20 FEB. 197

NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

LIMITADO
ST/ECLA/Conf.41/L.17
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).

Santiago de Chile, 23 a 29 de agosto de 1971

INFORME FINAL

I N D I C E

		Página
1.	Disponibilidad y uso de los datos demográficos	4
2.	La elaboración estadística	6
3.	Necesidad de estudios sobre interrelaciones	6
4.	Las variables demográficas se incorporan a los planes como datos exógenos	7
5.	Necesidad de intensificar la colaboración entre economistas y demógrafos	8
6.	Desagregación necesaria para el tratamiento de las relaciones entre variales demográficas y aspectos sociales y económicos de desarrollo	9
7.	Formación de especialistas	10
8.	Alcance de la definición gubernamental de la política	10
9.	Unidades de análisis demográfico en oficinas de planificación	11
	Objetivos sociales y variables demográficas en la planificación	11
	Relaciones entre variables económicas y demográficas: ensayo de un modelo	15
	Secuencia del proceso de formulación de metas de empleo en la planificación	20
	La utilización de datos demográficos y el tratamiento de las variables de la población en planificación de la salud	23
	Aspectos demográficos de la planeación de la educación	27
	El uso de datos y estudios demográficos en la planificación del desarrollo regional	32
	Programa de adiestramiento sobre población y planificación del desarrollo	37
	ANEXO I	49
	ANEXO II	54
	ANEXO III	56
	ANEXO IV	62

En la ciudad de Santiago de Chile se realizó el Seminario sobre Utilización de Estudios y Datos Demográficos en la Planificación, entre los días 23 y 29 de agosto de 1971, con el auspicio de las siguientes instituciones:

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)

El Seminario tuvo su origen en la necesidad cada vez más evidente de intensificar y perfeccionar el uso de datos y estudios demográficos en la planificación del desarrollo económico y social. Las instituciones auspiciadoras han ido desarrollando una actividad tendiente a responder a esa necesidad a través de seminarios, estudios, documentos, conferencias, investigaciones, docencia y asistencia técnica, interesando en esa labor a funcionarios responsables de la planificación del desarrollo en los países latinoamericanos.

Los objetivos del Seminario fueron los siguientes:

1. Discutir con los 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;

2. 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;

3. Discutir en líneas generales el contenido de un programa de enseñanza de dichos métodos y técnicas.

El Seminario se desarrolló en dos partes. La primera estuvo destinada a identificar los problemas demográficos de mayor importancia para la planificación del desarrollo nacional; examinar la naturaleza del sistema de relaciones mutuas entre la variable "población" considerada en su doble aspecto de factor productivo y de sujeto de necesidades de consumo; especificar las implicaciones que deriven de lo anterior para los enfoques, métodos y técnicas, y definir las necesidades básicas que habría que satisfacer en materia de capacitación y asistencia técnica, para que los países puedan disponer con oportunidad de la información demográfica para la formulación de las políticas de población y diseñar métodos y técnicas de planificación adecuadas para cumplir el objetivo anterior. En esta primera parte se utilizaron como documentos de discusión los indicados con las claves L. 1 y L. 1 Addendum que figuran en la lista de documentos presentados al Seminario (Anexo IV).

La segunda parte estuvo destinada al examen detallado de los puntos anteriores y a la utilización de los estudios demográficos en la planificación sectorial y regional. En esta segunda parte se utilizaron como documentos de referencia los mencionados específicamente en el calendario que se incluye en este informe como Anexo II.

Durante todo el Seminario se vio enriquecida la discusión por el aporte de los participantes, que en el caso de los representantes de las oficinas nacionales de planificación sirvió también de valiosa y actual ilustración de la realidad latinoamericana. En este sentido, es importante destacar que algunos países presentaron además al Seminario documentos relativos a las experiencias nacionales (mencionados en la lista del Anexo IV).

El Seminario contó con 24 participantes de las Oficinas de Planificación de 15 países latinoamericanos. Como invitados especiales asistieron los señores Jean Bourgeois-Pichat, Director del Instituto Nacional de Estudios Demográficos de Francia; Dudley Seers, Director del Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex, Inglaterra, y Osvaldo Sunkel, Investigador del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, que tuvieron a su cargo la exposición básica de los aspectos a discutirse en el Seminario. Un crecido número de observadores de los países y de organismos internacionales, elevó a 54 el total de las personas participantes. Una lista de ellos figura en el Anexo III.

Las sesiones tuvieron lugar en la sede de la CEPAL, de acuerdo con el calendario incluido en el Anexo II.

Inauguró el Seminario el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, señor Carlos Quintana, quien subrayó que el hecho de "discutir las posibilidades y perspectivas del uso de los estudios y datos demográficos en la planificación del desarrollo implica un reconocimiento de que las características y cambios económicos, sociales y demográficos están estrechamente interrelacionados, aun cuando se tenga presente que el sistema de mutua dependencia no sólo es relativamente poco conocido sino que tampoco ha recibido hasta ahora la necesaria atención".

La primera parte del Seminario, destinada a todos los participantes y que ocupó los dos primeros días, estuvo dedicada a la discusión del tema "Los estudios demográficos y la planificación del desarrollo".

La discusión versó sobre aspectos importantes relativos al tema enunciado. Varias veces se plantearon cuestiones aparentemente contradictorias como resultado del diferente grado de desarrollo del uso de datos y estudios demográficos en la planificación, considerados los países individualmente. Es de gran interés reseñar algunas de esas cuestiones.

1. Disponibilidad y uso de los datos demográficos.

En primer lugar, hubo consenso general sobre la utilidad de los datos de población, entre otros aspectos, en la cuantificación de las metas y en las implicaciones de los cambios que los planes tratan de promover, posibilitando un análisis preliminar de distintas alternativas posibles. Por ejemplo, diferentes proyecciones de población permitirían evaluar la influencia que los cambios en las componentes del crecimiento demográfico podrían tener en el tamaño y la estructura de la población, determinantes éstos muy importantes de los requerimientos y posibilidades de la economía.

Muchos participantes, especialmente funcionarios de las oficinas de planificación se quejaron de la insuficiencia de información sobre población. La utilización más intensa y apropiada de los datos y estudios demográficos en los procesos de planificación puede estar limitada por su disponibilidad, especialmente con el grado de desagregación muchas veces requerido. Por eso se incurre en una exageración cuando se afirma que no se utilizan los datos de población en la planificación. Por ejemplo, a nivel sectorial el uso es bastante intenso. Baste recordar sectores como vivienda, salud, educación, seguridad social, cuya planificación no podría concebirse sin la utilización de dicha información. Incluso, a veces no es posible tomar algunas decisiones importantes por falta de datos.

Las deficiencias en cantidad, calidad y adecuación de la información fueron otros aspectos mencionados insistentemente por los participantes. Se hizo notar también que la limitación de información es asimismo, motivo de preocupación de los demógrafos, pues esta circunstancia restringe la posibilidad de hacer estudios más profundos y detallados que podrían hacerse dado el grado de desarrollo del análisis demográfico.

Sin embargo, se reconoció que la calidad y cantidad de información sobre población existente en la América Latina es superior a la disponible en otras regiones poco desarrolladas, y que a veces se presenta el caso de que la información disponible no se utiliza totalmente.

Se reconoció también que la disponibilidad y adecuación de los datos depende en parte de las demandas que los usuarios hacen a los productores de información. Se señala que una de las fuentes más importantes de información es el censo de población y puede satisfacer muchos requerimientos de planificadores y demógrafos. Es necesario adoptar previsiones en las distintas etapas de la elaboración del censo, empezando por la formulación misma de la cédula censal, incluyendo las preguntas y definiciones apropiadas para el análisis ulterior.

Es conveniente también definir regiones o segmentos geográficos relevantes para cierto tipo de análisis y diseñar un programa de tabulaciones que responda a los objetivos definidos.

Se han hecho progresos, naturalmente. Sin embargo, planificadores y demógrafos deberían asumir una responsabilidad más grande en la programación de los censos. Su intervención en las distintas etapas de la preparación debería ser tomada en cuenta a fin de influir en las decisiones de los organismos encargados de levantar los censos.

Las limitaciones anteriormente señaladas no debieran ser motivo para restringir el alcance y las modalidades del tratamiento de problemas sociales y económicos que requieran datos demográficos. La consideración desagregada de distintos grupos y estratos socio-económicos, es un aspecto en el que se puede avanzar a pesar de esas limitaciones.

Se señaló que sería muy valiosa la intensificación de la colaboración entre demógrafos, economistas, sociólogos, y otros científicos sociales, que se ha establecido con el correr de los años. Esta colaboración conduciría a definir mejor las modalidades de utilización de la información demográfica.

2. La elaboración estadística.

Muchos de los participantes estuvieron de acuerdo en cuestionar la pertinencia de ciertas categorías estadísticas que se emplean y que generalmente corresponden a modelos de países desarrollados, que no necesariamente expresan la realidad de los países latinoamericanos. Un problema que suele presentarse al elaborar los datos, según se ha comentado reiteradamente, se refiere a la necesidad de disponer de información a un nivel amplio de desagregación para poder hacer análisis más detallados y precisos de esa realidad latinoamericana. Por ejemplo, se critica la clasificación por ocupaciones y por categoría ocupacional que las oficinas de estadística utilizan siguiendo recomendaciones internacionales. Se cita que en algunos casos se mezclan en una sola categoría personas que pertenecen a estratos socio-económicos muy diferentes, lo que contradice en parte los propósitos que indudablemente se tuvieron en cuenta al recomendar dichas clasificaciones.

3. Necesidad de estudios sobre interrelaciones.

Un tema al que se le asignó mucha importancia en las discusiones fue el de las interrelaciones entre las variables demográficas, por una parte, y las económicas sociales, culturales, por otra. Se señaló repetidas veces la necesidad de intensificar el estudio más profundo y detallado de esas relaciones mutuas. Sin disminuir la importancia de las otras disciplinas sociales, se insistió en ejemplos de relaciones entre demografía y economía. Por ejemplo, se hicieron extensas referencias en conexión con problemas de empleo, subempleo y desempleo, calificación de

la mano de obra, distribución del ingreso, consumo, ahorro,etc. Se indicó como un ejercicio necesario que podrían realizar juntos economistas y demógrafos el de traducir los requerimientos de población activa, en la distribución de esa población según ocupaciones necesarias y comparar esta distribución con la que realmente tiene la población. Podría examinarse así el grado de compatibilidad entre los requerimientos de un plan de desarrollo y lo que efectivamente la población puede dar. En relación con el consumo y su planificación es necesario tomar en cuenta el tamaño y el ciclo vital de las familias, la composición por edad de la población, las corrientes migratorias, etc. Podrían dedicarse algunos estudios a examinar las tendencias del crecimiento de la población, el tamaño de la familia y la distribución espacial en relación con el ingreso y la distribución del mismo. Esto podría generar a su vez una investigación acerca de las condiciones de las que depende la formación del ahorro. También se mencionaron como interesantes investigaciones sobre la rentabilidad de las inversiones sociales en campos como alimentación, salud, educación. Se sugirió además que en relación con ciertas políticas de población, por ejemplo, la de estímulo de la migración interna debería hacerse estudios que tomen en consideración esa política.

