

18307.26

(44023)

c. 1

**CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA
PROGRAMA GLOBAL DE FORMACION EN POBLACION Y DESARROLLO
TEMPORADA DE 1994**

**MODULO III
ESTUDIO DE CASOS**

Curso 301

**LA SUPERACION DE LA POBREZA Y LAS POLITICAS DE POBLACION
EN AMERICA LATINA: PROPUESTA DE INTEGRACION DE LAS
VARIABLES DEMOGRAFICAS EN LAS POLITICAS SOCIALES**

PARTICIPANTES:

de México, César Cárdenas
de Perú, Susana Guevara
de República Dominicana, Ramón Jiménez
de Colombia, Susana López
de Costa Rica, Eliécer Sánchez
de Cuba, Mario Santiso

PROFESOR GUIA:

Jorge Martínez P.

Santiago de Chile
Noviembre de 1994

INDICE

Página

PRESENTACION	ii
INTRODUCCION	1
I. RELACIONES ENTRE POBLACION Y POBREZA	1
1.1. Perfil demográfico de los hogares pobres	5
II. INTERRELACION ENTRE LAS POLITICAS DE POBLACION Y LAS POLITICAS SOCIALES	7
2.1. Política de población	7
2.2. Política social	11
2.3. Interrelación entre las políticas de población y las políticas sociales	12
III. LAS EXPERIENCIAS DE COSTA RICA, CUBA Y MEXICO	14
3.1. El caso de Costa Rica	15
3.1.1. Conclusiones	18
3.2. El caso de Cuba	19
3.2.1. Conclusiones	20
3.3. El caso de México	21
3.3.1. Conclusiones	23
CONCLUSIONES	25
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	27
ANEXO 1: LA SUPERACION DE LA POBREZA Y LAS POLITICAS DE POBLACION EN AMERICA LATINA: PROPUESTA DE INTEGRACION DE LAS VARIABLES DEMOGRAFICAS EN LAS POLITICAS SOCIALES	29
ANEXO 2: ELEMENTOS GENERALES PARA LA MEDICION DE LA POBREZA	31
1.1. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	32
1.2. Línea de Pobreza (LP)	32
a) Línea de pobreza absoluta	34
b) Línea de pobreza relativa	34
1.3. Método Integrado	34

PRESENTACION

El sentido del presente documento es una abstracción. La consultoría atribuida a un grupo de profesionales fue una amable adjudicación del creativo equipo docente del Programa Global de Población y Desarrollo durante la primavera de 1994. En efecto, los estudios de casos -actividad docente de la mayor importancia en la malla curricular del postgrado- no habían sido enfocados como en la definición estricta de un caso; es decir, proponer una solución a un problema determinado. Esta era, entonces, la ocasión para innovar en espera de obtener buenos resultados.

Pero el sentido del presente documento es una abstracción. Las páginas que se incluyen acá son -y también no son- el esfuerzo de un grupo de alumnos del postgrado. Primero esto último. Este no es un trabajo que haya surgido de la propia inquietud de ellos. Tampoco lo que queda transcrito en esta versión es lo que original y exactamente presentaron ellos. Se han introducido modificaciones de forma y algunas de fondo, pero respetando el espíritu de la propuesta. Poco importan las razones de estos cambios de sentido que el lector pueda descubrir.

Lo que más importa es reconocer que este es el resultado del esfuerzo de los alumnos, porque ellos tuvieron que elaborar la propuesta y redactar el contenido de la misma. Revisaron el material que se les entregó, visualizaron los ejemplos que podrían servir a los objetivos planteados, elaboraron el informe ateniéndose a la estructura que se les exigió, participaron en reuniones con el profesor asesor y, por último, presentaron y defendieron sus puntos de vista en la forma establecida por el equipo docente. A la luz de esto y de la lectura completa del texto, se puede concluir que han debido ser bien evaluados. No debe caber duda que este es un trabajo de alumnos del CELADE dirigidos por un profesor que trató de respetar al máximo el derecho a la autonomía de la iniciativa, en los márgenes, claro está, previamente dados.

Lo que realmente cuenta es que este trabajo es un universo de significados elaborado según la experiencia del CELADE en los estudios sobre pobreza y en el cúmulo cognoscitivo acumulado. Sólo agreguemos que le ha tocado a un grupo de alumnos y un profesor hacer esta tarea, en el entendido que se trata de un ejercicio ilustrativo con fines de aprendizaje. Sea como sea, las interpretaciones y reflexiones reflejan creencias compartidas de un grupo de celadinos en cuanto al problema mayor de nuestras sociedades: la pobreza.

Participaron en este trabajo, como sus autores, los siguientes alumnos:

César Cárdenas (Sociólogo, de México)
Susana Guevara (Socióloga, de Perú)
Ramón Jiménez (Estadístico, de la República Dominicana)
Susana López (Arquitecta, de Colombia)
Eliécer Sánchez (Agrónomo, de Costa Rica)
Mario Santiso (Geógrafo, de Cuba)

Jorge Martínez P.

INTRODUCCION

La pobreza en América Latina se ha incrementado a partir de la crisis de los años ochenta. Con la finalidad de revertir esta tendencia, el problema ha ocupado claramente el lugar prioritario en la agenda de preocupaciones de los gobiernos, convirtiéndolo, de paso, en un aspecto sobre el cual ningún sector puede estar ajeno.

En esa perspectiva, las ideas básicas que se desarrollan en este trabajo parten desde una visión que enfatiza la dimensión población. El precepto es que, generalmente, las acciones del Estado frente a la pobreza se han ejecutado a través de políticas sociales y económicas que no han tomado en cuenta la interacción existente entre las variables demográficas y la pobreza. Ello, por extensión, se visualiza también en la falta generalizada de integración de las políticas sociales con las de población.

En virtud de lo anterior, el objetivo de este trabajo consiste en elaborar una propuesta de integración entre las políticas de población y las políticas sociales. Para ello, se discuten las relaciones entre población y pobreza, por un lado, y las existentes entre las características de las políticas de población y las de las políticas sociales, por el otro. Para apoyar la discusión, se exponen las experiencias de algunos países que se considera relevantes.

Los consultores del grupo SUPO (Superación de la Pobreza) han sido encargados de elaborar la propuesta mencionada. Este grupo fue conformado bajo una concepción interdisciplinaria y multigeográfica, al que se le entregó un conjunto de lineamientos entendidos como los términos de referencia para la elaboración de la propuesta (véase el anexo 1). Esta se inscribe en el marco de las acciones que buscan dar énfasis a la necesidad de que los gobiernos prioricen políticas focalizadas hacia los sectores más vulnerables. Es indudable que este es un asunto de primera prioridad y, conscientes de ello, se ha buscado destacar la importancia de enfrentar la pobreza desde el punto de vista de la población.

I. RELACIONES ENTRE POBLACION Y POBREZA

Las relaciones existentes entre las condiciones de pobreza y los procesos demográficos han promovido discusiones teóricas y operativas, en las que se ha tratado de encontrar tanto su naturaleza como las direcciones de causalidad. Aunque se pueden identificar varios esfuerzos, puede decirse que, en general, este es un tema no muy desarrollado, en especial si se le compara con aquellos concernientes a las interrelaciones entre población y desarrollo.

De todos modos, hay estudios que subrayan la necesidad de encontrar regularidades entre condiciones de desigualdad, marginación social y pobreza, por un lado, y comportamientos o patrones demográficos, por el otro. Consideran que esas dimensiones representan una suerte de resumen del conjunto de interrelaciones entre los procesos sociales y biológicos que caracterizan a los fenómenos de población.

Es frecuente comparar las nociones de desigualdad y pobreza, a tenor de reflejar ambas una misma condición social. Conviene establecer una distinción mínima entre ellas. El concepto de desigualdad alude a más bien a una distribución desigual o inequitativa, entre los habitantes de una sociedad, de los bienes y servicios disponibles. Se trata, por definición, de un fenómeno relativo. Habrá mayor desigualdad cuanto mayor sea la disparidad entre los niveles de vida de la población de un país (Stren, 1993). De esta manera, es posible que haya condiciones de desigualdad social, sin que

necesariamente persistan condiciones generales de pobreza. Tal es el caso de los países desarrollados, lo que hace que ambas nociones no sean necesariamente idénticas.

En todo caso, la pobreza (sin llegar por el momento a una definición puntual), está más referida a la imposibilidad de algunos grupos de población de satisfacer sus necesidades básicas de subsistencia. Ello se asocia a la idea de pobreza absoluta, o a una situación de privación de los bienes y servicios a los que debiera tener acceso cualquier individuo, de acuerdo a las posibilidades existentes. En este caso la condición de pobreza se relativiza en tiempo y espacio.

Estas aproximaciones son parte de los elementos con que se discuten también los tipos de relación entre la dinámica demográfica y la pobreza. Pero, en realidad, su explicación se intenta a partir de una perspectiva muy general: la relación entre los cambios demográficos y el desarrollo económico. El argumento principal es que dicha relación es en sí misma contradictoria, en la medida en que supone que en función de un crecimiento económico sostenido tenderá a favorecerse la disminución de la pobreza y, de la misma forma, a acompañar transformaciones o etapas de la transición demográfica de manera más homogénea y con menos inequidades. Como contraparte, de esta misma posición se desprende otra vertiente que señala que el retardo del éxito económico es un resultado de la incapacidad de las sociedades para regular sus ritmos de crecimiento demográfico, lo que, por sí mismo, crea situaciones de inequidad y pobreza.

