un objetivo deberá hacer uso de la proyección demográfica para establecer las metas cuantitativas de tal reducción. Otro ejemplo relativo a la parte global del Plan es que si éste contempla un mejoramiento en los niveles de vida de la población será necesario que se incorporen los datos de distribución del ingreso según tramos de población para permitir cuantificar el objetivo que el plan desea lograr. En el mismo campo global de análisis se podría mencionar el objetivo de reducir la desocupación, por ejemplo, con lo cual se requiere una proyección de la disponibilidad de mano de obra a partir de la proyección de la población para contrastarla con los puestos de trabajo ofrecidos por la economía.

En la tercera etapa, en la que se definen las orientaciones de la política de desarrollo y sus modalidades y requisitos de implementación, se requiere disponer de una mayor cantidad de elementos metodológicos que permitan establecer vinculaciones más claras y operativas de aspectos demográficos con los de desarrollo.

En general, si bien se trata de un campo en el cual existen continuas innovaciones, la práctica común ha consistido en realizar por una parte un planteamiento global que permitiera dar una primera idea acerca del conjunto de las variables macroeconómicas más importantes. Paralelamente con esta aproximación global se procede a efectuar desagregaciones sectoriales hasta llegar al nivel de los proyectos. El modelo global daría el marco de referencia mientras que las desagregaciones sectoriales, constituirían subdivisiones de aquellas proyecciones globales.

Una característica general que se puede encontrar en los textos metodológicos, cualquiera sea el grado de complejidad de los modelos que se presentan, radica en el hecho de que estos modelos no incorporan sistemáticamente la variable demográfica, o si la incorporan es sobre la base de tomar a la población como un dato.

Los análisis y proyecciones efectuados por los demógrafos son utilizados como "datos" para la consideración de problemas relativos a ocupación, recursos humanos, educación y salud, evolución del ingreso per cápita, nivel de vida, etc. Frecuentemente las proyecciones suministradas por los demógrafos presentan más de una hipótesis, que suelen recibir el carácter de supuestos alternativos dentro de un rango máximo y mínimo. Precisamente el hecho de que se presente más de una hipótesis obedece a la circunstancia de que el tamaño y composición de la población estarán influidos por el comportamiento -no totalmente determinado- de algunas variables económicas y sociales, por la forma en que evolucione

el proceso de desarrollo y la influencia que esto tenga sobre la mortalidad, la fecundidad, los procesos de migración interna, etc. Los supuestos relativos al cambio económico y social que tienen detrás estas proyecciones y análisis demográficos, generalmente no se hacen explícitos por falta de elementos de juicio que permitan definir y concretar esos supuestos.

En esta forma, no es posible considerar el grado de coherencia que hay entre las políticas y cambios previstos en los planes, y las proyecciones demográficas de que se parte. Por ejemplo, en caso de que se definan políticas que cambien en forma sustancial el nivel de vida de la población, sobre todo de los estratos de ingresos más bajos, tales cambios podrán influir a su vez sobre el comportamiento de la mortalidad y de la fecundidad de estos grupos. En caso de que las políticas de desarrollo amplíen sustancialmente las oportunidades de ocupación, muy probablemente se alterará el comportamiento de la población en edad activa -particularmente de las mujeres- que podrán buscar trabajo remunerado con mayor intensidad. En caso de que como parte de la política de desarrollo se realicen esfuerzos de gran envergadura para descentralizar la actividad económica y social del país, creando nuevos centros dinámicos de crecimiento, los desplazamientos internos de población podrán sufrir una modificación inducida por las variaciones producidas en la distribución geográfica de las actividades económicas.

Los ejemplos que se han enunciado apuntan hacia el hecho de que no es apropiado considerar las variables demográficas como "datos", partiendo de ellas para analizar sus implicaciones en cuanto al desarrollo económico y social, sin considerar a su vez la influencia que este último tendrá sobre el comportamiento de algunas de las principales variables demográficas.