4. Las variables demográficas se incorporan a los planes como datos exógenos

Se discutió repetidas veces, no sólo en la primera parte del Seminario sino también en la segunda, el tratamiento que se da a las variables demográficas en el proceso de la elaboración de planes de desarrollo. Siempre se incorporan como datos que no resultan afectados por los cambios económicos y sociales que generará la ejecución de los planes, como si la dinámica demográfica fuera independiente. No es esta una actitud particular del planificador. Cuando el demógrafo plantea supuestos alternativos dentro de un rango máximo y mínimo de la evolución posible de las variables demográficas, trata en cierto modo de contemplar los supuestos

económicos, sociales, culturales, que hay detrás de esas alternativas, pero ni las causas ni las circunstancias en que pueda ser más factible la verificación de uno y otro supuesto pueden ser analizados profundamente. En realidad no es tanto una falta de percepción del problema por parte de planificadores y demógrafos, sino más bien el estado actual del conocimiento que todavía no ha avanzado suficientemente en el campo de las interrelaciones, según se comentó en el punto 3.

Independientemente del grado de desarrollo del conocimiento sobre interrelaciones entre variables demográficas, económicas, sociales, etc., se ha dicho que el tratamiento de las variables de la población como datos exógenos no es un inconveniente, porque dichas variables evolucionan lentamente, en general, y los cambios son poco perceptibles en el período de cuatro o cinco años al que suelen referirse los planes de desarrollo. Se hace notar que muchas veces los planes incorporan medidas que producen sus efectos completos al cabo de un período de tiempo muy extenso, como ocurre con los grandes proyectos de infraestructura. Sin embargo, no por ello dejan de incorporarse a los planes.

Sin embargo, se hizo hincapié en que los planes deberían ser complementados por análisis que consideraran explícitamente el posible cambio que las variables demográficas pueden experimentar, y su relación con el desarrollo. Es más, no debería perderse de vista la evolución de dichas variables porque se ha dado el caso en algunos países de la América Latina en que la fecundidad, por ejemplo, ha sufrido variaciones muy grandes en períodos relativamente muy cortos, lo que ha tenido como consecuencia que las estimaciones de población incluidas en los planes de desarrollo quedaran fuera de la realidad.

5. Necesidad de intensificar la colaboración entre economistas y demógrafos.

Las discusiones precedentes fueron haciendo arraigar el convencimiento acerca de la necesidad de intensificar la colaboración entre economistas y demógrafos para

unificar criterios en análisis interdisciplinarios. Se recordó que la tendencia de los planificadores en el pasado fue buscar el crecimiento del producto como la meta más importante. Esa tendencia ha variado en los últimos años. Ahora se busca el desarrollo económico y social y el mejoramiento del nivel de vida del hombre, mediante la eliminación de la marginalidad. La incorporación explícita y amplia de objetivos sociales en los planes confirma la afirmación. Este reconocimiento del hombre como sujeto del desarrollo abre todo un amplio panorama para los estudios de población vinculados al desarrollo mismo.

6. Desagregación necesaria para el tratamiento de las relaciones entre variables demográficas y aspectos sociales y económicos de desarrollo.

La incorporación de objetivos sociales a los planes tiende a complementar los tratamientos más puramente económicos. El ritmo de crecimiento del producto bruto interno, tomado como indicador del desarrollo, no permite por sí solo apreciar determinados aspectos cualitativos sumamente importantes de este desarrollo. Suele ocurrir que paralelamente con un ritmo alto de crecimiento económico, hay un agravamiento de determinados aspectos sociales y políticos muy importantes. Por ello es indispensable considerar también explícitamente aspectos relacionados con la calidad de la vida, en particular, la de los sectores de muy bajo ingreso, afectados por problemas de marginalidad, mala alimentación, salud, falta de educación, etc. Esto hace necesario considerar una serie de aspectos en los cuales los estudios demográficos pueden prestar una utilidad considerable si se realizan con un grado adecuado de desagregación. Hay que reconocer que los valores que toman las variables puramente demográficas pueden ser en los estratos de más bajo ingreso muy diferentes del promedio de la población. Se aprecia así que el tratamiento global de tales variables no es apropiado cuando toma la población en su conjunto.

7. Formación de especialistas.

Hubo consenso acerca de la conveniencia de empezar a formar, de manera sistemática, profesionales que actualmente estén trabajando en algunas de las disciplinas que entran en la tarea de la planificación o, incluso, graduados universitarios. Esas personas, a nivel de postgrado, podrían prepararse para el tipo de tareas que la planificación exige. Para ello se requeriría diseñar un programa especial para lograr la integración de las distintas variables incluyendo las demográficas con el tipo de tareas que un economista o un planificador debieran dominar. Hasta ahora y hasta donde alcanza el conocimiento de los participantes en lo que a la América Latina se refiere, tanto la economía y la demografía tienden a ser enseñados en términos de sistemas de conocimientos disciplinarios que se explican dentro de sí mismos. Sin embargo, debería reconocerse que hay un sistema de variables que se interrelacionan y explican los resultados de un determinado proceso. Se afirmó que tanto economistas como demógrafos deberían conocer las recíprocas disciplinas. No se aspira a formar profesionales que sepan un poco de todo, sino economistas y demógrafos bien preparados y que, complementariamente, tengan nociones firmes de lo que es el sistema social, económico, político, demográfico, etc.

8. Alcance de la definición gubernamental de la política.

Un aspecto muy importante del que también depende la integración de las variables demográficas con la planificación, a veces decisivamente, se refiere al tipo de decisiones políticas que se toman a nivel gubernamental. Concretamente, en la medida que se incorporan objetivos sociales en esas decisiones se crea el tipo de demanda que estimula aquella integración. También se mencionó que a veces las oficinas de planificación operan a un nivel más bien consultivo

y que los planes elaborados por ellas son tomados por los poderes políticos como indicaciones generales, las que pueden ser modificadas en otras instancias por consideraciones que no necesariamente son coherentes con las definiciones políticas implícitas o explícitas en los planes. La ausencia de coherencia entre la formulación de los planes y las decisiones gubernamentales, cuando es el caso, puede tal vez hacer perder el interés en avaluar los resultados de la ejecución de los planes a la luz de los objetivos perseguidos, o en hacer una evaluación profunda.

9. Unidades de análisis demográfico en oficinas de planificación.

Incidentalmente se señaló la conveniencia de reforzar las oficinas de planificación con unidades de análisis demográfico, cuando no existan. Se mencionó que en algunas oficinas de planificación ya operan estas unidades, algunas vinculadas al área de asuntos sociales, y que ello constituye una prueba del reconocimiento de la importancia que los estudios de población tienen, de más en más, en la formulación de los programas.

Con estas discusiones se dio fin a la primera parte del Seminario.

Tal como se detalla en el calendario, la segunda parte estuvo dedicada a la discusión de temas seleccionados. Cada tema estuvo tratado en un documento ad-hoc que sirvió de base para la discusión. A continuación se resumen los asuntos más importantes tratados en los documentos y las discusiones. Los temas se identifican por el título de los documentos y se comentan en el orden en que fueron considerados en el Seminario.

Objetivos sociales y variables demográficas en la planificación. En el modelo presentado se expone una metodología que trata de incorporar los aspectos sociales a los objetivos del desarrollo económico. Es un modelo de brechas de

financiamiento externo y de ahorro interno y se da como tarea para el planificador el ajuste de ambas brechas, donde se señalan los montos de ahorro interno y divisas necesarias para mantener una cierta tasa de crecimiento compatible con determinados objetivos sociales. En segundo término se examinan las metas sectoriales y su coherencia con las globales. Se utiliza un modelo de optimización multisectorial que determina simultáneamente el potencial máximo de crecimiento de la economía, compatible con las restricciones de recursos y la estructura de demanda, deduciendo además los niveles de producción, empleo, inversiones e importaciones.

Para la determinación de la demanda desde el punto de vista de la relación entre las variables económicas y sociales, por una parte y las demográficas por otra, se examina como componente de importancia el consumo de las personas y del gobierno, y las inversiones.

En el primer caso se determina la elasticidad de ingreso de la demanda por tamaño de la familia según sexo, edad, y su cambio a través del tiempo. El crecimiento de la población determinará la restricción de la oferta y las necesidades de mayores recursos. En relación con el consumo del gobierno, los rubros más importantes son: educación pública, salud pública y demanda de alimentos.

La inversión es otro elemento de la demanda final porque su nivel condiciona la capacidad productiva de los diferentes sectores de la economía y también por la creación de puestos de trabajo. A continuación se hace la compatibilización de la demanda final con la demanda intermedia. El empleo es uno de los aspectos importantes desde el punto de vista del uso de recursos. El problema del empleo tiene dos aspectos fundamentales. Primero, la compatibilización de la tasa de desocupación a nivel global con los objetivos del plan; segundo, la identificación de determinados tipos de déficit de mano de obra que pudieran dificultar los programas de desarrollo.

La proyección de la población activa se relaciona directamente con el ritmo de crecimiento de la población y las tasas de actividad por sexo y grupos de edades. Se destaca que el ritmo de crecimiento de la población activa dependerá de la tasa de incorporación de jóvenes a la fuerza de trabajo.

Se plantean en el documento varias proyecciones alternativas de la población activa. En una de esas alternativas se consideran transformaciones de los patrones culturales; la productividad del trabajo también juega un papel importante en el modelo. Se observa en el modelo que el crecimiento de la ocupación tiene lugar principalmente en los sectores tradicionales, tiende a concentrarse en los sectores agrícolas y de servicio. La baja productividad agrícola resultante del alto empleo en el sector, estimula la migración a las áreas urbanas. Se menciona también que en general es el sector "servicios" el que absorbe la mayor proporción de esta migración. La posibilidad de modificar el ritmo del flujo migratorio rural-urbano y de incrementar la productividad de los servicios es función de la posibilidad que ofrezca el sector industrial para absorber mano de obra en forma productiva.

Para facilitar el ajuste entre oferta y demanda de recursos humanos, es necesario asegurar: primero, una mejor organización del mercado de trabajo y una adecuada movilidad de las ocupaciones; segundo, una organización apropiada del trabajo dentro de la empresa para el mejor aprovechamiento de la mano de obra más escasa; tercero, la aceleración de la capacitación profesional especializada y cuarto, el mejoramiento de los métodos de enseñanza para lograr mayor productividad que con la educación tradicional. Finalmente se formulan metas regionales, las que ponen especial enfásis en los objetivos sociales del plan. Se busca una distribución igualitaria del ingreso y de las oportunidades de empleo.