Este tipo de enfoque apunta a señalar el carácter estructural de la pobreza. Sin embargo, no permite avanzar en un esfuerzo que, sin negar tal condición estructural, ayude a identificar líneas alternativas, en las cuales sea posible desplegar acciones en términos de políticas sociales que se traduzcan en aportes de superación de la pobreza, combinando efectos productivos y equidad.

Un camino alternativo para analizar las interrelaciones entre los procesos demográficos y la pobreza, está dado por los importantes diferenciales que en términos de rezagos y necesidades insatisfechas, persisten en varias regiones, que se traducen en limitaciones objetivas para el mejoramiento de las condiciones de vida y que contribuyen a la reproducción generacional de la pobreza.

Un elemento clave para analizar los procesos de desarrollo está en la consideración de su estrecha interacción con la dinámica demográfica. En este contexto, por ejemplo, las acciones para superar la pobreza están estrechamente asociadas a las condiciones socioeconómicas, culturales y demográficas que la determinan.

La experiencia de América Latina en estos últimos años así lo indica. La crisis de la década de 1980 hizo posible que en la mayoría de nuestros países, respondiendo en parte al nuevo modelo económico impulsado por los países del centro, se establecieran políticas de estabilización macroeconómica, las cuales determinaron una tendencia regresiva en la distribución del ingreso e importantes reducciones en la capacidad adquisitiva de los salarios, deterioro de las condiciones de empleo y de la calidad de vida, afectando más a los sectores pobres y a los de extrema pobreza.

De esta forma, la complejidad de ese nuevo modelo de desarrollo y la inadecuación de la educación pública respecto a las nuevas necesidades del aparato productivo se tradujeron en limitaciones para salir de la pobreza. El nuevo orden internacional exige una mayor competitividad e inversión en recursos humanos calificados, ante lo cual la población pobre queda fuera de estos

critérios, puesto que la crisis de los sistemas públicos ha profundizado las diferencias de acceso a la educación y de su calidad entre diversos estratos sociales.

Estas condiciones macroeconómicas implicaron importantes reducciones del gasto público, de los subsidios y del gasto en servicios sociales en la mayoría de los países de América Latina, coadyuvando al notorio aumento de la desnutrición infantil, de la pobreza y el desempleo. Además, la disminución de las coberturas de los servicios de salud, educación y vivienda afectaron particularmente a los sectores más desprotegidos. El efecto de la interrelación de estas condiciones en las variables de la dinámica demográfica ha sido relevante. Sin embargo, es evidente que la tendencia al aumento de pobres registrada en algunos países de la región durante el decenio de los ochenta ha ocurrido en una magnitud que no se explica por el cambio demográfico, sino como consecuencia de los efectos de esa crisis económica.

Paradójicamente, a pesar del empeoramiento de las condiciones económicas de la población pobre y de su seguridad laboral, se dio durante este período un notorio descenso de dos variables de la dinámica demográfica: la mortalidad infantil y la fecundidad. Es probable que estas reducciones sean resultado del efecto combinado de acciones institucionales (saneamiento ambiental, mejoramiento en los servicios de salud, vivienda, educación, entre otros) y cambios en la percepción en los individuos sobre su salud reproductiva y el tamaño ideal de la familia, además de un mayor acceso a la información y uso de métodos de planificación familiar.

Si bien existe consenso en que aún en plena crisis la mortalidad continuó descendiendo, hay también signos de un proceso de polarización, en el que los grupos más deprimidos aportaron un mayor número de defunciones y que todavía es posible encontrar más evidencias sobre el comportamiento diferencial de la morbi-mortalidad.

Por otra parte, diversos estudios han tratado de explicar la posible dirección de causalidad entre el fenómeno de la pobreza y el crecimiento demográfico de los pobres, y de cómo y porqué contribuyen las características sociodemográficas a la definición de las situaciones de pobreza.

Los modelos e interpretaciones sobre las consecuencias del crecimiento de la población han sido ampliamente debatidos. Entre los más importantes figuran los que señalan que un acelerado crecimiento demográfico es un obstáculo para el desarrollo y que, por consiguiente, el crecimiento de la población sería la principal causa de la pobreza, independientemente de las formas de gobiernos o la distribución de la propiedad (teoría malthusiana). En cambio, están los que han considerado las ventajas de una población numerosa para fines políticos y económicos y aquellos enfoques que afirman que la pobreza es el resultado de la interacción de múltiples factores, entre los que se destacan las inequidades respecto a la distribución de los bienes y la marginalización respecto a los beneficios del desarrollo. En épocas recientes, surge el pensamiento económico neoclásico, así como las teorías económicas y no económicas que se fundamentan en la necesidad de regular la fecundidad mediante políticas antinatalistas, dirigidas hacia aquellos países de menor desarrollo, de tal suerte que la "amenaza contra el desarrollo" que estos países representan pueda desaparecer o atenuarse mediante políticas masivas de planificación familiar.

Es obvio que estas posiciones olvidan las reales causas y consecuencias de la pobreza: su naturaleza estructural y que, por consiguiente, para eliminarla hay que atacar a los factores primarios (de índole socioeconómico y cultural) que la determinan.

Martínez (1992), analiza la compleja interrelación entre el proceso de desarrollo y el crecimiento demográfico afirmando que... "la pobreza tiene una base estructural productiva, con relación a la falta de generación de empleos productivos en equilibrio con su demanda y con respecto a la distribución de los beneficios de la producción en el marco del proceso de desarrollo económico". Afirma que determinados niveles de crecimiento demográfico pueden tener repercusiones regresivas sobre algunas dimensiones del desarrollo, pero que, a la vez, dicho crecimiento puede verse afectado frente al surgimiento de crisis económicas agudas, dando cuenta de una interacción negativa entre variables de desarrollo y población.

Al respecto, Uthoff (1990) resalta la vinculación entre bajos niveles de productividad y escasas oportunidades de empleo, como determinante de los problemas de pobreza. Concluye que son... "esos hogares los de mayor fecundidad, de estructura poblacional más jóvenes y que en consecuencia para emprender una política de cambio habrá que comprender los factores que inciden en el comportamiento de los hogares...e influir tanto en las variables que causan pobreza como en las consecuencias de esa pobreza".

Además de las interrelaciones entre población y pobreza existen diversas posiciones que establecen una relación causa-efecto entre pobreza, alto crecimiento demográfico y deterioro del medio ambiente. Estas corrientes del pensamiento sociodemográfico y económico afirman que un aumento acelerado de la población implica más presión sobre los medios de subsistencia, mayores niveles de pobreza y degradación de la calidad de vida, y consideran que la pobreza y el crecimiento poblacional son las causas del surgimiento de problemas ambientales, dado que la población impone presión sobre los recursos naturales y, por consiguiente, la pobreza limita la capacidad para invertir en una actividad económica más sustentable.

La afirmación de que el "deterioro ambiental induce pobreza" es menos simplista que afirmar que la "pobreza es responsable del deterioro de los recursos renovables y no renovables", como erróneo sería imputar al crecimiento de la población la principal causa de la pobreza.

Estas complejas relaciones suelen ser planteadas sin considerar el efecto que ejerce la adopción de regulaciones eficaces y de tecnologías adecuadas. De este modo, los planteamientos relativos a la presión que ejercen los pobres sobre el medio ambiente deben considerarse en el contexto de las modalidades productivas y tecnológicas del sistema económico internacional y de los patrones de consumo de la población (Martínez, 1992).

El problema de la pobreza y su vinculación con el medio ambiente es estructural y no puede analizarse independientemente de su contexto macroeconómico. De ahí que cualquier acción tendiente a incidir en el medio ambiente conlleve elevar la calidad de vida de los pobres. Implica ingentes acciones por parte del Estado, del sector empresarial y la sociedad civil, a fin de fomentar el empleo productivo para que familias pobres perciban mejores salarios e ingresos y así contribuir a la disminución del efecto que la población ejerce sobre el medio ambiente.

Las discusiones anteriores, aún sin resolver realmente las inquietudes que se plantean, permiten señalar algunos antecedentes generales. En primer lugar, la vinculación entre pobreza y crecimiento de la población no es unilateral: es resultado de la interacción de una red compleja de procesos en las dimensiones económica, social y cultural. Es cierto que el crecimiento demográfico afecta a la pobreza, pero es clara la fuerte interrelación entre pobreza y las variables de desarrollo. Por lo tanto, si se desea influir en las variables de la dinámica demográfica, en especial las

relacionadas con la fecundidad y la mortalidad infantil, hay que actuar sobre aquellos factores que determinan la pobreza, garantizando, además, un mayor acceso a la educación y al trabajo productivo a la población pobre, en especial a las mujeres.

En segundo lugar, y dado que la solución de la pobreza es el resultado de un proceso en el cual son necesarias la firme voluntad política y la movilización de recursos para enfrentarla, hay que visualizarla como un conjunto de acciones a largo plazo. Es en ese sentido que, en lo inmediato, se deberían desarrollar acciones a fin de garantizar que los sectores más deprimidos cubran sus necesidades básicas. Además, se puede actuar sobre otras variables como, por ejemplo, la fecundidad, a través de la intervención en las variables intermedias o próximas, tales como las relacionadas con un mayor uso y acceso a métodos anticonceptivos, a una atención de calidad en salud, mayor espaciamiento entre nacimientos, mayor edad a la nupcialidad (entre otros factores), dado que, como consecuencia de una mayor sobrevivencia de los hijos tenidos, tiende a reducirse sustancialmente la fecundidad y la mortalidad infantil.