Cuando se considera solamente la confección de los planes a mediano plazo, de cuatro a cinco años de duración, suele considerarse no totalmente correcto

pero aceptable este procedimiento de considerar como datos las variables demográficas. En efecto, la influencia que el desarrollo puede ejercer sobre el comportamiento de estas variables, toma tiempo; las variables demográficas generalmente tienen un comportamiento bastante estable que cambia solamente con lentitud.

Pero la esencia de la planificación, que consiste en definir metas de más largo plazo para la evolución económica, social y política, y en establecer las políticas apropiadas para cumplir dichas metas, requiere también considerar como parte de los procesos de planificación visiones de más largo plazo que los cuatro o cinco años que generalmente corresponden a cada plan, de modo que estos últimos sean definidos en el contexto de una visión de perspectiva más amplia. Y si se consideran estos plazos más largos, es claro que no debe desconocerse el cambio que el desarrollo económico y social puede inducir sobre la población. Para poder definir cuáles de las proyecciones elaboradas por los demógrafos (las "máximas" o las "mínimas") se corresponden mejor con las orientaciones de desarrollo elaboradas por los planificadores, y discutir el grado de coherencia que hay entre la evolución prevista de las variables demográficas y el cambio en la ocupación, el nivel de vida, etc., es necesario discutir estas proyecciones demográficas despojándolas de su carácter de "datos" y examinando su interdependencia con el resto de los análisis efectuados. En este examen, el tamaño de la población, su estructura de edades, su distribución geográfica dentro del país, su comportamiento respecto a mortalidad y natalidad, etc., no pueden tomarse hacia el futuro solamente sobre la base de tendencias del pasado; es preciso penetrar analíticamente en los hechos que pueden modificar este comportamiento histórico, y en particular en la forma en que dicho comportamiento puede resultar afectado en uno u otro sentido por los esfuerzos de desarrollo que se prevén.

Es preciso tener en cuenta que no solamente la población se toma como un dato en los planes de mediano plazo, sino que un procedimiento análogo suele emplearse con otros elementos que también cambian lentamente, tales como la tecnología, la infraestructura y los patrones de demanda para consumo. Esto no implica, sin embargo, desconocer la importancia que puede tener el cambio de estos elementos, ni el hecho de que precisamente uno de los objetivos de la planificación consiste en prever o incorporar dichos cambios a las políticas de desarrollo. En estas políticas se opera precisamente sobre todos estos elementos de cambio lento; muchas de las acciones que se pueden realizar en el corto y en el mediano plazo en todos estos aspectos madurarán completamente en un período más largo, tal como puede esperarse de las variables demográficas. Los proyectos de gran envergadura vinculados con inversiones de infraestructura y con sectores productivos básicos suelen producir sus efectos completos también en un plazo de tiempo muy extendido. El desarrollo de las ciudades, sus planes de suministro de energía y agua, los componentes troncales de la red de transportes, la apertura de nuevas regiones geográficas de un país, los planes de reforma agraria, el desarrollo de industrias básicas, tampoco tienen efectos que pueden considerarse dentro de los estrechos límites de un plan de mediano plazo. Algo similar ocurre con la educación, que suele producir sus efectos completos realmente al cabo de una generación.

Puede decirse que toda política de desarrollo representa un esfuerzo para modificar las tendencias del pasado que condicionan fuertemente el presente. Para diseñar estas políticas no sólo debe tenerse una visión de largo plazo, sino que además es preciso contar con elementos de juicio que permitan cuantificar y precisar los cambios posibles. Las proyecciones demográficas no pueden entonces ser simples extrapolaciones de tendencias observadas ni parece conveniente

que sean hechas sin analizar su relación con los grandes cambios que constituyen el desarrollo económico, social y político. En el pasado se ha observado en América Latina cambios importantes en la evolución demográfica; de modo que aún para interpretar inteligentemente los hechos del pasado y prever las consecuencias de su posible evolución futura, se necesita un mínimo de conocimiento analítico. Si se hubiera proyectado las tendencias demográficas antes de la introducción de las obras de agua y desagüe o de las campañas contra el paludismo, de la disponibilidad de antibióticos, etc., se hubieran obtenido proyecciones muy deficientes en caso de que no se hubieran introducido estos nuevos hechos.