Durante la discusión se destacó la importancia de incluir objetivos de naturaleza social y también objetivos respecto a la distribución regional. Se hizo notar que este modelo económico presentado es un modelo cerrado y la información demográfica es agregada como exógena. Se asocia este comentario al hecho de que el modelo considera un plazo relativamente corto de menos de cinco años en que las variables demográficas probablemente no van a hacer notar sus consecuencias sobre las económicas. Sin embargo en un plazo más largo las consecuencias serán perceptibles y por ello el programa debería tomarlas en cuenta. No parece conveniente que el planificador incluya decisiones con repercusiones a mediano o largo plazo, sin tener en consideración esos efectos. Se mencionó también que hubiera convenido agregar entre los objetivos del plan, la brecha de ocupación y las políticas de población, pues aparte de considerarse necesario, se observa que implícitamente hay en el modelo algunos aspectos que se relacionan con estos problemas. Consecuentemente con algunas discusiones habidas en la primera parte del Seminario se insistió nuevamente aquí en la necesidad de efectuar estudios conjuntos interdisciplinarios para poder determinar de la mejor manera las interrelaciones que pueden existir entre las variables demográficas y las económicas. Se destacó además que el modelo era un ejemplo ilustrativo de los primeros pasos que pueden darse para utilizar datos demográficos en las distintas etapas de la formulación de un plan de desarrollo.

Se mencionó que convendría intentar prever las posibles influencias que el comportamiento demográfico puede ejercer sobre variables económicas cuya evolución dentro del plan se supone principalmente afectada por decisiones en el ámbito económico. También sería conveniente evaluar algunos de los efectos deseados que el comportamiento de las variables demográficas podría tener sobre el plan y los efectos indeseables de una política aparentemente deseable. A este respecto se cita como ejemplo el caso de la modernización de la industria textil, que si bien

desde el punto de vista económico tiene por efecto un aumento de la producción, desde el punto de vista del empleo puede tener efectos lamentables según ciertas esperiencias conocidas, pues ha originado desempleo al eliminar algunos empleos propios de la industria tradicional. Se debería reflexionar sobre los temas de investigación, de interrelaciones de variables económicas y demográficas, que quizás sería conveniente abordar en el futuro para ir dilucidando estas interrogantes y poder contribuir a la incorporación de las variables demográficas como variables endógenas del programa.

Se señaló la necesidad de evaluar los efectos que algunas políticas de población definidas por algunos países, explícitamente en algunos casos y en otros de manera implícita, pueden tener sobre las otras variables y sobre las de tipo económico. En relación con el empleo y las inversiones algunos piensan que las inversiones adicionales crean empleos por una parte, pero también eliminan otros. El crecimiento del empleo estará dado por el saldo neto entre creación y eliminación.

Una sugerencia importante fue la conveniencia de aplicar el modelo a una situación concreta de un país latinoamericano que de alguna manera se acerque desde el punto de vista de la planificación a un modelo de desarrollo como el presentado.

Relaciones entre variables económicas y demográficas: ensayo de un modelo. En los modelos económicos suele incorporarse los efectos de la dinámica de la población sobre las variables económicas. Por el contrario, en el documento discutido se presenta un modelo demográfico en el que algunas de sus variables son funciones que dependen del proceso económico y social. Es frecuente que en las proyecciones de población no queden explícitas las relaciones que vinculan el status socio-económico con el comportamiento reproductivo, los niveles de mortalidad, los movimientos migratorios y la participación en actividades económicas. En

general esto sucede por no disponerse de información suficiente para cuantificar esas relaciones. La política de desarrollo produce cambios en las variables demográficas y a su vez este cambio afecta en sus aspectos específicos a la secuencia del proceso de desarrollo. Así, cambios en los niveles de vida a través de mejores niveles educativos, mejores condiciones habitacionales, mejores niveles de ingreso per-cápita, etc., han de implicar cambios en los patrones de fecundidad especialmente cuando las mejoras se registran en los grupos de fecundidad elevada. Si al mismo tiempo el proceso de desarrollo abre posibilidades de trabajo para la mujer, puede reforzar el efecto depresivo de la fecundidad lo que a su vez puede significar mayor tiempo disponible para la mujer para realizar trabajos fuera del hogar.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, y mediante la utilización de datos obtenidos en algunos países de la América Latina, se determinaron relaciones entre niveles de vida por una parte y niveles de fecundidad y tasas de participación femenina en actividades económicas por otra parte. Con estas relaciones y dos supuestos alternativos de desarrollo, se prepararon proyecciones de población de América Latina que abarcan el período 1970-2000.

La primera alternativa de desarrollo consistió en suponer que la tasa de crecimiento del producto latinoamericano crecería al mismo ritmo que en el pasado, es decir, 2,1 por ciento anual mientras que la distribución del ingreso permanecería durante el período de la proyección igual a la estimada en 1970. La segunda alternativa supone: 1) que el producto latinoamericano por persona crecerá a una tasa que partiendo de los niveles registrados en el pasado reciente alcanzaría en 1980 el valor de 5,1 por ciento y 2) se supone una redistribución del ingreso.

Los resultados indican que en cualquiera de las dos alternativas de crecimiento del producto la fecundidad disminuye. Esta disminución es más intensa cuando opera el supuesto de crecimiento de la tasa del producto. Relacionados con las

tendencias de la fecundidad, se establecieron dos supuestos de participación de la población en actividades económicas: según el primero, la participación sería constante en el tiempo y según el segundo supuesto, la participación femenina urbana crecería a medida que disminuye la fecundidad, mientras que la participación urbana masculina disminuiría. Esto da como resultado diferentes tamaños y estructuras por sexo y edad de la oferta de mano de obra. Se destaca la importancia de ejercicios de este tipo a la luz de los resultados que se obtienen. Por ejemplo se menciona que al final de los treinta años de la proyección, la segunda alternativa da 20 millones de personas menos que en la primera, de las cuales aproximadamente 18 millones son niños menores de 15 años. Obviamente estas diferencias repercuten en el volumen y estructura del consumo de la demanda de servicios educativos, de salud, etc., que cambian en función del tamaño y estructura de la población. En relación con el supuesto de tasas de participación urbanas variables, aumentando en el caso de las mujeres a medida que su fecundidad decrece y disminuyendo en el caso de los hombres a medida que evoluciona el proceso de desarrollo, se observa una oferta superior en . 3,4 millones a la estimación de la oferta de mano de obra que se deriva al suponer constante las tasas de participación. Merece subrayarse que esta cifra es la composición de dos resultantes también de la proyección. La cifra de 3,4 millones es la diferencia entre 10 millones de puestos adicionales que deberían ser creados por la economía para las mujeres y la eliminación de 6,6 millones de hombres en las actividades económicas. Estas cifras indican ciertamente un cambio cualitativo muy importante que el planificador debe introducir explícitamente en su plan y que el demógrafo debe incorporar a sus proyecciones para esos usos específicos.

Una de las primeras preguntas que se formularon algunos participantes fue cuál sería el grado de utilidad de un modelo de simulación de este tipo para una oficina de planificación donde se necesita generalmente de decisiones rápidas y en un

momento determinado o, si sería mejor dejar estos modelos a nivel académico en las universidades o institutos de investigación.

Se discutió también acerca de la aplicabilidad del modelo a situaciones y países específicos con fines prácticos. Se ha señalado al pasar que el modelo presentado incluye medidas de las variables demográficas que no necesariamente responden a las que tendrían los países de la América Latina, sino que son en algunos casos aproximaciones o supuestos.

En respuesta se señaló que el modelo por contener una secuencia de cálculo que refleja la práctica común para efectuar las proyecciones demográficas, es aplicable tal como se encuentra a situaciones específicas, para lo que debería realizarse las adaptaciones correspondientes con los datos del caso.

Por otro lado, dado que las asociaciones efectuadas entre la fecundidad, mortalidad, participación en la actividad económica y evolución económica, no se encuentran incorporadas explícitamente en el programa de cómputos sino que se ejecutan como trabajos separados, existe una amplia flexibilidad para poder hacer hipótesis específicas en cada uno de los países. De este modo se determinaría la posible evolución de dichas variables y se incorporarían estos resultados como datos a programas de cómputo, de tal manera que se puedan obtener resultados asociados a situaciones concretas.

Se mencionó que en este modelo ya se están abordando cierto tipo de relaciones entre variables demográficas y económicas que son útiles para la formulación de políticas de empleo. También se dijo que la apreciación más correcta de los problemas del desarrollo que puede lograrse mediante un tratamiento específico de los aspectos demográficos integrados con variables económicas, constituye un avance útil para las tareas de planificación. Estos análisis de largo plazo ubican mejor los problemas de mediano plazo en el contexto de una perspectiva histórica adecuada.

Por otra parte sin embargo, en la formulación misma de los planes de mediano plazo no sería muy inconveniente en la mayoría de los casos tratar las variables de población como exógenas para el período de cuatro o cinco años que corresponde al plan. No puede desconocerse sin embargo que pueden darse casos de evoluciones rápidas y fuertes de variables demográficas que caen dentro de estos períodos de mediano plazo y que pueden afectar las formulaciones de políticas.

Algunos participantes sugirieron algunos temas que podrían ser incluidos en trabajos de aplicación o en modelos. Por ejemplo se mencionó la conveniencia de analizar las tasas de participación en las edades extremas para descubrir de qué manera pueden resultar afectadas por la escolaridad de los jóvenes y por la jubilación o el retiro. Este tipo de consideraciones podría relacionarse con la formulación de una política de empleo. Por ejemplo si se trata de aliviar al menos transitoriamente a mediano plazo la presión sobre el mercado de trabajo, podría tal vez aumentarse la retención escolar o estimular el retiro de los activos en edades avanzadas. Desde luego, es necesario conocer las elasticidades frente a la participación en las variables mencionadas como la escolaridad y la jubilación y los índices económicos relevantes para esos mismos casos, como podría ser el ingreso. Otro aspecto que debería ser incluido es el de la diferenciación urbano-rural. En lo que a distribución territorial de la población se refiere debería además subrayarse la importancia del problema de la migración que parece muy relevante cuando se trabaja en políticas de empleo.

El conocimiento de las características de los migrantes y de los motivos para migrar ayudarían a definir una política ocupacional. Es posible que un poblador de minifundios tenga parámetros demográficos totalmente diferentes de los que tendría el poblador de un latifundio moderno. Se mencionó también como otro tema importante

que podría ser incluido en este tipo de estudios es el de estudios demográficos específicos para grupos sociales. Se subraya que si bien es cierto que se está muy lejos de tener estudios y datos adecuados para la investigación demográfica de grupos sociales, puede intentarse sin embargo algunas aproximaciones relacionando por ejemplo la mortalidad y la fecundidad con la ocupación de las personas. El problema mayor para hacer estudios más profundos y refinados es que tropiezan con el inconveniente señalado repetidamente de la deficiencia de la información estadística. Por ejemplo, si existieran informaciones sobre las defunciones relacionadas con la ocupación ó de la fecundidad de la mujer con la ocupación de los maridos, podría hacerse estudios más refinados.

A través de encuestas, en particular las patrocinadas por el CELADE, se está proporcionando información la que en parte está ya disponible. Alguna se ha incorporado ya al documento discutido.

Un aspecto interesante que se ha señalado es que investigaciones como ésta son necesarias para lograr la formación de especialistas en las interrelaciones de las variables demográficas y las variables de otro orden. Por esta razón tal vez no podría pedírsele a los modelos, por el momento, orientaciones directas para el trabajo empírico de la planificación. El uso de modelos de simulación es una técnica distinta que en cierto modo pretende reemplazar en las ciencias sociales la falta del laboratorio que tienen las ciencias naturales.