1.1. Perfil demográfico de los hogares pobres

Los hogares y familias pobres presentan características diferenciales respecto a los no pobres, tanto desde el punto de vista socioeconómico y cultural como demográfico. Los pobres tienen una estructura etaria más joven que los no pobres. En América Latina, la participación de la población menor de 15 años es superior entre los pobres que entre los que tienen satisfechas sus necesidades básicas.¹

Esta situación se relaciona con una mayor tasa global de fecundidad (TGF) y una menor esperanza de vida entre los pobres. En Perú, por ejemplo, en 1981, la TGF de las mujeres que pertenecían a la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) era de 7.4 hijos, mientras para las no pobres fue de 3.8 (PNUD, 1990). En Colombia (1985), esta tasa era de 2.1 hijos para las mujeres no pobres, de 4.1 para las pobres y de 4.9 para las afectadas por miseria, en tanto que la tasa promedio nacional era de 2.9 (DNP y otros, 1989).

En lo concerniente a la mortalidad infantil, también es más elevada en los sectores pobres. En Perú (1981), la tasa de mortalidad infantil de los pobres con NBI era de 102 por mil, y la de los no pobres de 74 (PNUD, 1990). En Colombia (1985), esta tasa era de 46 por mil para el total de la población y se reduce a 35 para la población con necesidades básicas satisfechas, para aumentar al 56 por mil entre los pobres y al 62 por mil entre los grupos en situación de miseria (DNP y otros, 1989). La probabilidad de que un niño muera en su primer año de vida era 37% mayor entre los pobres que entre los no pobres en el caso de Perú y de 60% en Colombia.

Asimismo, el tamaño medio de los hogares de los pobres es mayor que el de los no pobres y es aún mayor cuando la severidad de la pobreza aumenta. Esto puede explicarse tanto por la mayor tasa de fecundidad entre los pobres como por el número de personas allegadas.

¹ Los métodos para la medición de la pobreza comúnmente utilizados en Latinoamérica y el Caribe son: línea de pobreza (LP), necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el enfoque integrado, que son detallados en el anexo 2.

Existe la tendencia a que predomine un porcentaje mayor de hogares pobres cuando la jefatura del hogar corresponde a una mujer. Esta situación, que no siempre se presenta, probablemente se origina en los menores ingresos que reciben las mujeres por su trabajo o en su más bajo nivel de educación. Además, en la región el número de hogares incompletos es mayor, situación que conlleva una menor capacidad de obtener recursos cuando la jefatura recae en una mujer.

Se ha encontrado, también, una relación entre la educación del jefe del hogar y su ingreso respecto a las variables demográficas. La probabilidad de ser pobre se hace mayor cuando no se ha recibido educación formal o cuando el nivel alcanzado es bajo. Estos son, precisamente los grupos que presentan mayores niveles de fecundidad, mortalidad infantil, aborto y riesgos de embarazos en la adolescencia. Por otro lado, la composición por edad de la población pobre es predominantemente joven, lo que conduce a más altos índices de dependencia económica en el seno de la familia.

Estas diferencias en la estructura demográfica de los hogares pobres, ligadas al elevado número de hijos que conforman la mayoría de esos hogares, limitan la posibilidad de trabajar a algunos de los miembros del hogar y originan el desarrollo de estrategias de sobrevivencia al interior de la familia, tales como el trabajo infantil y el empleo no productivo de miembros que desertan del sistema escolar. En esas condiciones, estos fenómenos promueven la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Por otro lado, las madres y sus hijos, en especial durante los primeros días de su infancia, son potenciales portadores de riesgo de morbimortalidad por causas relacionadas con la desnutrición materna e infantil, adversas condiciones ambientales y escaso acceso a una atención de salud calificada y oportuna. Así, es probable que parte de los sobrevivientes constituyan en el futuro una población con escasa inserción en la actividad productiva.

Además, en esta población (por problemas culturales) persisten actitudes, prácticas, mitos y creencias que limitan la eficacia de los servicios institucionales, en especial, aquellos relacionados con la protección y cuidado del niño y de la salud reproductiva de la mujer pobre. Estos factores se aúnan y condicionan la reproducción y transmisión intergeneracional de la pobreza.

Otra característica demográfica de esta población se relaciona con su comportamiento reproductivo: alto porcentaje de hijos no deseados² y mayor incidencia de abortos. Generalmente, estos grupos suelen ser los menos informados del avance y de los medios disponibles para regular la fecundidad. Como consecuencia, una considerable proporción de embarazos no deseados terminan en abortos realizados sin asistencia profesional adecuada, aumentando los riesgos de morbimortalidad materna. Desde el punto de vista biológico, hay variables relacionadas con las demográficas que los afectan; tal es el caso de los intervalos intergenésicos cortos, que limitan las condiciones físicas de la madre para el desarrollo del nuevo embarazo. Este conlleva potenciales riesgos de muertes perinatales y de nacimientos de bajo peso.

Las desigualdades en el comportamiento demográfico y en el acceso a bienes y servicios (en cuanto a salud, alimentación, educación y planificación familiar, entre otros) de la población pobre

² Las encuestas demográficas y de salud muestran que las mujeres de los estratos sociales más bajos declaran el mayor porcentaje de fecundidad no deseada, llegando a un 40 por ciento en algunos países (Martínez, 1992).

describen claramente la manera en que se da el proceso de transmisión intergeneracional de la pobreza. Por lo general, en estas condiciones, los estilos de vida se transfieren de padres a hijos.

II. INTERRELACION ENTRE LAS POLITICAS DE POBLACION Y LAS POLITICAS SOCIALES

Tal como se ha indicado en acápites anteriores al hacer referencia a la relación entre población y pobreza, es necesario realizar un análisis adicional sobre las acciones que se plantean desde el aparato estatal con respecto a la superación de la pobreza y su propósito de incidir sobre las características de las variables demográficas. Por esta razón, se presenta a continuación una síntesis de las experiencias relevantes acontecidas en Latinoamérica, en cuanto a las políticas de población y las sociales, así como su interrelación.

2.1. Política de población

Una connotada demógrafa, Carmen Miró (1975), al reflexionar sobre el tema de políticas de población, afirma que hay muchos conceptos sobre este tema: ellos "van desde la toma de posiciones, pasando por la aprobación de medidas legislativas, hasta la adopción de medidas específicas supuestamente destinadas a modificar la dinámica demográfica". Partiendo de esta definición se puede afirmar que en América Latina el proceso de formulación de políticas de población ha tenido un desenvolvimiento diverso, que va desde la formulación explícita de políticas y programas hasta el rechazo y omisión de las mismas.

Las reuniones realizadas en la región, previas a la Conferencia Internacional de Población en Bucarest (1974), mostraron que los gobiernos latinoamericanos tenían una posición muy clara respecto al tema de población (Macció, 1992), el cual debería entenderse como parte integrante de las estrategias del desarrollo, la soberanía de los estados en lo relacionado a la adopción de políticas, y las libertades en las decisiones individuales de las personas sobre el tamaño de la familia, número y espaciamiento de los hijos.

Por otro lado, en esos años se realizaron extensos y arduos debates respecto a las relaciones entre la población y el desarrollo. Tal como ha sido indicado, algunas tesis apuntaban a que un mayor crecimiento de la población significaría una mayor presión en la demanda de servicios básicos (salud, educación, vivienda, infraestructura urbana) y de empleos. De esta visión derivaron las estrategias referidas a un control de la fecundidad y las políticas aplicadas están en ese marco. En todo caso, otro argumento se relacionó con la visión de que un mayor crecimiento de la población significaría una expansión del mercado interno, con la consiguiente expansión económica.

Resultado de estas discusiones fue la aprobación de leyes respecto a la población, la creación de instancias ejecutoras y coordinadoras de las políticas de población y la integración de los programas privados de planificación familiar (que ya venían funcionando en algunos países) a los programas estatales de salud. De otro lado, hubo países que no tomaron ninguna iniciativa respecto al tema.

Después de veinte años, desde las primeras reuniones de población, los países latinoamericanos y del Caribe adoptaron diversas modalidades respecto a las políticas de población. Macció (1992), realiza una caracterización de esta situación:

- Países donde no existe un cuerpo legal sobre población, pero en los que se ejecutan políticas globales o sectoriales de población (salud pública, salud materno-infantil, educación, migración internacional). Entre ellos están: Barbados, Costa Rica, Chile, El Salvador, Jamaica, Panamá, República Dominicana.
- México, único caso en el que existe un cuerpo legal establecido sobre población, un organismo de coordinación y gestión de la política y una aplicación integral y efectiva de la misma.
- Aquellos países que cuentan con legislación respecto al tema, pero sin una organicidad. Se superponen diversas normas jurídicas y hay una ausencia en la aplicación efectiva de la misma. Aquí se ubican: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú y Venezuela.
- Un cuarto grupo que reúne a los países donde no se evidencia la existencia de una política expresa de población y las acciones sectoriales son débiles: Belice, Granada, Guyana, Haití, Nicaragua, Paraguay y Uruguay.

Por otro lado, desde la década de los años cincuenta en América Latina y El Caribe se iniciaron profundos cambios en el campo social, económico y político. Uno de estos cambios fue el demográfico. En la mayoría de los países de la región se inicia el proceso de la transición demográfica, el cual significa un cambio en las tendencias de la mortalidad y la natalidad, componentes del crecimiento de la población. Priemramente se da un descenso de la mortalidad y posteriormente una caída de la fecundidad.