En síntesis, aunque la planificación opera en gran medida en base a planes de mediano y corto plazo, requiere una visión más integral y de más largo plazo que permita observar el comportamiento de las variables demográficas acompañadamente con las modificaciones en los otros aspectos del desarrollo. En este caso es demasiado limitado el procedimiento de tomarlas como datos exógenos.

IV. PERSPECTIVAS Y PROGRAMAS

En el campo del estudio de la población, se ha avanzado en el conocimiento de las variables demográficas y en sus factores determinantes y se ha logrado cierta madurez y solidez en cuanto a los métodos y procedimientos utilizados.

Se ha acentuado la necesidad de la realización de estudios que no sólo se refieren a las variables demográficas, sino que además expliquen los cambios de las mismas dentro del contexto económico y social en que evoluciona la población. Se comprende que la realización de este tipo de estudios exige la coordinación de esfuerzos y el trabajo conjunto de profesionales de diferentes disciplinas. Es en esta dirección hacia donde se encaminan algunas de las actuales investigaciones demográficas. Por otra parte, los organismos internacionales se encuentran preocupados en llevar adelante estudios que conducen a una integración de los estudios económicos y sociales. Un ejemplo concreto de este hecho se trasunta en diversos trabajos entre los cuales se puede contar el realizado por ILPES-CELADE. Esta preocupación surge también en algunos ámbitos donde se tiende a formar grupos interdisciplinarios.

De estos comentarios trascienden por lo menos dos hechos igualmente importantes: la necesidad de formar especialistas que integren las diferentes disciplinas y la necesidad de aumentar los esfuerzos dirigidos al estudio de las relaciones entre el comportamiento demográfico y variables de otras ciencias sociales que intervienen en el proceso de planificación.

Cada una de las necesidades requiere indudablemente diferentes modos de ser enfrentados y también, cierta prioridad.

Parece obvio decir que para formar especialistas que integren las diferentes disciplinas debe existir un cuerpo de conocimientos que sea su patrimonio. Ese

cuerpo de conocimiento todavía es muy pequeño. Se requiere una gran cantidad de estudios e investigaciones interdisciplinarias para formarlo. De ahí que resulte evidente la necesidad de aumentar los esfuerzos que permiten avanzar en este campo.

Resulta clara la utilidad de formar grupos interdisciplinarios nacionales o internacionales en los que intervinieran las instituciones públicas y privadas interesadas, especialmente las oficinas nacionales de planificación y las universidades.

Estas dos clases de instituciones trabajando en estrecho contacto pueden dar a las investigaciones un carácter que se adapte a los requerimientos más inmediatos de los países al mismo tiempo que se realiza en el más alto nivel científico.

La prioridad aludida más arriba parece rigurosamente lógica pero desde un punto de vista práctico no lo es tanto. Los países tienen urgencia por disponer de este tipo de profesional y no pueden darse el lujo de esperar que exista un cuerpo de conocimientos considerable para formarlos adecuadamente. Lo necesitan ahora.

Para la formación de especialistas en el período de transición podría tal vez sobre la base de profesionales que provinieran de uno de los campos científicos involucrados pero que adquirieran formación adicional en otro.

Debería considerarse tres aspectos: a) los campos de los que deberán provenir los candidatos; b) el contenido que deberá dársele a la enseñanza, y c) cuáles serán los sistemas formales responsables de la formación de los especialistas.

En principio, parecería que los especialistas de cualquiera de las disciplinas involucradas reunirían los requisitos que se solicitarían de los candidatos.

Planificadores, médicos, economistas, sociólogos, demógrafos, maestros, etc., podrían ser candidatos.

En lo que al contenido se refiere, debería contemplar las necesidades más inmediatas de los países. El acento que los países pongan en los diferentes sectores de la planificación dará seguramente las pautas.

Los sistemas responsables de la formación de los especialistas podrían ser básicamente las universidades y los departamentos, instituciones o centros, dependientes de las universidades o no, que estén directamente interesados en la planificación del desarrollo o en la demografía. También, como en lo que a investigaciones se refiere, deberían formular sus programas en estrecha consulta con las oficinas nacionales de planificación.