Secuencia del proceso de formulación de metas de empleo en la planificación.

Se discutieron diferentes aspectos de los pasos metodológicos que incluye la formulación de planes de desarrollo como objetivos de empleo. Se mencionó que la consideración de la disponibilidad de recursos humanos es el punto de partida para fijar las metas preliminares respecto a las tasas de ocupación. La información demográfica es esencial en esa etapa debiéndose considerar la necesidad de incorporar

las variables de población al mismo modelo, dadas las interrelaciones que se verifican entre desarrollo y comportamiento demográfico.

La determinación de la ocupación en los sectores rurales es una función de la disponibilidad de recursos naturales, de la capacidad de absorción productiva de la mano de obra y de la demanda por este tipo de bienes.

En los sectores urbanos habría que distinguir entre los productores de bienes materiales y de servicios. En relación a los primeros, la tecnología empleada representa un papel central en la estrategia de empleo. En los últimos sectores, la atención del planificador debe estar centrada en las normas de prestación de esos servicios, derivando de ahí su capacidad de absorber mano de obra.

La metodología como tal no es secuencial sino formalmente dada y a cada paso habrá de buscarse la compatibilización total entre metas y resultados.

En general los participantes estuvieron de acuerdo que el balance de recursos humanos es una metodología apropiada para hacer compatibles a corto, mediano y largo plazo, la disponibilidad de recursos humanos y la capacidad de absorción de mano de obra por parte del sistema.

La gran diferencia de los planes económicos en la América Latina tiene mucho que ver con la información demográfica insuficiente, inadecuada o rezagada en el tiempo. Esta circunstancia puede llegar hasta determinar el fracaso de modelos matemáticamente muy sofisticados y se debe en gran medida a la falta de personal especializado. En ese sentido se recomienda continuar la lucha por mejorar el sistema global de información, especialmente en lo que se refiere a población y apoyar las iniciativas de capacitación interdisciplinaria que vienen promoviendo el CELADE y el ILPES.

Desde el punto de vista de los resultados de la planificación, los planes a largo plazo poseen la ventaja de abarcar un período tal que permiten coordinar todas las medidas tendientes a producir los cambios institucionales indispensables para garantizar el empleo productivo de la fuerza de trabajo.

En relación directa con el tema del empleo se plantearon problemas que revisten gran importancia. Se señala que uno de los determinantes de la oferta futura de la mano de obra se refiere al grado de utilización actual de la que existe disponible. Adquiere así gran interés obtener las mejores mediciones del desempleo y especialmente del desempleo disfrazado y del subempleo, que se localizan principalmente en determinadas ramas de actividad como la agricultura, por ejemplo. Dos son las dificultades que se mencionan como las fundamentales para hacer esas mediciones. Una es la falta de información adecuada para esos propósitos. Otra, los criterios utilizados para definir el desempleo disfrazado y el subempleo. Estas mediciones son particularmente importantes para definir la política de creación de empleos, cuando el desempleo, el desempleo disfrazado y el subempleo alcanzan proporciones como las que pueden observarse en la América Latina (de un tercio a la mitad de toda la mano de obra).

La elaboración de un plan para absorber toda esa mano de obra en un plazo de cinco años tiene enormes implicaciones políticas.

Hay otro aspecto que debería preocupar a los planificadores por sus repercusiones negativas sobre el empleo, y es el riesgo de que un aumento de las inversiones pueda determinar una disminución del empleo, especialmente cuando las inversiones se hacen en sectores modernos.

Finalmente se mencionó que la selección de tecnologías hasta el presente se ha basado en consideraciones que no toman en cuenta los costos y beneficios sociales

de la inversión. Por otro lado, se subraya que se pueden producir discrepancias entre costos y beneficios sociales según sean los plazos con los que se trabaje.

La utilización de datos demográficos y el tratamiento de las variables de la población en planificación de la salud. En el sector de la planificación de la salud interesan los datos y estudios demográficos desde un doble punto de vista, primero con respecto a la interrelación que existe entre la población y la salud y el segundo, con referencia a la población como sujeto de los servicios de salud.

En la etapa del diagnóstico de la situación de la salud de la población y en el establecimiento de las metas de salud es importante tomar en cuenta las influencias que sobre ésta ejercen las variables demográficas. Destacan entre ellas, por su relación con las condiones de la salud, los patrones de distribución geográfica, las formas de asentamiento y las densidades rurales y urbanas, las migraciones interiores, la composición por sexo y edades y determinadas características socioculturales y laborales.

La planificación de la salud requiere del conocimiento del nivel y estructura de la salud; de la explicación de éstos por medio de los factores que los afectan; de la proposición de un modelo de salud congruente con el modelo de desarrollo general hacia el que se orienta la sociedad en el futuro; de la configuración de una estrategia para alcanzar dicho modelo, compatibilizada con las estrategias de los demás sectores del desarrollo y, finalmente, de la elaboración de los planes, la programación de las actividades, la evaluación y reajuste permanente.

El nivel y la estructura de la salud tienen como elementos explicativos a las características de la población y dentro de un criterio epidemiológico extendido, constituyen la expresión de la susceptibilidad básica y de la exposición a los riesgos para la salud, que en interacción con el ambiente, resultan en diversos daños.

La composición por sexo y edades se manifiesta a través del grado de susceptibilidad y/o exposición de acuerdo con el riesgo diferencial de las enfermedades específicas. Los migrantes pueden modificar la estructura de la morbilidad de las áreas de atracción, como portadores de una patología nueva o por su mayor grado de susceptibilidad a enfermedades endémicas de esas zonas. Los patrones de distribución geográfica y las densidades pueden actuar indirectamente, a través de las posibilidades de provisión de servicios médicos y sanitarios, o más directamente por el hacinamiento o por la "densidad social" cuando se trata de enfermedades mentales u otros desarreglos de la conducta. Por último, de una manera ya asociada a los patrones culturales y a los niveles de vida, características tales como grupo étnico, educación, ocupación e ingresos intervienen en la situación de la salud a través de las condiciones de alimentación, vivienda, hábitos higiénicos, riesgos profesionales directos, etc.

Si se piensa en los recursos de salud, su volumen, calidad y grado de eficiencia dependerán de las características de la población. En función del sexo y la edad varían necesariamente, el tipo de servicios requeridos: materno-infantil, enfermedades crónicas, como por ejemplo las cardiovasculares. Por otra parte la distribución de los recursos de salud no coinciden con la distribución geográfica de la población, en el sentido que los primeros están concentrados en las áreas de mayor demanda efectiva y de mayor densidad de población. Los cambios rápidos en el volumen de la población de algunas áreas, como sería en las ciudades importantes, generalmente no hallan una respuesta rápida en la provisión de servicios de salud, por la relativa rigidez de la infraestructura de prestación de servicios del sector de la salud.

El sistema de información del sector salud no es bueno y requiere ser perfeccionado. No obstante, en otro sentido, en algunas áreas, bajo determinados programas de salud, se han establecido registros continuos de los hechos de la población que pueden ser utilizados para investigar diversos aspectos demográficos. Un ejemplo de estos registros se ehcuentra en los programas de lucha antimalaria.

Sin embargo, la disponibilidad de información demográfica con oportunidad y con la desagregación necesaria no es la más adecuada, aunque también puede ser cierto que en el campo de la salud no se utilizan con mayor profusión categorías de análisis de población disponible por las dificultades de manejo de las categorías de conceptos.

En la formulación del diagnóstico de las condiciones de la salud, metas y previsiones de los recursos necesarios, se señala la necesidad de disponer de un mínimo de información, entre la que debe considerarse: i) la población de localidades o áreas relativamente poco extensas; ii) la clasificación urbano-rural de la población, por su relevancia respecto al tipo de problemas y de calidad o clase de servicios a brindar; iii) composición por sexo y edades; iv) aspectos socio-culturales de la población asociados al estado de salud; y v) pautas de utilización de los servicios vinculados con distancias y aspectos psico-sociales de los usuarios.

El modelo de salud que se propone dentro del proceso de planificación tiene que ser un modelo de cambio y no tiene por qué coincidir solamente con el pasado. Si es así, el impacto de las acciones de salud que se proponen sobre la mortalidad y sobre la fecundidad, así como el impacto de las acciones de otros sectores, tendrían que ser evaluados por el sector salud y tomados en cuenta para las estimaciones y proyecciones de la población.

La salud como sector social no se puede restringir a evaluar el impacto de sus acciones en términos de mortalidad. Su misión va más allá puesto que le corresponde evitar la enfermedad, aliviar el dolor, curar al enfermo, rehabilitar al incapacitado y prolongar la vida. Todo esto se traduce en conocer la magnitud de los problemas y disponer de los recursos para llevar a cabo las actividades que se concentran en dos grandes campos: el de la prevención y el de la atención de la demanda. En cualquier caso, la información acerca de la población es imprescindible puesto que ella permite evaluar los problemas y estimar las dimensiones de los recursos para resolverlos.

En los objetivos de salud deberían tenerse presentes los problemas particulares de cada país y región y sus posibilidades generales y formas de desarrollo económico social. Deberían considerarse además, con enfoques distintos aquellos problemas que pueden tener una solución por aplicación de los adelantos tecnológicos, como puede ser el control de las enfermedades infecciosas y parasitarias, y aquéllos que, en buena medida, están estrechamente vinculados a los niveles de vida, como son por ejemplo, el tratamiento de las enfermedades crónicas, la salud materno infantil y otras situaciones.

Existen también algunos aspectos de importancia a considerar como los efectos de las acciones de salud sobre la mortalidad y la fecundidad. Las investigaciones médicas que realice el sector de la planificación de la salud sobre los factores médicos y sociales de la morbilidad y la mortalidad serán de gran provecho para la formulación de proyecciones de la mortalidad.

Las prácticas higiénicas y la asistencia médica que hacen posible reducir la mortalidad infantil, podrían, a través de un cambio de actitud de las madres hacia el cuidado de los hijos, facilitar cambios en el número de hijos tenidos y, en consecuencia, en el nivel de la fecundidad.

La fecundidad no es un efecto importante para el sector salud salvo que se considere de manera tangencial. Su inclusión dentro de la planificación de la salud se justifica siempre que tenga características de política expresa, y en este caso es sólo informativa para la programación de actividades destinadas a la atención de la demanda espontánea. En cambio, si existe política definida, las acciones de planificación familiar podrían incorporarse en el contenido de la planificación sectorial y por lo tanto, se podrían fijar metas, asignarse recursos, programarse actividades y medirse los efectos. Es fácil apreciar que es imprescindible en este caso el uso de la información y de las técnicas demográficas.

Aspectos demográficos de la planeación de la educación. Dado el grado de desarrollo de la planificación de la educación es en las etapas del diagnóstico y el pronóstico en las que se hace un uso más intenso de la información demográfica. También aquí, como en otros sectores de la planificación, puede observarse que en la etapa del pronóstico se utiliza la información demográfica como si el proceso de la evolución de la población estuviera dado fuera del sistema o del proceso de la planificación de la educación, sin tomar en cuenta los posibles cambios derivados en la dinámica demográfica introducidos por el propio proceso de la planificación y que por otro lado, no recoge las posibles alternativas derivadas del cambio demográfico inducido. Tanto en el diagnóstico como en el pronóstico, existe la posibilidad de que el demógrafo colabore con el planificador de la educación en otros aspectos que van más allá de la proyección de población escolar.