La reducción de la mortalidad se debió, entre otros factores, a la incorporación de innovaciones médicas (principalmente vacunación masiva) y a los programas de saneamiento básico. Esta tendencia hacia el descenso fue diferencial en el tiempo, pero ha sido más acentuada a partir del período de la posguerra, como consecuencia de la importación de tecnología médica.

En lo concerniente al descenso de la fecundidad resulta aventurado señalar una causa única. Numerosas teorías intentan explicar el cambio en los patrones reproductivos a través de su asociación con factores como mayores niveles de educación, incorporación de la mujer al trabajo o el acelerado proceso de urbanización. Todo lo anterior se tradujo en un atraso en la edad de la primera unión, en la reducción del tamaño de la familia y el uso extensivo de métodos anticonceptivos.

El inicio de descenso de la fecundidad no se da en forma homogénea entre los países latinoamericanos ni al interior de ellos, pudiéndose diferenciar tres grupos (Cabrera, 1991). Un primer grupo conformado por Chile, Costa Rica, Brasil y Colombia, los cuales iniciaron el descenso de su fecundidad durante la primera parte del decenio de los sesenta; un segundo grupo lo componen República Dominicana, Panamá, Cuba, Ecuador, Paraguay, Venezuela, México y Perú, que iniciaron su disminución al final de los años sesenta y principios de los setenta, y el tercero, compuesto por aquellos cuya baja en la fecundidad se inició más tarde: Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Bolivia.

Lo importante es que se puede constatar que en todos los países el descenso de la fecundidad se inicia mucho antes de establecerse oficialmente programas de planificación familiar pues, en los años cincuenta, período en el cual en América Latina no se habían establecido políticas explícitas de

población y programas oficiales de planificación familiar, tres países ya tenían una fecundidad baja: Cuba, Argentina y Uruguay. El resto de los países tenían una fecundidad elevada. En los años siguientes (1960-1980), la mayor parte de los países de América Latina redujeron sus tasas de fecundidad a una tercera parte aproximadamente, sin la presencia de políticas explícitas de población en la mayoría de ellos. Eso sí, en México, Colombia, Perú y Ecuador se establecen en la década de 1970 programas explícitos de planificación familiar, que podrían haber tenido un impacto de aceleración del descenso.

En la actualidad se evidencia la caída de la fecundidad en forma generalizada en los países de la región, alcanzando la TGF un promedio de 3.1 hijos por mujer entre 1990-1995 (CEPAL-CELADE, 1993). Pero la región presenta una alta heterogeneidad entre los países, de acuerdo a la etapa de transición demográfica en que se encuentren. En los países que están en una etapa de transición demográfica incipiente, la TGF es de aproximadamente 5 hijos por mujer mientras que aquellos que están en una etapa avanzada tienen, en promedio, 2 hijos por mujer.

De igual manera, las tasas de mortalidad y fecundidad observadas presentan diferencias al interior de los países de acuerdo con el área de residencia, el nivel educativo o la situación socioeconómica de las familias. En general, como ya se señaló, son los grupos de población en situación de pobreza los que presentan mayores disparidades en cuanto a sus indicadores demográficos, y llegan incluso a duplicar los promedios nacionales.

El reconocimiento, por parte de los gobiernos, de su obligación de garantizar el libre ejercicio de los derechos individuales -incluyendo los reproductivos- no es compatible con la realidad observada, y esta incompatibilidad queda demostrada por la existencia actual de profundas inequidades demográficas. Esto significa que un grueso de la población no accede a servicios de salud, educación o a información adecuada respecto a salud reproductiva, entre otros. Frente a la situación planteada, cabe reflexionar sobre el papel que desempeñan o desempeñaron las políticas de población en los cambios demográficos ocurridos en la región.

La relación entre el marco jurídico (ley de población), su ejecución (arreglo institucional) y su efecto en los cambios demográficos, no está del todo clara. En este sentido, resulta poco preciso establecer una relación causal entre la existencia de una política de población y la transición demográfica de los países.

No existe ninguna relación entre el estado de la transición demográfica en los países y el marco institucional de las políticas de población. En la mayoría de los países que se encuentran en plena transición demográfica existe un marco institucional que se encarga de las políticas de población, otros no la tienen. En el caso de Argentina, por ejemplo, con un estado avanzado de transición demográfica iniciado a comienzo del siglo, sólo tiene un grupo de trabajo encargado. Es decir, la transición demográfica argentina no necesitó de una institución dedicada a las políticas de población.

Como se ha visto, es difícil establecer un vínculo causal entre la institucionalidad de la política de población y los cambios en toda su estructura: son los sistemas de salud, establecidos en todos los países los que explican fundamentalmente los cambios y descensos de la mortalidad. Por otro lado, las múltiples causas sociales, económicas, culturales, etc., que afectaron a la fecundidad, así como los marcos institucionales vigentes y las motivaciones individuales, dificultan la precisión de la relación entre reducción de la fecundidad y políticas o programas de población.

El relativo éxito de las políticas de población en la región, según Macció (1992) y otros autores, se debe a diversos factores:

- a) Las modalidades institucionales que se crearon en los diferentes países (pequeñas unidades técnicas ubicadas al más alto nivel gubernamental; consejos interministeriales encargados de coordinar las políticas de población; agencias de ejecución de planificación familiar), respondían a la perspectiva de la planificación central y del papel que de allí le cabía cumplir al Estado. Los programas, sobre todo los de planificación familiar, se organizaron desde la perspectiva de la oferta.

Esta institucionalidad creada se tornó deficiente, tanto por su fragilidad como por su status inferior a las burocracias nacionales. La crisis económica de los años ochenta debilitó aún más la prioridad asignada a los temas de población, ante problemas como la deuda externa, la estabilización económica o el ajuste estructural.

La importancia de la planificación y de los planes de desarrollo declinó y el Estado se centró en programas específicos. Medidas tales como la reducción del Estado afectaron a las instituciones de población. Además, la dinámica propia de estas instituciones no las fortaleció, dada su escasa visión sobre el análisis de los problemas que conciernen a las interrelaciones entre población y desarrollo.

- b) Se suma a todo lo anterior la percepción de los otros sectores respecto al tema de población. Los sectores sociales lo perciben como competitivo, no sólo presupuestariamente, sino en el ámbito de su acción.
- c) Cuando la discusión se centraba en incluir la variable población en los planes y programas de desarrollo, la planificación estaba siendo cuestionada. Posteriormente, el nuevo estilo de desarrollo económico impuesto planteó el horizonte de la planeación económica a corto plazo, sin tener en cuenta programas con una visión de más largo plazo. Este desfase en el tiempo entre dos tipos de políticas perjudica a las de población, las cuales tienen una visión de largo plazo.
- d) Existe poca calificación entre el personal que conforma las unidades de población, a lo que se agrega alta rotación y poca motivación en el aspecto laboral. Ello se traduce en la no definición de agendas claras y precisas.
- e) La imprecisión de la causalidad entre políticas de población y transición demográfica le resta eficacia a las políticas de población.
- f) Son pocos los aportes en cuanto a la instrumentalización de la relación entre población y desarrollo a pesar del arduo y extenso debate que tuvo lugar. En este sentido, los aportes que se realizaron no se vieron reflejados en elementos operativos.
- g) La poca atención prestada al tema de población por la clase política, que a fin de cuentas es la que define y decide las prioridades de políticas. En la mayoría de los países en que se formularon políticas explícitas de población, fueron impulsadas por sectores académicos vinculados a los temas de población. De esta manera, el tema no fue asumido en la agenda de la clase política dominante.

De todos estos antecedentes se puede concluir que las políticas de población en América Latina enfrentan serias limitaciones institucionales y jurídicas, sin que esté clara su contribución al logro de objetivos "demográficos" deseados. Si esto ha sido así, con mayor razón aún se hace necesario poner en el centro de atención del quehacer al problema de la pobreza.

2.2. Política social

Es indiscutible que la política social, tanto en su contexto universal como selectivo, constituye un elemento trascendental para elevar la calidad de vida de los sectores más deprimidos y que uno de sus efectos es su repercusión sobre las variables demográficas. En este sentido son de valiosa ayuda para focalizar acciones dirigidas hacia aquellos estratos más sensibles.

No existe una definición exacta de "política social". Este término tiene límites vagos y contenidos amplios, pues se podría entender como política social a los procesos que se relacionan con todos los aspectos de la vida social. En este sentido, tanto las políticas económicas como las sociales caben en esta definición. Sin embargo, una política social se puede definir a nivel macro como el conjunto de medios para alcanzar objetivos considerados como sociales. A nivel micro, correspondería al conjunto de medidas tomadas en los sectores sociales que intentan solucionar demandas de una población objetivo.

En términos generales, la política social "es una política pública más, pero su especificidad está dada por los objetivos y significado de su acción por un lado, y por la direccionalidad de los mismos, por el otro" (Maingon, 1992). Los objetivos y significados de las políticas sociales están dirigidos hacia la búsqueda del bienestar y la mejoría de las condiciones materiales de vida de la población y la direccionalidad tiene que ver con los valores y la orientación del sentido de los mismos. En este sentido, la política social tiene que ver con la provisión de servicios sociales para la mayoría de la sociedad, relacionándose directamente con los aspectos de redistribución de bienes, es decir, con objetivos económicos y no económicos. Entonces, para diferenciar unas políticas de otras, debe considerarse que las políticas sociales se refieren más claramente a un determinado proyecto de la sociedad.

Es de esta manera que, por un lado, se definiría a las políticas sociales como "la construcción programada de transformaciones que afectan a la realidad global, orientando a la sociedad hacia nuevos modelos de desarrollo. En el otro extremo, estaría la consideración de las políticas sociales como el conjunto de políticas de los diversos sectores que normalmente se identifican con salud, educación, vivienda y seguridad social" (Maingon, 1992). Consecuentemente, las políticas sociales se vinculan y asocian con los estilos de desarrollo.

En la década de los años treinta, el crecimiento económico de América Latina no se tradujo en desarrollo social y bienestar generalizado de la población. En este contexto, las políticas sociales tuvieron un rol protector, puesto que los servicios públicos eran privativos de determinados grupos de población, de acuerdo con la capacidad de presión de las diferentes organizaciones sociales. Los trabajadores y sus familias eran el principal grupo objetivo. Los más pobres quedaban desprotegidos y eran los menos favorecidos. En este sentido, las políticas sociales no contribuyeron a reducir las desigualdades sociales.

Posteriormente, se desarrollaron políticas sociales de corte asistencial, cuyo principal objetivo era cubrir las necesidades básicas de toda la población. En esta etapa, los programas fueron diseñados

para cubrir al máximo de la población en aspectos de salud, educación, vivienda e infraestructura sanitaria. Sin embargo, son pocos los países que lograron una cobertura universal de estos servicios. Además, no se llegó con especificidad a los grupos de mayor vulnerabilidad, siendo muchas de las políticas sociales discontinuas y poco coordinadas interinstitucionalmente.

No obstante que durante varias décadas los gobiernos de la región implementaron políticas de corte social, universal y selectiva, no es sino hasta mediados de los años ochenta que, a raíz de la crisis económica, de las medidas de ajuste económico y del cuestionamiento sobre la intervención del Estado, se acentúa la reducción del gasto social y la oferta de servicios públicos, ya que las políticas sociales se redefinieron, concibiéndose como compensatorias y complementarias a las medidas económicas.

Una percepción en búsqueda de equidad y mejoramiento en los niveles de vida es la concepción de políticas sociales de corte integrador y focalizadas a la población pobre e indigente. Por lo tanto, la política social es, por sí sola, un instrumento esencial para enfrentar la pobreza.

2.3. Interrelación entre las políticas de población y las políticas sociales

Como se observó anteriormente, la experiencia latinoamericana y del Caribe en cuanto a políticas de población y políticas sociales es diversa. Por un lado, éstas se ejecutaron en forma paralela, a pesar de reconocer que las primeras son parte de las segundas. Por otro lado, la evidencia empírica nos demuestra que en todos los países de la región se ha dado el proceso de transición demográfica, con la presencia o no de políticas de población. Además, la realidad nos evidencia la existencia de inequidades demográficas aún no enfrentadas con éxito por las políticas sociales. Por último, el cuestionamiento sobre la necesidad de que existan políticas de población impulsa necesariamente su replanteamiento, en el contexto de la nueva concepción de las políticas sociales y de desarrollo, las cuales priorizan la focalización.

En la actualidad se plantea la discusión respecto a la necesidad de las políticas de población o a si sólo bastarían las políticas sociales para conseguir cambios demográficos. Como se mencionó anteriormente, la poca claridad respecto al efecto de las políticas de población en los cambios demográficos llevan por resultado este cuestionamiento.

Para algunos, el logro de una mayor eficacia y eficiencia de las políticas sociales bastaría para que tengan efectos positivos en la reducción de la fecundidad y la mortalidad, pues está comprobado que la elevación de los niveles educativos, sobre todo de las mujeres, trae aparejada una reducción de la fecundidad y la mortalidad, especialmente la infantil. De igual manera, la existencia de mejores servicios de salud y con amplia cobertura, repercute en el mejoramiento de la salud de las personas. Por otro lado, programas de planificación familiar y otros dirigidos al mejoramiento de la atención del embarazo, parto y puerperio, reducirían la mortalidad materna, el embarazo no deseado y el aborto.

A pesar de ello, consideramos que la política de población debe estar presente en los planes y programas de los gobiernos, porque está diseñada en función de la búsqueda del bienestar de la población. La sola existencia de inequidades demográficas justifica su existencia. En este sentido, la política de población es también una política social.

Redefinir las políticas de población para la superación de estas inequidades y propender a su mayor eficiencia, supone buscar su relación con otras políticas, especialmente las sociales y las de desarrollo. Como su definición trae consigo el problema de decidir quién las ejecuta (generalmente la ejecución está a cargo de otros sectores, mientras que las unidades de población sólo coordinan las acciones) su operacionalización se hace más imprecisa y ambigua. Esto se complica cuando se afirma que las políticas de población son parte de las políticas sociales, lo cual cuestiona su ubicación. "La eficacia de las políticas de población se ha visto comprometida por su falta de especificidad dentro del espectro de las políticas estatales. Elevar la eficacia de las políticas de población hace necesario definir su particularidad, deslindándolas de otras políticas, fundamentalmente de las sociales y estableciendo a la vez, sus vínculos con ellas" (Sojo, 1993). La política de población tiene como objetivo incidir en las variables demográficas, pero no busca plantearse una pretensión de autonomía.

La ejecución de las políticas de población en forma descentralizada, tanto a nivel geográfico como a nivel de las otras políticas, debe ser considerada dado que son muchas las variables que afectan la estructura, tamaño y volumen de la población. En este sentido, su integración a las políticas sociales es necesaria. Además, las políticas sociales siempre tienen consecuencias demográficas: afectan a un grupo social con características demográficas claramente definidas y tienden a cambiar la dinámica demográfica del grupo beneficiado. Los objetivos dirigidos a la redistribución espacial, por ejemplo, no sólo deben ser objetivos de las políticas de población, puesto que las políticas sociales pueden estar afectando este fenómeno.

Para evitar una confusión de las políticas, deberían definirse en razón de sus objetivos prioritarios. Los objetivos globales de ambas políticas no deberían ser incompatibles. A su vez, los mecanismos de ejecución de las políticas de población deberían coincidir con los de las políticas sociales, cuyos objetivos prioritarios son el logro del bienestar de la población y la superación de la pobreza.

En la actualidad se plantea la ubicación de las políticas de población en todas y cada una de las actuales estructuras estatales, con la finalidad de aprovechar el marco institucional vigente. En este sentido, se podría actuar mediante programas sectoriales que pueden ser independientes, pero con metas específicas (focalizar grupos de mayor pobreza y dar especificidades a algunos programas, mejorando su calidad, en el sentido de darles un diseño acorde a la edad, género y peculiaridades regionales).

Dentro de sus múltiples objetivos, las políticas sociales deben incorporar los referidos a la población, es decir, los que pueden incidir en la estructura, tamaño y composición de la misma. En el campo de las políticas sociales, las variables demográficas deben ser consideradas para atender aspectos diversos: los efectos en la población en las propias políticas sociales; sincronías de los programas destinados a la población en sus distintas etapas de la vida, a fin de consolidar y asegurar la maduración de esta inversión; asegurar encadenamientos positivos hacia atrás y hacia adelante en las políticas sociales; promover sinergias de programas que actúan sobre manifestaciones interrelacionadas de la pobreza (Sojo, 1993).

Por otro lado, la utilidad de los insumos demográficos en la ejecución de las políticas sociales, es amplia. Los grupos a que llegan las políticas sociales claramente tienen características definidas, incluyendo las demográficas. Una desagregación por edades, sexo, fecundidad y mortalidad las hará más efectivas. "... el manido discurso de la integración con otras políticas se hace innecesario. No se trata de elucubrar sobre cuál sería la forma adecuada de integración. Algunos nuevos intentos de

formular una política de población y desarrollo integrada no parecen llevar muy lejos en la aclaración de la identidad de las diferentes políticas; su acercamiento sectorial muestra primordialmente la utilidad de los insumos demográficos para planificar en la política social y económica" (Sojo, 1993).

El análisis estratificado de las variables demográficas constituye una valiosa herramienta para identificar más adecuadamente aquellos grupos más vulnerables y así focalizar en esa población las políticas sociales, en cuanto a sus características específicas, como edad, género, fecundidad, mortalidad. Con ello se obtendría un grupo con características precisas y bien definidas.

En última instancia, el solo hecho de la búsqueda de la equidad a través de las políticas sociales y de población justifica su existencia: "la principal fundamentación de las políticas de población es la de coadyuvar al ejercicio pleno de los derechos individuales y al logro de una mayor equidad. Esta fundamentación se complementa con la de armonizar las tendencias del crecimiento demográfico con el proceso de desarrollo" (Sojo, 1993). En este sentido, la búsqueda de la equidad se centraría en dos puntos: los derechos reproductivos, que incorporan la maternidad voluntaria (en cuanto a número y espaciamiento de los hijos), la prevención de la mortalidad materna y el aborto, y la armonización de las tendencias demográficas con el desarrollo, que incluiría la redistribución espacial y la conservación del medio ambiente.

III. LAS EXPERIENCIAS DE COSTA RICA, CUBA Y MEXICO

Las diferentes experiencias de los países latinoamericanos y caribeños, en lo referente a sus procesos de transición demográfica, así como las causas que los provocaron y los resultados obtenidos, permiten concluir que no existe explícitamente una relación causa-efecto entre políticas de población y cambios demográficos, ya que aparentemente, las primeras, por sí solas, no son suficientes para generar cambios en las variables demográficas.