La medida del analfabetismo, ligada con características demográficas de la población como sexo, edad y lugar de residencia, permiten hacer inferencias útiles sobre la situación educativa actual y la pasada. Estas deducciones sirven además para el análisis de las tendencias y la extrapolación de las mismas. A través de una cierta técnica es posible realizar la evaluación de la situación educativa.

Se dice también que el conocimiento de la situación educativa localizada en el territorio es un conocimiento indispensable para la evaluación de los requerimientos y la formulación de metas a nivel regional.

Un aspecto muy importante es el efecto que el comportamiento demográfico puede tener sobre algunas medidas del rendimiento educativo. Por ejemplo, cuando mediante la utilización de indicadores, como las tasas de analfabetismo o el número medio de años de instrucción, se trata de evaluar la eficiencia de la capacidad instalada del sistema escolar en diferentes zonas del territorio.

Esos indicadores dan una medida aproximada de la eficiencia del sistema, en términos cuantitativos. Es aproximada porque, en parte, los valores que alcanzan esos indicadores, por ejemplo en la zona urbana y en la zona rural, están afectados por el proceso de migración interna.

En varios casos analizados, se verificó que el grupo migrante de la zona rural a la zona urbana parece tener un nivel de instrucción más elevado que el de la población de origen, pero más bajo que el de la población de destino. Esta circunstancia explica que el movimiento migratorio deteriore simultáneamente los niveles de instrucción de la zona rural, de origen, y urbana, de destino.

Este tipo de hallazgo mueve a algunas reflexiones. Cuando el planificador de la educación especifica las metas, trata de eliminar las diferencias entre áreas geográficas y asigna una mayor cantidad de inversiones de todo tipo a las zonas donde el nivel de instrucción aparezca ser más deficiente. Surge la duda de si el planificador verá cumplidas sus metas si no toma en cuenta el efecto que la migración interna puede tener en los resultados del mismo programa.

Finalmente se formulan algunas preguntas. Si se eleva el nivel de instrucción en las zonas rurales, ¿se estará estimulando al mismo tiempo la migración interna? Y el resultado final, ¿será uno no deseado? Estas y otras preguntas sugieren la necesidad de investigar más profundamente la relación entre la demografía y la planificación de la educación.

Durante la discusión se mencionó que al comparar la población en edad escolar con la población escolar en América Latina, salta a la vista una demanda de educación todavía insatisfecha. Por el tamaño actual que tiene esa demanda parece muy difícil que pueda ser cubierta con los métodos tradicionales de enseñanza. Existe hoy la posibilidad de cambiar sustancialmente los métodos tradicionales de enseñanza por otros que tendrían la gran ventaja de llegar más lejos y más masivamente.

Entre otros, se menciona como un ejemplo el proyecto de educación por satélites que se está gestando con el apoyo de gobiernos y organizaciones internacionales. Un método de este tipo permitiría llegar a las regiones más apartadas de un país y aparentemente se justificaría dado que el nivel de instrucción es tanto más bajo cuanto más dispersa es la población.

Desde luego, el análisis de la demanda de servicios educativos requiere proyecciones de población escolar y se subraya que es necesario ser muy cuidadoso en la realización de las proyecciones. En cierto modo, se critica a los demógrafos su preocupación por las variables macroeducativas y su descuido por las variables microeducativas. El político está pidiendo información cada vez más detallada y más rápida en lo que a disponibilidad de datos se refiere. Sería conveniente disponer de oficinas de investigación muestral como un medio de mantener información actualizada en el momento en que se necesite.

También hay consenso en la necesidad de discutir el significado de términos como "urbano o rural". Se reprocha el criterio numérico que generalmente se utiliza para hacer la diferencia de núcleos de distintos tamaños que tienen características que se podrían definir como urbanas o como rurales, según sea el caso. Se señala también que debería hacerse esfuerzos para revisar el concepto de alfabetismo que, en opinión de muchos, debería incluir más requisitos que los de saber leer y escribir.

La relación entre la educación y la migración interna motivó diferentes reacciones entre los participantes. Algunos expresaron que tal vez pudiera estimularse y dirigirse los movimientos migratorios interiores a través de la educación. Otros manifestaron sus temores de que pudiera pensarse en términos restrictivos desde el punto de vista de la instrucción, con el propósito de frenar los movimientos migratorios, si alguna política se fijara ese objetivo. Más aún, algunos participantes expusieron que, siendo la educación un derecho de los pueblos, no debería pensarse en utilizarla como un medio de satisfacer determinadas políticas de población

Se mencionaron otros requerimientos que el planificador de la educación podría hacer al demógrafo. Por ejemplo, colaboración para medir la eficiencia del sistema pedagógico a partir de las entradas y salidas del sistema educativo, cómo medir las pérdidas, la repetición, el abandono, etc.

Se insistió mucho en que a corto y mediano plazo, el planificador de la educación necesita conocer los resultados de la influencia de hechos determinantes, precisa enterarse de los datos relativos a la población en edad escolar, según edades simples, sexo, distribución urbano-rural. Además para dirigir la planificación regional, requiere información de la distribución geográfica a nivel comunal (municipal).

Todas estas características son importantísimas si se considera la necesidad de incorporar anualmente al proceso educacional un contingente realmente grande, en los países de la América Latina, lo que significa asignar recursos humanos, físicos y financieros que representan una proporción importante de los recursos disponibles. Sin embargo, las variables demográficas no son las únicas que deberían tenerse en cuenta. Variables como repetición y deserción son seguramente de mayor significación, ya que la incidencia que pueden tener esas variables en el alfabetismo, es uno de los problemas que tienen que resolver los planificadores.

Alguien señaló que es importante distinguir entre número de años de instrucción y educación. La primera es una medición de tipo formal, mientras que la segunda sería no solamente la cantidad de conocimientos adquiridos por las personas dentro o fuera de la escuela, sino su aptitud y el desarrollo de sus aptitudes para desenvolverse y sobrevivir.

Ante la preocupación expresada por otros participantes em el sentido de que sería muy conveniente disponer de proyecciones de población por áreas pequeñas, se mencionó que todavía hay dificultades de tipo metodológico para poder hacer buenas proyecciones, dificultades que arrancan desde las fuentes de información que suelen no ser lo suficientemente detalladas como para poder hacer estudios profundos que permitan mejorar los métodos de estimación.

Se hizo referencia también a la necesidad de estudiar el impacto que el cambio en las variables demográficas, como por ejemplo, la fecundidad o la mortalidad, tendría sobre la capacidad instalada del sistema. Se mencionó, a título de ejemplo, que un descenso rápido de la fecundidad, como ha ocurrido en algunos países de la América Latina en la última década, ha significado una merma de la presión que la población hacía sobre el sistema educativo.

El uso de datos y estudios demográficos en la planificación del desarrollo regional. Este tema fue tratado en dos partes. En una exposición breve, la primera parte se refiere a las variables demográficas requeridas por la planificación regional. Se considera que la información demográfica es un elemento importante tanto para la caracterización de las unidades territoriales (estructura intrarregional) como para el análisis de los flujos de factores de producción entre esas unidades (relaciones interregionales). Desde el diagnóstico inicial hasta la evaluación y control de la realización de un plan regional se reconoce la necesidad de usar datos y estudios demográficos. Se menciona una importantísima limitación que las fuentes de datos de población suelen presentar. Estos datos generalmente se refieren a unidades político-administrativas que difícilmente coindicen con regiones definidas con criterios pertinentes para la planificación. De ahí que se sugiere obtener la información con el mayor grado de desagregación posible para que pueda ser reagrupada convenientemente. Probablemente en ningún sector es más indispensable el conocimiento de las corrientes migratorias, de las características de los migrantes y de los factores determinantes y asociados con la migración. Se señala la importancia de los censos para las mediciones necesarias, pero el conocimiento más profundo dependerá en gran medida de estudios por muestreo.

En el proceso de la urbanización es fundamental la distinción entre población urbana y población rural. Ambas poblaciones difieren, con frecuencia notablemente, en sus modalidades de producción y consumo y en sus requerimientos de obras de infraestructura. Desde luego, también difieren en sus características personales, culturales, económicas, etc. Sin embargo, esta dicotomía no es suficiente para fines más específicos del desarrollo regional. Es necesario estudiar la forma de asentamiento de la población en localidades de diferente tamaño, organización económica, etc.

La parte de fondo del documento es un caso de aplicación concreta al Perú de ciertas metodologías y un modelo que responde a la formulación de una nueva estrategia regional. Se reconoce que entre los males profundos figuran los grandes desequilibrios regionales, no solamente en cuanto a la satisfacción de las necesidades de la población, sino también respecto a las condiciones de aprovechamiento de todos los recursos potenciales y a la utilización de los recursos humanos existentes. Uno de los factores más importantes del desequilibrio se refiere a las condiciones de ocupación física del territorio y a las tendencias de los movimientos migratorios. Entre las soluciones adoptadas figura la promoción de importantes cambios en las condiciones de ocupación del espacio nacional que requerirá la adopción de complejas políticas específicas con el fin de enfrentar a largo plazo grandes movimientos migratorios.

La metodología usada se basa en un indicador que mide el grado de concentración de la población que vive en las distintas unidades territoriales con respecto a la población total. Dicho indicador se expresa como el cociente entre la densidad de una unidad territorial y la suma de las densidades de todas las unidades territoriales. Mediante el uso de diferentes combinaciones del indicador es posible clasificar a las unidades territoriales en tres grandes grupos:

a) Zonas de ocupación total, donde existe sobreocupación física relativa en las dos zonas urbana y rural;

b) Zonas de ocupación parcial, con sobrepoblamiento relativo en una sola de las zonas, clasificados en dos subgrupos: urbano y rural;

c) Zonas de subocupación, que presentan una condición de subpoblamiento relativo total en ambas zonas y que, según el valor de la densidad rural con respecto al valor crítico de 1 habitante/Km^2, pueden clasificarse en dos subgrupos: zonas de subocupación y zonas vacías. Con el propósito de tener una imagen tan real como sea posible, se recomienda tomar en cuenta las superficies aprovechables.

A fin de precisar los objetivos fijados en la estrategia nacional se definió una imagen-objetivo de las zonas urbana y rural para el año 1990 sobre la base de una serie de supuestos demográficos y económicos coherentes, que configuran los cambios fundamentales en la ocupación del espacio a conseguir a largo plazo. Se incluyen 40 variables y cerca de 35 parámetros y el tipo de análisis utilizado corresponde a un modelo de planificación discrecional, es decir, no presentado en relaciones matemáticas. Los resultados de la aplicación del modelo muestran cambios drásticos en la distribución territorial de la población del Perú al final del período, que se supone satisfacen los fines del desarrollo regional.

La discusión posterior se orientó en términos de algunas observaciones relacionadas con los fundamentos de los cálculos efectuados para el caso del Perú y otro grupo de observaciones con algunos aspectos de tipo general en el tratamiento demográfico en la planificación regional.