Teniendo en cuenta lo anterior, se han seleccionado tres países representativos de las diferentes experiencias en cuanto a estilos de desarrollo, que han repercutido en forma diferenciada en términos demográficos: se trata de Costa Rica, Cuba y México.

Costa Rica es un país en el cual las variables demográficas se modificaron como consecuencia de políticas sociales iniciadas desde 1886 con la educación gratuita y obligatoria. Las políticas de población, aun cuando fueron explícitas por parte del gobierno a partir de finales de los años setenta, no han tenido un impacto notable como causales directas.

Cuba, con un modelo de desarrollo político-económico-social particular, ha logrado un avanzado proceso de transición demográfica a través de políticas sociales (programas universales y selectivos).

México, por su parte, es un país considerado exitoso en la aplicación y ejecución de la política de población. Esto, por su institucionalización y operalización y por la importancia y apoyo por parte de los gobiernos, donde es relevante su descentralización. No obstante, es difícil establecer el impacto de las políticas de población en el inicio de la disminución de la fecundidad, porque estas se establecieron con posterioridad a la caída de los indicadores. En todo caso, estas políticas pueden haber facilitado la aceleración del proceso. Lo que no han logrado resolver son las diferencias de las variables demográficas en cuanto a grupos sociales y áreas geográficas.

3.1. El caso de Costa Rica

A partir de los años cincuenta, la dinámica demográfica de este país, se ha caracterizado por una marcada y constante disminución en la mortalidad (la tasa bruta de mortalidad bajó de 25 por mil alrededor de 1920 a 15 por mil a comienzos de 1950), como producto de las acciones de salud pública que se implementaron (vacunaciones masivas y nutrición, por ejemplo).

En los años sesenta se implementa el programa de planificación familiar a través del Ministerio de Salud, el cual tiene efectos positivos en la disminución de la natalidad y el descenso de la fecundidad, situación que significó pasar de una tasa bruta de natalidad de alrededor de 50 nacimientos por mil habitantes en 1950 hasta un poco menos de 30 por mil hacia 1975. A partir de 1960, la tasa global de fecundidad pasa de 7.3 hijos por mujer a 4.9 diez años más tarde. Hacia 1980 la TGF fue de 3.5 hijos, cifra que, respecto a 1960, representa una reducción superior al 50%. Esta tendencia descendente aún se mantiene y en la actualidad la TGF llega a aproximadamente 3 hijos por mujer.

Producto del descenso de la mortalidad y la fecundidad, la tasa de crecimiento demográfico inició un movimiento descendente, para llegar en 1990 a 2.6% anual y a una población de aproximadamente 3 millones de habitantes, indicadores que ubican al país en plena transición demográfica. De acuerdo a estimaciones para el período 1985-1990, este ritmo de crecimiento era el resultado combinado de tasas de natalidad relativamente bajas (28 por mil habitantes), la menor tasa de mortalidad general de la región centroamericana (4 por mil) y una tasa de migración positiva (2 por mil), dados los flujos de migrantes de países vecinos.

La mortalidad infantil alcanzó en 1991 el nivel más bajo de la historia: 13.8 defunciones por cada mil nacidos vivos. Sin embargo, estas cifras a nivel nacional no reflejan las disparidades intrarregionales y a nivel urbano-rural. Es así que en Limón, la mortalidad infantil para el año citado alcanza al 18 por mil y en Guanacaste el 15.7. Esta situación se agrava en las áreas rurales, que siguen teniendo un porcentaje importante de la población nacional (42%).

Como efecto, como efecto de la alta fecundidad del pasado, la estructura etaria de la población está determinada por el peso de los habitantes menores de 30 años (64% en 1990), siendo la edad media de la población en ese año de 22.5 años.

A pesar de que los niveles de la mortalidad y la fecundidad son bajos a nivel nacional, la diferenciación según grados de pobreza se mantiene: según estudios realizados hace unos años, las tasas de fecundidad de las mujeres de estrato socioeconómico bajo se ubican en 5.1 hijos. Esta situación diferenciada es resultado de una combinación de factores tales como un escaso o nulo nivel educativo, desocupación e insatisfacción de necesidades básicas. Asimismo, como se mencionó anteriormente, la mortalidad infantil es elevada en las zonas señaladas como las de mayor pobreza.

Por otro lado, en 1990 el 15% de los embarazos se produjeron en madres adolescentes, es decir de 15 a 19 años de edad. El mayor número de embarazos entre adolescentes se da en las mujeres pobres y sin educación, con efectos que recaen directamente en la joven, restándole oportunidades de educarse, en la mayoría de los casos, y forzándola a asumir la responsabilidad de la crianza de los hijos.

En cuanto a las políticas de población, podemos afirmar que en Costa Rica no ha existido, hasta hace algunos años, una política explícita de población, es decir orientada a modificar el comportamiento de las variables demográficas. Sin embargo, esto no significa que el Estado no se haya interesado en actividades relacionadas con población.

A continuación se presenta una síntesis de las diversas actividades relacionadas con los aspectos de población que desde el Estado se han realizado. Luego se presenta la reciente Declaración de Población que, de alguna manera, es una posición explícita del Gobierno respecto a la Política de Población.

- El Estado costarricense siempre ha manifestado interés por la población y los problemas demográficos. Su primera y temprana preocupación fue conocer, con alguna exactitud, cuál era el número de habitantes y conocer sus características básicas: ocupación, sexo, edad, estado civil, lugar de residencia.
- En 1963 se inician acciones de planificación familiar con las Caravanas de Buena Voluntad. Este programa fue oficializado en 1968 y se le considera exitoso debido a la alta cobertura y difusión alcanzada. En este programa participaron instituciones públicas y privadas que, además de prestar servicios de planificación familiar, desarrollaron actividades en el campo de la salud, la educación sexual, la información y la investigación. Todas estas actividades fueron coordinadas por el Comité Nacional de Población, que antecedió al CONAPOPO (Consejo Nacional de Políticas de Población).
- A finales de la década de los años setenta, emergen nuevas preocupaciones que trascienden el tema del control de la natalidad y establecen el vínculo de las variables demográficas con el proceso de desarrollo del país. Así, a partir de 1974, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica elabora el Plan Nacional de Desarrollo, en el cual se integran las variables demográficas.
- Creación de la Comisión Nacional de Políticas de Población en el año 1978, presidida por el Ministro de Relaciones Exteriores.
- Creación del CONAPOPO en el año 1985, que sustituyó la Comisión anterior. El Consejo es un organismo multisectorial de alto nivel. La Secretaría Técnica del CONAPOPO se ubica en el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), sobre la base del Departamento de Población que existía en este Ministerio.
- En 1989 se promulga un Decreto que reafirma la estructura administrativa y legal en materia de población, asumiendo la Presidencia del CONAPOPO el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica. Esta modificación se da con la finalidad de lograr una mejor coordinación de las actividades de las diversas instituciones públicas y privadas en el área de población.
- Las actuales políticas de población en Costa Rica se basan en la Declaración de Población, aprobada por CONAPOPO en enero de 1990. Esta declaración constituye un documento base que guía la estrategia e instrumentalización de los programas específicos en población. Reconoce la interrelación entre las políticas de población y las de desarrollo socioeconómico; igualmente sostiene el derecho fundamental del respeto a los derechos humanos, la justicia y supervivencia de los distintos grupos nacionales. En el área de la familia, se parte de que forma el núcleo social básico y también apoya la educación sexual basada en una concepción

integral de la sexualidad humana y define a los Ministerios de Educación, Salud y al Seguro Social como las instituciones estatales responsables de los programas en este campo.

- En la actualidad, las políticas de población de Costa Rica se visualizan como parte integral de la política social (CONAPOPO, 1992). Dentro de este contexto, la política social busca preservar y profundizar los niveles de bienestar alcanzados por el país, a través de las políticas universales de educación, salud, asistencia social y vivienda, focalizando su acción en los grupos de mayor pobreza.
- El Programa de Población, contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994, plantea como objetivo general el mejoramiento de las condiciones de vida mediante la ampliación de oportunidades y derechos a todos los grupos de la sociedad. Este Programa da continuidad al Programa de Población acordado entre el Gobierno y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), para el quinquenio 1988-1993. Sin embargo, una evaluación realizada a mitad del período determinó que los proyectos no habían tenido el éxito esperado, en parte por falta de coordinación con el MIDEPLAN. En este sentido, las recomendaciones se dirigieron a que los proyectos financiados por el FNUAP sean coordinados por el organismo de gobierno, para su identificación, seguimiento y evaluación.
- Las actividades de planificación familiar, en la actualidad, se desarrollan dentro del concepto de "salud reproductiva", y son ejecutadas por el Ministerio de Salud.

Según lo expuesto, y haciendo un balance de las actividades desarrolladas respecto a población, se puede concluir lo siguiente. La política de población de Costa Rica ha pasado de una etapa implícita a otra explícita, en la cual se ha elaborado un Programa de Población inserto dentro del Plan de Desarrollo. Cabe reflexionar, sin embargo, sobre el impacto de estas políticas en cuanto a las variables demográficas y, en especial, si han sido orientadas a los grupos de mayor pobreza. Poco o nada se ha hecho al respecto, pero lo que sí se conoce en la actualidad es lo siguiente.