A este respecto se acentuó la necesidad de efectuar un análisis más estrecho entre la población y el proceso de migración y las condiciones ocupacionales y de asentamiento específico en áreas regionales, y la necesidad de vincular este análisis a las condiciones socioeconómicas generales que inciden en la localización de las poblaciones.

Se expresaron algunas ideas acerca de la utilidad de contar con datos relacionados a la población agrícola y no solamente rural, de modo de tener una visión directa sobre la población sustentada por las actividades agrícolas.

Otro aspecto mencionado fue el referente al tratamiento de la migración de manera de no sólo relacionarlo con las transferencias rural-urbana, sino además con los desplazamientos rurales-rurales. Además estos desplazamientos, como parte de la política de desarrollo, habrían de estar unidos necesariamente con las

condiciones de una planificación urbana. En este punto también se puso especial énfasis en la necesidad de contar con análisis que permitan aclarar cómo lograr esos desplazamientos de población en forma planificada y que ellos no tuvieran carácter espontáneo. Se hizo ver la necesidad de contar con estudios sociológicos convenientes para comprobar la viabilidad de los desplazamientos que se requerirían.

Se hicieron referencias al cuidado que había de tenerse en el uso de coeficientes del tipo hombre/tierra, por su probable carácter agregado y asocial que muchos de estos cálculos tenían.

Asimismo hubo manifestaciones en relación a que estos desplazamientos y regionalización de la población llegaran en lo posible a un mayor detalle en términos de calificaciones ocupacionales.

Se sugiere que en un trabajo como éste deberían incluirse consideraciones sobre el desarrollo urbano. Existen problemas de demandas en lo urbano, en la vivienda, en el transporte, etc., y se requiere la participación de demógrafos para realizar estudios de esta naturaleza.

Se indica que no hay ninguna decisión de planificación que pueda basarse en los coeficientes, sino que ellos dependen de las decisiones políticas. Se requiere mucho más conocimientos para interpretar los coeficientes que comúnmente se utilizan en la planificación regional.

La reforma agraria en los asentamientos campesinos altera la relación ciudad-zona rural. También se señaló la necesidad de que en la etapa del diagnóstico previo a la planificación del desarrollo se hiciera un estudio de las tendencias y estructura de la población en el cual la desagregación espacial tuviera un papel destacado y que debiera incluir la consideración de los siguientes temas: 1) el crecimiento de la población y su redistribución geográfica; 2) las tendencias de

las variables demográficas que determinan esa dinámica; 3) la estructura por sexo y edad de la población en diferentes áreas y localidades; 4) el proceso de urbanización y las formas de asentamiento rural y urbano de la población; y 5) las tendencias de la participación en la actividad económica.

Se hizo referencia también a la utilidad de los datos y estudios demográficos para el trabajo en otras etapas de la planificación del desarrollo regional, como el establecimiento de metas y objetivos y su cuantificación, y la evaluación de los planes. Se reconoció la gran utilidad de los distintos tipos de proyecciones demográficas.

Se hicieron repetidos comentarios en el sentido de que los resultados de los estudios demográficos mencionados deberían ser complementados y deberían incluir la consideración de los factores económicos, sociales, culturales, etc., que determinan los cambios en las variables demográficas o están influidos por ellas.

En particular se destacó la necesidad de que en el estudio de la migración interna (que se consideró el campo más necesario e importante en el aporte de la demografía) se tratara de determinar no solamente los flujos migratorios y algunas características de los migrantes, sino también sus motivaciones para migrar y la forma en que se realice el proceso de integración al medio urbano.

Se reconoció la importancia que tenía el relevamiento de los recursos naturales y humanos a fin de que al determinar la localización de los mismos se pudieran planificar los flujos migratorios necesarios para alcanzar las metas propuestas en los planes.

Se juzgó importante la introducción de la categoría población dependiente de la agricultura en el análisis de la distribución espacial de la población.

Asimismo se consideró que en la elaboración y ejecución de los planes de reforma agraria deberían tenerse muy en cuenta los efectos que producirían en la magnitud y características de las corrientes migratorias. Por último se reconoció la importancia que tiene para la planificación la información demográfica.

Programa de adiestramiento sobre población y planificación del desarrollo.

Se ha señalado en varias oportunidades que el conocimiento de las relaciones entre las variables demográficas y las socioeconómicas es bastante deficiente y, por eso mismo, rara vez se las toma en cuenta de manera sistemática en la planificación nacional. Hay diferentes campos en los que debería hacerse esfuerzos para incorporar esas interrelaciones. En algunos de esos campos, educación, salud, desarrollo urbano y rural, empleo, se percibe la intensidad de la interacción sin que pueda cuantificarse adecuadamente para servir a los propósitos del planificador.

Tal situación ha sido considerada en los últimos años en reuniones promovidas por algunas instituciones de la región y se ha sugerido la conveniencia no sólo de incorporar demógrafos a las oficinas de planificación, sino también la de establecer cursos de capacitación para planificadores, dirigidos a llenar la deficiencia del conocimiento de las interrelaciones.

Parece pertinente, entonces, recoger la idea y adelantar sugerencias sobre lo que podría ser el esquema de contenido en programas de capacitación. Valdría la pena considerar tres enfoques diferentes: 1) las interrelaciones a nivel macrosocial; 2) las interrelaciones y necesidades de información y estudios demográficos a nivel sectorial; y 3) la política de población.

En el primer enfoque se destaca netamente la importancia del estudio de las influencias del cambio económico según el crecimiento demográfico y la influencia del cambio demográfico según el crecimiento económico.

En el segundo se requiere escoger aquellos sectores en que es más relevante la interacción y también, que sean los considerados como de primera prioridad por el planificador.

Por último, el tercero se impone como necesario, pues la política de población deberá integrarse con las políticas definidas a nivel nacional.

La conveniencia de realizar un curso, como el sugerido en el documento que sirvió de base para la discusión, fue señalada repetidas veces durante el Seminario.

En esta sesión, y orientada por el documento mencionado, se origó un interesante debate que versó sobre aspectos que podrían resumirse en seis preguntas: ¿por qué es conveniente realizar un curso? ¿para qué? ¿cuál sería su contenido? ¿a quiénes estaría destinado? ¿cómo empezar?¿qué acciones complementarias convendría llevar adelante?.

a) Por qué es conveniente realizar un curso y para qué. En cierto modo la experiencia de la planificación de los últimos años en la América Latina muestra que no se ha hecho una utilización muy intensa de temas relevantes para la planificación del desarrollo, aunque, como se ha dicho en otras sesiones del Seminario, haya habido casos de uso efectivo especialmente en la planificación sectorial. Por otra parte difícilmente se encuentra en las oficinas de planificación de los países de la región la presencia de demógrafos. Además, la comunicación que debiera haber existido entre demógrafos y planificadores todavía no se ha dado al nivel deseable. Tal como se reconoce en algunos de los documentos presentados a este Seminario, hoy se ve la perspectiva de poder establecer y afianzar esa comunicación entre demógrafos y planificadores y la de llegar a difundir en todos los países de la región las ventajas de incorporar las variables demográficas dentro del proceso de planificación.

De estas y otras consideraciones, y también de las necesidades expresadas por la mayoría de los participantes, surge la idea de organizar un curso como el que se sugiere.

Este curso tendría por objetivo el dar a cierto tipo de profesionales una visión amplia de las interrelaciones entre demografía y economía de tal suerte que se considere este tipo de interrelaciones en los planes de desarrollo.

b) Contenido. Evidentemente durante el Seminario no ha existido la intención de definir concretamente y con precisión el programa al que debería ceñirse el curso que se sugiere.

Sin embargo es posible plantear un esquema surgido de las diferentes opiniones de los participantes. En general estas opiniones han mostrado dos matices, más que dos posiciones, de pensamiento.

Un grupo de participantes insistió en la necesidad de realizar más investigación básica en demografía. El curso debería orientarse más bien en el uso de datos y estudios demográficos en la planificación, porque de esta manera se cubrirían las necesidades a corto plazo de las oficinas de planificación.

Una variante de esta posición estaría representada por la opinión de que el curso debería fundamentarse más en las necesidades específicas de información de los diferentes países, que en un criterio de óptimo teórico. Esto implicaría cierta selectividad por áreas, por la sencilla razón de que las experiencias de la planificación de los diferentes países guardan discrepancias en cuanto a la intensidad del proceso mismo y los logros obtenidos. Si se hace esta selectividad por áreas y por experiencia en la planificación, se podría ayudar a los diferentes países a superar sus limitaciones informativas. En otras palabras, no se debería empezar montando un curso que responda a un ideal que contenga todos aquellos

elementos que desde cierto punto de vista constituyen la base fundamental del conocimiento de interrelaciones económicas, demográficas, sociales, políticas, etc., y que los funcionarios vinculados a la planificación deberían tener, sino, que se trate de enfocar, en una primera instancia por lo menos, la solución de problemas concretos que tengan los países.

Otro grupo piensa que aspectos como el estudio de las interrelaciones entre economía y demografía debería ser incluído en un programa. Debería estudiarse por ejemplo la relación de dependencia de las variables económicas en función de las variables demográficas. Podría examinarse cómo se modifican el consumo y el ahorro ante cambios de algunas variables demográficas.

El documento que se presenta a discusión en general constituye una respuesta adecuada a las cuestiones planteadas durante el Seminario. Aparentemente se plantea un curso de tipo sectorial, pero debería plantearse otro de corte más global, por problemas. Además se piensa que debería reunirse la interpretación de todos esos aspectos sectoriales en un planteamiento más global de desarrollo y de la población. Por otro lado no debería dejarse a un lado en el programa la consideración del manejo de las fuentes de información y la generación de nuevas fuentes.

Se intentó hacer un esquema del contenido posible de los cursos.

En primer lugar, debería identificarse el contexto de los problemas sociales de la América Latina incluyendo problemas relativos al campo de la población, examinando los diferentes modos de afrontar esos problemas y las posibles soluciones. Los problemas a los que se hace referencia se relacionan con la vivienda, la nutrición, la educación, la salud. Incluiría un examen comparativo de la diferente intensidad de los problemas dentro de la América Latina y una comparación con países de otras regiones. Debería incluirse además un sumario de la dinámica de la interacción entre los problemas sociales y económicos, el proceso de crecimiento de

los últimos años y los problemas derivados de este proceso. Deberían intervenir en el análisis economistas, demógrafos, sociólogos e incluso deberían incorporarse elementos de la ciencia política para contribuir a la explicación del contexto.

Un segundo punto tendría relación con la dinámica de la población. Además de esta dinámica, debería considerarse la vinculación entre las variables demográficas natalidad, mortalidad, migración, con características de la población, con la estrucutra por edad y sexo, con la estructura de la fuerza de trabajo, la relación entre dependientes y población total,etc. con el propósito de dar una estructura técnica que permita entender el papel de la política.

Un tercer punto se refiere a las interrelaciones entre las variables de diferentes disciplinas, especialmente aquéllas que pueden considerarse como "círculos viciosos".