La política de población se ha centrado en la ejecución del Programa de Planificación Familiar por parte del Ministerio de Salud, cuya cobertura alcanza a todas las regiones del país. Sin embargo, la atención no ha sido focalizada a los grupos de mayor pobreza, ni a la población adolescente, que son los dos grupos definidos como prioritarios por los programas. Es obvio que la política de población de Costa Rica no sólo debe centrarse en la planificación familiar. Dado que los eventos demográficos son resultado de las condiciones que enfrentan las familias y de decisiones tomadas en su seno, el pleno respaldo a los derechos fundamentales de los individuos impone límites que restringen la acción pública en este campo. Por tal razón, aunque existieran razones suficientes que aconsejen la implementación de medidas explícitamente orientadas a compatibilizar los comportamientos demográficos con los objetivos del desarrollo económico y social, esas medidas necesariamente deben estar basadas en principios éticos y morales de pleno respeto a los derechos fundamentales que todo individuo y familia tienen para decidir libremente, pero de manera informada, sobre todos sus actos, incluidos los de su comportamiento reproductivo.

El Estado costarricense reconoce, en la actualidad, que el éxito de las políticas de población depende de compatibilizar las medidas explícitamente orientadas a modificar las variables demográficas con los objetivos de desarrollo social y económico. Paralelamente a este proceso, el Estado es ejemplo de una larga trayectoria en el suministro directo de servicios sociales de amplia cobertura, lo cual cuenta con amplio consenso sobre su pertinencia y validez en los diferentes actores

de la población. Este país incursionó precozmente en el suministro de los servicios educativos. En 1886 la educación primaria fue declarada gratuita, obligatoria y costeadada por el Estado. Para ello se reasignaron los recursos públicos destinados a la educación, canalizándolos a la expansión y generalización de la educación básica. Con ello se logró ampliar paulatina, pero sostenidamente, la cobertura de la educación básica, de manera de que ya para 1927 la tasa de analfabetismo alcanzaba tan sólo al 32% y en 1950 era del 21%, a pesar de que el 67% de la población continuaba residiendo en las zonas rurales.

En el ámbito de la prestación de la salud, la participación estatal se empezó a perfilar con claridad en la década de los años veinte con la creación del Ministerio de Salud, aun cuando no es sino hasta los años cuarenta cuando se sientan las bases para un desarrollo institucional dinámico y de amplia cobertura, gracias a la creación del Seguro Social. En este sector se produce una profunda reforma estatal en el decenio de los setenta, caracterizada por la universalización del seguro de enfermedad, la especialización de las instituciones y la asignación de recursos públicos adicionales, para canalizarlos directamente hacia los grupos más desposeídos (Miranda, 1988). Estas transformaciones en el sector salud explican en gran parte la caída excepcional que se da en la mortalidad infantil, que pasa en ocho años del 60 por mil (1972) a tan sólo 20 por mil en 1980 (Rosero, 1985).

La equidad social que Costa Rica ha alcanzado con su política de programas sociales, surge de la mezcla de los programas de carácter universal con los programas selectivos, focalizados hacia los grupos de menores ingresos. Los programas selectivos encuentran su fortalecimiento a mediados del decenio de 1970, con la aprobación en 1974 de la ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. En la actualidad, los programas selectivos de mayor importancia son los de nutrición infantil, vivienda de interés social e información en educación.

3.1.1. Conclusiones

1. El estado de plena transición demográfica de Costa Rica es producto, en parte, de las políticas educativas y de salud. Las primeras facilitan la aceptación de nuevos patrones culturales, tales como reducción del tamaño de la familia, número de embarazos, espaciamiento entre hijos y la aceptación de los programas de planificación familiar. En consecuencia, estas políticas han tenido un efecto positivo sobre las variables demográficas.
2. La relativa igualdad en cuanto a fecundidad y mortalidad, por área urbana y rural, son demostrativas de los efectos positivos de estas políticas sociales.
3. Sin embargo, a nivel de estratos de pobreza o de regiones específicas con mayor proporción de población en situación de pobreza, la diferenciación de estos indicadores con los nacionales, da muestras de inequidad.
4. La operacionalización de las políticas de población ha tenido poco éxito, por cuanto la unidad ejecutante devino en un ente burocrático más, cumpliendo un papel secundario en el cumplimiento de sus objetivos.
5. En cuanto a la redistribución espacial, las políticas de población no se han traducido en programas concretos, lo que ha limitado la medición del efecto de las políticas sociales en este fenómeno.

6. La existencia de áreas concretas de alta fecundidad, elevada mortalidad, especialmente la infantil, embarazo adolescente y alta concentración de la población en el área urbana del Valle Central, son problemas que deben ser priorizados en las políticas de desarrollo, que tienen que contemplar en sus objetivos específicos las políticas sociales, para focalizar los recursos disponibles en los grupos más vulnerables.
7. Por todo lo anterior, es necesario y es tiempo que Costa Rica se plantee políticas de población dirigidas a absorber los problemas de crecimiento urbano, los problemas de migración urbano-rural, los de igualdad de género y, en especial, los de pobreza.

3.2. El caso de Cuba

Cuba es un país que se encuentra en un proceso de transición demográfica avanzada, evidenciada desde finales de la década de los años setenta. Los bajos niveles de mortalidad y fecundidad han caracterizado al país desde esos años hasta la actualidad.

Se estima que Cuba cuenta con unos 11 millones de habitantes (1991), lo que significa un incremento de un millón de personas con respecto a 1981. La tasa promedio anual de crecimiento demográfico es de 1.0%, uno de los niveles más bajos de América Latina y comparable sólo con los países de mayor desarrollo.

El proceso político de 1959, y la instauración consiguiente de un modelo de desarrollo socialista, trajeron aparejadas grandes transformaciones en la esfera económica y social del país. Este modelo de desarrollo tiene como objetivo primordial la elevación de los niveles de vida de la población y la eliminación de las desigualdades sociales. En este sentido, los principales logros obtenidos están vinculados a la salud pública y al incremento del nivel educacional y cultural de la población. Sin duda, estos cambios tuvieron importantes repercusiones en el comportamiento demográfico observado en las décadas siguientes.

Desde el decenio de 1970, el analfabetismo es inexistente en el país y el nivel medio de escolaridad de la población es superior a los seis años de estudios. En cuanto a la salud, desde los años mencionados, la esperanza de vida al nacer supera los 70 años (en 1991 llega a 75 años) y la mortalidad infantil se ha ido reduciendo hasta llegar, en 1993, a 9.4 defunciones por cada mil nacidos vivos. En 1978, la tasa bruta de reproducción alcanzó por primera vez un nivel por debajo del reemplazo generacional, manteniéndose hasta la actualidad en esos niveles, con ligeras oscilaciones. En 1992 la tasa global de fecundidad fue de 1.5 hijos por mujer.

Como resultado de la evolución de estos indicadores, en Cuba se están operando cambios en la estructura por edades de la población, y se inició un proceso de envejecimiento de la población. En 1980 los menores de 15 años representaban el 32% del total de la población, en tanto que en 1990, eran el 23%. En consecuencia, la población en edad de trabajar se ha incrementado, superando el 60% del total en 1990, lo cual no sólo reduce el índice de dependencia sino que, además, genera una mayor presión sobre el mercado laboral.

Por otro lado, una característica que resalta, en cuanto a los indicadores demográficos, es su relativa homogenización en todo el país. El hecho de que tanto los servicios de salud como los educativos sean gratuitos, financiados por el Estado, ha incidido positivamente en las escasas diferencias en los indicadores demográficos, de salud y de educación dentro de la población.

Los servicios gratuitos de salud estatales incluyen facilidades a las mujeres para el uso de anticonceptivos o de interrupciones del embarazo en los hospitales si éste se encuentra dentro de los parámetros establecidos por las regulaciones médicas. Este elemento, junto con la voluntad de las parejas de regular el número de embarazos y sus espaciamientos, han sido y siguen siendo elementos claves en el descenso de la fecundidad.

En rigor, los servicios de salud y educación son sólo dos factores que han influido en la transición demográfica. Hay otros, como la superación de las desigualdades sociales después de iniciado el proceso político de 1959, la elevación de los niveles de vida de la población y la integración de la ciudad y el campo, todos los cuales aceleraron las transformaciones demográficas. Pero, sin duda, dentro de los hechos que deben resaltarse como de mucha importancia en la reducción de fecundidad, hay que citar la mayor inserción de la mujer al área productiva.

Como consecuencia de las migraciones rural-urbanas, las áreas rurales han quedado despobladas o semi-despobladas. A fin de redistribuir a la población hacia esas zonas, se ha diseñado un programa (PLAN TURQUINO) cuyo objetivo es atraer a la población hacia las áreas rurales, a través del mejoramiento de servicios de vivienda, salud, educación y otros, así como incentivos económicos a las personas que se trasladan a esas áreas. Un paso previo a este plan, consiste en iniciativas estatales para asentar las industrias en forma descentralizada, sobre todo en las áreas de mayor expulsión de población.

3.2.1. Conclusiones

1. Uno de los efectos demográficos de largo plazo que resulta de la implementación del modelo de desarrollo cubano, ha sido la aceleración de la transición demográfica, con una relativa homogenización del comportamiento reproductivo, tanto a nivel de grupos sociales como de áreas geográficas.
2. Los efectos de la acción redistributiva del Estado, y el estilo de desarrollo, han creado condiciones sociales objetivas donde el tamaño pequeño de la familia ha llegado a ser consenso en la población.
3. Algunas características de las tendencias demográficas, como el envejecimiento de la misma, hacen pensar en la necesidad de plantear políticas de población orientadas a las personas de la tercera edad, así como el crecimiento de la población en edades activas obliga a estudiar sus requerimientos en el plano del empleo.
4. Los logros en la reducción de la mortalidad no van a mantenerse al mismo ritmo de las décadas pasadas, pues las principales causas de muerte son las enfermedades cardiovasculares, el cáncer y los accidentes de todo tipo, que demandan servicios especializados y una mayor investigación en este campo.
5. Otro de los aspectos que debe tenerse en cuenta es que el incremento de la población de 60 años y más significará un mayor gasto por parte del Estado en lo referente a seguridad social, pues el financiamiento de estos programas es solventado por él, ya que los trabajadores no cotizan para su jubilación.