Para el estudio de las interrelaciones es necesario considerar toda la información mencionada en el segundo punto en relación con todas las implicaciones que tiene frente a la mano de obra, el ingreso, el consumo, etc. Tal vez una manera conveniente aunque compleja de enfocar el tema de las interrelaciones es dirigir la atención sobre grupos de problemas, más que sobre sectores o de una disciplina particular. Por ejemplo podría considerarse que el tamaño de la familia puede originar problemas de vivienda, nutrición, ausentismo en las escuelas, etc. Pero debería considerarse simultáneamente que el nivel cultural tiene relación con el tamaño de la familia. Otro ejemplo se refiere a la condición de vida rural. Esta condición suele ser causa de la migración de las personas jóvenes y educadas, pero a su vez esta migración contribuye a determinar las condiciones de la vida rural. También podría considerarse que el desempleo es una de las causas más fuertes de la concentración del ingreso pero a su vez la concentración del ingreso es una de las causas de desempleo.

Un cuarto punto estaría relacionado con las técnicas de obtención de datos y de medidas para que este conocimiento estuviera puesto al alcance de los planificadores y finalmente habría que considerar la forma de incorporar esta información dentro de la elaboración de los planes. Entre las técnicas se mencionan los censos, las encuestas y en general las investigaciones particulares que conducen a la obtención de resultados relevantes para la investigación.

Un quinto punto debería referirse al papel de la política y de la estrategia en relación con los planes de desarrollo del pasado. Podría considerarse la falta de éxito de algunos planes, los problemas sociales que los planes no han tomado en cuenta y la programación del futuro con objetivos sociales junto con objetivos económicos y contemplar la posibilidad de romper estos "círculos viciosos" a través de la política, y si hay restricciones políticas sobre reformas estructurales fundamentales, sería posible hacer algo en renglones específicos de la política para poner en movimiento un proceso de mejora en la solución de este tipo de "círculos viciosos". Eso daría lugar a la determinación de ciertas prioridades estadísticas para la planificación en función de las políticas de desarrollo.

Y un sexto punto debería tratar sobre las ideologías de la población. Es de indudable interés comparar distintos puntos de vista y sus raíces históricas en las condiciones económicas y sociales. Por ejemplo podría examinarse el punto de vista nacionalista simplista que considera que una nación necesita un tamaño mínimo para ser poderosa porque en muchos casos hay tierra no ocupada. La ideología católica, con su énfasis en los problemas morales y la importancia del ser humano. Las ideologías derivadas de Malthus que en un primer momento subrayaron la relación entre el tamaño de la población y las posibilidades de la agricultura y que en la actualidad el neomalthusianismo insiste más bien en la tasa de crecimiento de la población, en lugar del tamaño, lo que según algunos implica

problemas sociales, económicos de varios tipos cuando esa tasa es alta en relación con la del crecimiento económico. También aspectos ideológicos revolucionarios quea aceptan la proposición anterior pero sacan otras conclusiones, como por ejemplo la de que es necesaria la tensión social por problemas que no pueden resolverse dentro de una estructura tradicional y cuya solución llegue solamente por la revolución.

Finalmente, se consideró un séptimo punto relacionado con políticas de población Como han señalado muchos participantes, cuando se habla de políticas de población no se está haciendo necesariamente mención implícita de las llamadas políticas de planificación de la familia, o de regulación de los nacimientos. Nadie desconoce la importancia de los problemas derivados de la morbilidad y la mortalidad, que por regla general no ocupan mucho la atención de los estudiosos, pero que con los progresos médicos que contribuyen cada vez más a extender la duración de la vida media, se genera un problema con implicaciones controvertibles. También es necesario considerar otras políticas que aunque no se pudieran definir como políticas de población, tienen implicaciones en relación con la cantidad y calidad de la población. Por ejemplo, políticas fiscales relativas a la familia, a políticas educacionales, etc.

Estos cursos deberían estar dirigidos no solamente a funcionarios de las oficinas de planificación y organismos centrales de planificación, sino también a profesionales ubicados en institutos de investigación y, en general, ubicados en instituciones que tengan influencia sobre las decisiones de política de desarrollo que se adopten en los países de la región incluyendo funcionarios que están en otros organismos responsables de algunos sectores.

Otro aspecto dentro de este problema que se ha discutido ha sido el de la formación que deberían tener las personas invitadas. En general no ha habido muchas opiniones al respecto pero parece haber consenso de que esa formación será heterógenea, es decir, serán profesionales con diversos tipos de formación. Habrá demógrafos, economistas, sociólogos, médicos, planificadores, etc. Se menciona que la definición de un programa casi automáticamente definiría el tipo de profesional requerido.

Es obvio que la América Latina enfrenta una problemática compleja. De ahí que convendría empezar de una manera muy prudente atendiendo las diferencias intraregionales de todo tipo señaladas, hasta llegar a un curso que atienda las necesidades específicas de grupos de países.

En principio las organizaciones interesadas podrían preparar un diseño del curso.

Se sugiere el siguiente esquema: 1) desarrollar dos cursos de tipo nacional para probar el programa, al que se invitarían personas de diferentes oficinas de planificación. Después de la realización de los dos cursos de prueba, se debería hacer una evaluación de los mismos y finalmente tomar decisiones sobre la continuación de los cursos atendiendo los resultados de la evaluación. La duración debería no ser inferior a dos meses ni mayor de tres. Hay razones para creer que un curso que durara menos de dos meses no alcanzaría a cubrir un contenido que pueda considerarse básico para la formación de profesionales y por otra parte si excediera los tres meses seguramente impediría la participación de profesionales de posiciones jerárquicas elevadas.

En general se ha discutido poco acerca de quiénes deberían ser profesores en dichos cursos pero es evidente que tendrían que provenir de diversas disciplinas y

seguramente tendrían que ser personas que de alguna manera hayan tenido algún contacto con el examen de problemas como los que se examinarían en el curso.

Hay un aspecto, sin embargo, que los cursos no podrían resolver de inmediato. Ciertos problemas de carácter muy específicos y cuya solución es relativamente urgente suelen presentarse en los diferentes países cuando se plantea el uso de los datos demográficos en la planificación. Probablemente en cada caso, los problemas sean diferentes y no sería posible esperar que se formen personas capacitadas para resolverlos. Se consideró que debería tomarse acciones complementarias en forma de asistencia técnica. Esa asistencia tendría como objetivo ayudar a resolver los problemas más inmediatos de las oficinas de planificación. Tal vez podría pensarse en términos de la formación de un pequeño equipo técnico que dependiera de alguna de las instituciones auspiciadoras y que estuviera en condiciones de asistir a los países en sus necesidades específicas en el momento en que esa asistencia sea requerida. Se trataría, en una primera etapa, de satisfacer las necesidades más inmediatas que posteriormente se cubrirían a través de los cursos.

"Guía bibliográfica de estadísticas demográficas y sociales" y "La información demográfica y los estudios demográficos en la América Latina".

Por último se hizo la presentación de dos documentos informativos con el fin de que los participantes conocieran el estado de la información existente y supieran dónde referirse para obtener datos adicionales.

A N E X O S

ANEXO I

EXPOSICION DEL SEÑOR CARLOS QUINTANA, SECRETARIO EJECUTIVO DE LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA HECHA EN EL ACTO INAUGURAL DEL SEMINARIO SOBRE UTILIZACION DE ESTUDIOS Y DATOS DEMOGRAFICOS EN LA PLANIFICACION.

23 de agosto de 1971

No obstante los progresos alcanzados en la teória y la práctica de la planificación del desarrollo, aún existen aspectos y problemas importantes en cuya consideración el aporte de las diferentes disciplinas sociales, entre ellas la demografía, es fundamental. Con este Seminario la preocupación central será el examen de algunos aspectos metodológicos que intervienen en la elaboración de los planes, en relación con el uso de los datos y estudios demográficos. No debería interpretarse, sin embargo, esta definición del alcance de las discusiones del Seminario como limitado a lo puramente metodológico desde el momento que surgen importantes implicaciones sobre el contenido de las metas y objetivos de los planes y, en general, sobre las mismas modalidades del desarrollo.

Discutir las posibilidades y perspectivas del uso de los estudios y datos demográficos en la planificación del desarrollo -primer objetivo del Seminario- implica un reconocimiento de que las características y cambios económicos, sociales y demográficos están estrechamente interrelacionados, aun cuando se tenga presente que el sistema de mutua dependencia -segundo objetivo de las discusiones- no sólo es relativamente poco conocido sino que tampoco ha recibido hasta ahora la necesaria atención. Esta situación deberíamos atribuirla a un divorcio desafortunado entre la economía y la demografía. Los economistas manejan muchos problemas que tienen importantes aspectos demográficos, sin que muchas veces tengan una apreciación cabal de las contribuciones que el análisis demográfico podría rendir a sus estudios.

A su vez, los demógrafos, con bastante frecuencia no toman en cuenta los problemas que son de interés para los economistas, o en todo caso su trabajo no está orientado por las necesidades del análisis económico. Ciertamente, esta desvinculación también afecta a la formulación de políticas, como ocurre con ciertas medidas económicas que necesariamente irán a tener implicaciones en la distribución espacial de la población, como son los planes regionales de inversión, o aquéllas que al afectar la distribución del ingreso podrían modificar la tasa de crecimiento de la población, sin tomar en cuenta en uno y otro caso tales consecuencias. En el mismo sentido se podrían mencionar muchasmedidas de política social (servicios médicos, seguridad social, educación, etc.) que son tomadas sin explicitar las consecuencias económicas que se derivarían de los cambios demográficos que dichas políticas probablemente provoquen.

Podemos decir que cada día se presta más atención a las variables demográficas en los planes gubernamentales y en la elaboración de políticas. La tasa de crecimiento de la población de nuestros países, al igual que en otras regiones en desarrollo económico, sin paralelo en la historia de la humanidad, ha traído como consecuencia una mayor apreciación de la complejidad del problema de desarrollo y la necesidad de conocer más sobre las relaciones recíprocas de la situación demográfica y las tendencias sociales y las políticas si se desea encontrar soluciones prácticas a ese problema.

La creciente incorporación de objetivos sociales en la concepción y elaboración de los planes, abre nuevas y promisorias perspectivas al uso de los datos y estudios demográficos. En efecto, la planificación de los servicios que los gobiernos deben proporcionar a la población en materias como educación, salud pública, seguridad social, vivienda y la de otros aspectos de la infraestructura económica y social, debería apoyarse en un profundo y detallado conocimiento de

la estructura y la dinámica demográficas en la medida que tales servicios están destinados a unidades de consumo como el individuo, la familia y otros segmentos de la población. Las demandas potenciales dependen en estas situaciones, entre otros factores, del número, estructura por sexo y edades, distribución espacial y ciertas características sociales básicas íntimamente ligadas a las condiciones y tendencias demográficas.

Por otra parte, son muchos los problemas que debe afrontar el desarrollo de estos países que reclaman estudios en los que deberían trabajar en forma coordinada planificadores y demógrafos, pero seguramente habría que dar prioridad a aquellos que tienen que ver con la utilización económica de los recursos humanos frente a la incapacidad de absorción de mano de obra que caracteriza a su desarrollo. También sería deseable abordar desde un doble ángulo-económico y demógrafico- el problema de las migraciones interiores frente a los desequilibrios de las oportunidades económicas, asunto de vital importancia en la planificación regional.

Un somero examen de los planes gubernamentales mostraría que en la práctica de la planificación se hace un uso relativamente intenso de información demográfica, especialmente en la etapa de diagnóstico. Sin embargo, las variables demográficas intervienen en los planes como "datos" establecidos en forma exógena. Incluso en modelos de desarrollo con un alto grado de sofisticación, los datos de la población son determinados externamente y en consecuencia sin posibilidad alguna de que puedan reflejar, en las proyecciones, los efectos de los cambios económicos y sociales previstos; dicho de una manera más general, los modelos no incorporan sistemas de interrelaciones de variables ecmómicas, sociales y demográficas.

Por otro lado, sería poco realista esperar que las proyecciones demográficas, elaboradas muchas veces ignorando los planes gubernamentales, puedan describir con un grado aceptable de seguridad la evolución futura de la población en sus

aspectos cuantitativos y seguramente en menor medida todavía los cualitativos. ¿Cómo podría anticiparse, por ejemplo, la disponibilidad de los recursos humanos si no existen bases sólidas para inferir el grado de participación en el mercado de trabajo de ciertos segmentos de la población, su localización geográfica y su calificación educacional? ¿Cómo hacer un pronóstico confiable de la tasa de crecimiento demográfico (piénsese en tendencias de la fecundidad) cuando no se establecen hipótesis sobre cambios inducidos o previsibles en la distribución del ingreso y, en general, del acceso de una importante masa de población a formas modernas de vida?

En el documento presentado como Base de Discusión, se señalan dos grandes líneas de relaciones entre desarrollo y población, que deberían ser examinados en este Seminario. La primera de ellas se refiere al impacto de la tecnología moderna sobre los determinantes del crecimiento demográfico, la movilidad espacial y las tendencias de la urbanización con un alto grado de independencia respecto del nivel de vida de una gran mayoría de la población. La segunda línea emerge más bien de las formas que presenta el desarrollo latinoamericano y por consiguiente aquel tipo de relaciones podrían ser graduadas y quizás en parte modificadas por nuevas modalidades que se impusieran a este proceso.

Parece redundante señalar la necesidad de mayores investigaciones sobre las mutuas relaciones entre los cambios demográficos y los económicos y sociales. A los demógrafos les compete profundizar el análisis de las variables demográficas en el contexto económico y social y perfeccionar las fuentes de información de datos básicos de la población teniendo en cuenta las necesidades de la planificación. Por otra parte, los planificadores deberán perfeccionar la metodología que utilizan para elaborar los planes, introduciendo en ella de manera adecuada las variables demográficas. Es de esperar que como consecuencia de este Seminario se

promueva una mayor colaboración entre los especialistas en ambos campos. Un último punto a que deseo hacer referencia tiene relación con la necesidad de capacitar profesionales en este nuevo campo de especialización dentro del arte de planificar, materia sobre la cual esperamos la contribución de todos ustedes.

ANEXO II

DEMOPLAN

23 al 29 de agosto de 1971
Santiago, Chile

PRIMERA PARTE DEL SEMINARIO

Lunes	23	9.00	10.50	Inscripción de los participantes		
		11.00	11.15	Sesión inaugural	:	Discurso de bienvenida del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Señor Carlos Quintana.
		11.15	13.00	Primera sesión	:	Los estudios demográficos y la planificación del desarrollo.
				Moderadores	:	Señores Norberto González y Anibal Pinto.
				Documentos de referencia: L.1 y L.1 Addendum.		
		15.30	17.00	Segunda sesión	:	Continuación
Martes	24	9.30	12.30	Tercera sesión	:	Continuación
		14.30	17.30	Cuarta sesión	:	Continuación y final de la primera parte del Seminario.

SEGUNDA PARTE DEL SEMINARIO

Miércoles	25	9.30	12.30	Primera sesión	:	Discusión sobre el documento "Objetivos sociales y variables demográficas en la planificación económica" de Alejandro Foxley (L.3).
				Moderadores	:	Señor Pedro Esparza y señorita Carmén Miró.
		14.30	17.30	Segunda sesión	:	Discusión sobre los documentos "Relaciones entre variables económicas y demográficas. Ensayo de un modelo", de Angel Fucaraccio y Carmen Arretx (L.4) y "Secuencia del proceso de formulación de metas de empleo en la planificación", de Esteban Lederman (L.5).
				Moderadores	:	Señores Angel Fucaraccio, Norberto González y Paulo Souza.

Jueves	26	9.30	12.30	Tercera sesión	:	Continuación
		14.30	17.30	Cuarta sesión	:	Discusión sobre los documentos "La utilización de los datos demográficos y el tratamiento de las variables de la población en planificación de la salud", de Raúl Vargas (L.2) y "Aspectos demográficos en la planeación de la educación" de Jorge Arévalo e Iris Corbalán (L.6).
				Moderadores	:	Señores Juan Carlos Elizaga y César Peláez.
Viernes	27	9.30	13.00	Quinta sesión	:	Discusión sobre el documento "El uso de datos y estudios demográficos en la planificación del desarrollo regional" de Henri Meot y César Peláez (L.7).
				Moderadores	:	Señores Juan Carlos Elizaga y Esteban Lederman.
						Presentación de los documentos "Guía Bibliográfica de estadísticas demográficas y sociales de CEPAL (L.8) y "La información y los estudios demográficos en la América Latina", de Carmen Arretx (L.9).
Sábado	28	9.30	13.00	Sexta sesión	:	Discusión sobre el documento "Programa de adiestramiento sobre población y planificación del desarrollo" de Luis Olivos y Luis Ratinoff (L.13).
				Moderadores	:	Señorita Carmen Miró y Señor Luis Ratinoff.
						Discusión del proyecto de Informe Final.
				Moderador	:	Señor Jorge Arévalo.

ANEXO III

LISTA DE PARTICIPANTES DEL SEMINARIO SOBRE UTILIZACION DE ESTUDIOS Y DATOS DEMOGRAFICOS EN LA PLANIFICACION.

Sr. Waldo Beltrán Aguilar
Economista Técnico
Ministerio de Planificación y Coordinación
BOLIVIA

Se. René Bustamante
Director Oficina Nacional de Planificación
Presidencia de la República
NICARAGUA

Sr. Guillermo Caram
Subdirector
Oficina Nacional de Planificación
REPUBLICA DOMINICANA

Sr. Boris Chacón
Jefe Unidad Recursos Humanos
ODEPLAN
CHILE

Sr. Omar Chible
Asesor Oficina Nacional de Planificación
Presidencia de la República
NICARAGUA

Sr. Luis de Pablo Serna
Jefe de Programación Económica
Palacio Nacional
MEXICO

Sr. Gilbert Duperval
Director Asistente
División Estudios y Planificación - CONADEP
Palacio Ministerial
HAITI

Sra. Cecilia Granados Ramírez de Solórzano
Economista
Oficina de Planificación
COSTA RICA

Sr. José Illescas
Director de Programación Social
Ministerio de Planificación y Coordinación
BOLIVIA

Sr. Alberto Insúa
Director Servicio de Empleo y
Recursos Humanos
Ministerio del Trabajo
PERU

Sra. Maritza Izaguirre
Director Planificación Social y Cultural
Palacio Blanco
VENEZUELA

Sr. Marco A. López
Director de Planificación
Casa Presidencial
COSTA RICA

Sra. Loreley Lorenzi de Reig
Técnico Ayudante en Demografía
Oficina de Planeamiento y Presupuesto
URUGUAY

Sr. Emile Macajoux
Tecnicien de ler. classe
CONADEP
HAITI

Sr. Gonzalo Martner
Director
Oficina de Planificación Nacional
CHILE

Sr. Conrado Osorio
Jefe Sector Estadístico
Cpnsejo Superior de Planificación Económica
HONDURAS

Sr. José Enrique Páez
Programador General
Secretaría Técnica de Planificación
PARAGUAY

Sr. Armando Baltazar Rivera
Jefe Departamento Programación Global
CONAPLAN
Casa Presidencial
EL SALVADOR

Sr. Eudoro Sánchez y Sánchez
Secretario Técnico
Presidencia de la República
REPUBLICA DOMINICANA

Sr. Pedro Salazar Ch.
Planificador-Director
Sección de Planificación Regional
Dirección de Planificación
Presidencia de la República
PANAMA

Sr. Eliézer Tijerina Garza
Consejero Ejecutivo de la Presidencia
Palacio Presidencial
MEXICO

Sr. Héctor Valecillos T.
Adjunto al Coordinador
Departamento de Recursos Humanos
Palacio Blanco
VENEZUELA

Sr. Jorge Váscones C.
Sociólogo-Demógrafo
Instituto Nacional de Planificación
PERU

Sr. Néstor Vega Moreno
Director Técnico
Junta de Planificación
ECUADOR

ESPECIALISTAS INVITADOS

Sr. Jean Bourgeois-Pichat
Director
Instituto Nacional de Estudios Demográficos
FRANCIA

Sr. Dudley Seers
Director
Instituto de Estudios del Desarrollo
Universidad de Sussex
INGLATERRA

Sr. Osvaldo Sunkel
Investigador del Instituto de
Estudios Internacionales
Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la
Universidad de Chile
CHILE

PARTICIPANTES DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Sra. Carmen Arretx
Profesor-Investigador
CELADE

Sr. Angel Fucaraccio
Profesor-Investigador
CELADE

Sr. Esteban Lederman
Programador Recursos Humanos (OIT)
ILPES

Sr. Aníbal Pinto
Director
División Investigación y Desarrollo Económico
CEPAL

Sr. Raúl Vargas
Jefe División Información
Centro Panamericano de Planificación en Salud
OPS/OMS

OBSERVADORES

Sr. Roque García Frías
Jefe Sección Estudios Demográficos
CEPAL

Srta. María Esther González Antelo
Socióloga
Oficina Sectorial de Recursos Humanos
Ministerio del Interior
ARGENTINA

Sr. Eduardo Miranda
Experto
Oficina Regional
UNESCO

Sr. Bolívar Nieto Terán
Demógrafo
CELADE-Subsede
COSTA RICA

Sr. Carlos Noriega
Consultor
División Estadística
CEPAL

Srta. Graciela Echegoyen
Sectorialista en Educación
ODEPLAN
CHILE

Srta. Georgina Ortiz P.
Sectorialista en Salud
ODEPLAN
CHILE

Sr. Agustín Porras M.
Demógrafo
El Colegio de México
MEXICO

Sr. Jorge Riquelme
Director Programa Interamericano del
Desarrollo Social
OEA

Sr. Estevam Strauss
Profesor del Programa de
Cooperación Económica para
América Latina
ILPES

Sr. Víctor E. Tokman
Asesor Económico
CIAP - ILPES

Sr. Eduardo Troncoso Langlois
Director Adjunto
PREALC (OIT)

Sr. Jan Versluis
Experto
OIT

Sr. Sergio Zubicueta
Planificación Regional
ODEPLAN
CHILE

COMITE ORGANIZADOR

Sr. Jorge Arévalo
Demógrafo
CELADE

Sr. Juan Carlos Elizaga
Coordinador Técnico
CELADE