3.3. El caso de México

Reconocido como uno de los pocos países que cuenta con una política de población expresamente definida, México muestra, a lo largo del presente siglo, distintos esfuerzos por establecer objetivos demográficos claros. Así por ejemplo, la Ley de Población de 1936, en un entorno definido por el fin de la revolución "perseguía la repoblación del territorio, el resguardo de la soberanía nacional y la terminación del desarrollo del país. Se creaba un Consejo Consultivo de Población para definir objetivos de población. La repoblación del territorio debía lograrse por un aumento del crecimiento natural, por el retorno de los emigrados y por la inmigración" (Zavala de Cosío, 1988).

A este esfuerzo pionero en materia demográfica se suma una Ley General de Población, promulgada en 1947, la cual se caracterizaba por poner el énfasis en los temas migratorios, promoviendo la inmigración como elemento que coadyuvara en el fortalecimiento de la economía. Destacan también los primeros programas privados de planificación familiar que se remontan hacia 1959, con la fundación de la Asociación para el Bienestar de la Familia y, en 1965, de la Fundación para Estudios de la Población, la cual ofrecía esos programas en cuatro centros ubicados en la Ciudad de México.

Esos intentos iniciales en materia de población están vinculados con momentos particulares del país: durante los dos primeros, se vivían épocas de repoblamiento y de orientación pronatalista; para la década de los años sesenta se percibe ya una posición distinta frente a los procesos de crecimiento y tamaño de la población. Es oportuno señalar que en ninguno de los dos casos se trata de una política de población en sentido estricto, ya que, como se mencionó en anteriores secciones de este documento, generalmente se acepta que el establecimiento de políticas en las sociedades actuales debe implicar por lo menos el reconocimiento de objetivos globales, de un conjunto de metas programáticas y de los instrumentos que serán puestos en marcha. Esta era la situación de México hasta 1973, momento de la promulgación de la Ley General de Población aún vigente. Es necesario enfatizar que el Estado mexicano, a partir de entonces, modifica radicalmente sus posiciones, asumiendo compromisos puntuales frente a los cambios demográficos.

Esta ley plantea objetivos específicos referidos a la integración al desarrollo económico y social. Se concibe la política de población como parte de la política global de desarrollo y como un medio adicional para evitar las consecuencias negativas del rápido crecimiento de la población sobre el crecimiento económico. Asimismo, se reconoce el derecho a la paternidad responsable, la protección de la familia, la promoción de la mujer y su igualdad frente al hombre con respecto a la ley (Miró, 1975). La Ley General de Población contempló también la creación del Consejo Nacional de Población (CONAPO), como el organismo intersectorial responsable de la planeación demográfica del país.

Esta concepción de política demográfica es integrada por primera vez al conjunto de las acciones de desarrollo social y económico en el Plan Global de Desarrollo 1980, principal herramienta de gobierno de la administración. En este panorama surgen también metas precisas en cuanto a tasas de crecimiento anual y cambios en la distribución espacial de la población; las tasas medias que se fijaron hacia fines de siglo fueron inferiores a 1.5%.

Finalmente, los instrumentos de política fundamentales son el Programa Nacional de Planificación Familiar, que se propone como un conjunto de acciones orientadas a regular el crecimiento natural de la población, garantizando los derechos reproductivos de las parejas, y el

Programa Nacional de Población, por medio del cual se plantean acciones de mayor alcance, vinculadas con el desarrollo de los asentamientos humanos y a través de acciones de salud, educativas y de desarrollo regional, entre otras.

Estos son algunos de los elementos sustantivos que han ubicado actualmente a México en un proceso de plena transición demográfica en el cual, a pesar de la importancia que tienen los movimientos migratorios, siguen siendo los procesos asociados al crecimiento natural los que marcarán las posibles tendencias futuras de la población. Al respecto, es importante señalar algunas cifras que permitan hacer una reflexión sobre los principales logros de la política demográfica, así como de los retos que en los años venideros deberá enfrentar el país.

Hay que recordar que es entre 1950 y 1960 cuando las reducciones en la mortalidad son más significativas y se produce un proceso de rejuvenecimiento de la población y de aumento del ritmo de crecimiento. Para los años cincuenta, la esperanza de vida al nacer era de 51 años para ambos sexos, y en los sesenta aumentó a 60 años; para los mismos años, la tasa de mortalidad infantil descendió de 114 defunciones por mil nacidos vivos, a 86. Estos fueron elementos que incidieron en gran forma en el crecimiento inusitado de la población mexicana y que contribuyeron al replanteamiento y reorientación de la política demográfica de México hacia los años setenta.

El descenso de la fecundidad se inicia a finales del decenio de 1970, pero es a partir de la década de los ochenta que se pueden apreciar algunos resultados importantes de las acciones de planificación demográfica. En 1986 se reconocieron sensibles diferencias entre los niveles de crecimiento de la población y las metas propuestas: mientras que la tasa bruta de natalidad programada fue de 27 por mil, los datos existentes dan cifras de entre 30 y 32 por mil. De la misma forma, para 1987 la tasa de crecimiento se situó por encima del 2% anual proyectado, de tal suerte que para ese año la población total llegaba a 83.1 millones de habitantes, en lugar de los 81.9 millones proyectados (Zavala de Cosío, 1990).

En la actualidad, con una tasa global de fecundidad cercana a 3.1 hijos, se observan reducciones importantes en la velocidad de su descenso. Es poco probable que se alcance la meta del 1% en el ritmo de crecimiento de la población al final del siglo, por lo que se deberían reconsiderar los instrumentos y las estrategias para la transición de la fecundidad. En el mismo tenor, existe consenso sobre el agotamiento de la planificación familiar como el medio más importante para la reducción de la fecundidad en las áreas urbanas; perduran bolsones de pobreza y zonas rurales donde la fecundidad es todavía elevada.

Es recomendable que en esta dimensión se sumen otras políticas o acciones demográficas específicas -como el retardo de la unión y la formación de las parejas- que generen nuevos y mayores impactos en la fecundidad, contribuyendo de paso a evitar la fecundidad temprana. Esta última, por lo general, está asociada con bajos niveles de escolaridad e ingreso, de modo que su control podría promover la ruptura de la transmisión generacional de la pobreza. En realidad, en México existen importantes diferencias de fecundidad según el lugar de residencia y los niveles de escolaridad de las mujeres. Por ejemplo, las áreas metropolitanas registran una fecundidad de 3 hijos, mientras que en las localidades rurales la cifra es de casi 6 hijos. Diferencias más apreciables se observan al hacer el análisis según la escolaridad de las madres.

En el caso de la mortalidad parece mucho más clara la contribución de políticas demográficas vinculadas con las de tipo social. La mortalidad infantil, indiscutible indicador de la calidad de vida

de la población, si bien muestra una importante tendencia decreciente (las estimaciones actuales dan una cifra de 38 defunciones por cada mil niños nacidos vivos), está profundamente ligada en su patrón de comportamiento a los efectos de crisis y deterioro de las condiciones de vida.

En un análisis más puntual, es claro que las causas y el número de defunciones están sumamente concentrados en grupos de población de pobreza y de pobreza extrema. En este caso, mayores intervalos intergenésicos, apoyados por un acceso más oportuno a recursos de atención médica, contribuirían también a modificar conductas reproductivas de alta fecundidad que promueven inequidades tanto al interior de las propias familias (más hijos entre quienes repartir igual o menor alimentación y educación), como en el plano de la competencia social.

Al hacer un balance de la experiencia mexicana en el planteamiento explícito de políticas de población, es necesario reconocer aún la existencia de rezagos, tanto en su formulación como en el logro de objetivos. Al respecto, los especialistas coinciden en que el objetivo central de la política demográfica, la incorporación de la población a los beneficios del desarrollo, sigue sin cumplirse. No es este el espacio para discutir sobre los factores que han impedido el cumplimiento puntual de esos objetivos. Es conocido que en los últimos veinte años la sociedad mexicana ha experimentado transformaciones profundas, tales como el agotamiento de un modelo de desarrollo estabilizador, un acelerado crecimiento de la población y una década de crisis económica y social, elementos que, en conjunto, han tenido efectos particulares en la evolución reciente del país; desde esta perspectiva, los resultados no pueden ser satisfactorios.

Sin embargo, los esfuerzos por reconocer la naturaleza compleja de los procesos demográficos, buscando la armonía entre ellos y la planeación global del desarrollo, deben permitir avanzar en una perspectiva en que se conciba a los aspectos de la población como una variable central del conjunto de factores que determinan la realidad del país. Se trata de avanzar en una visión que supere el tratamiento tradicional de la población como un mero dato que debe ser analizado, o como el origen de demandas y necesidades ocultas bajo los requerimientos numéricos de viviendas, escuelas y centros de salud.

Es necesario pasar de esta visión cuantitativa a otra en que se avance en el conocimiento de ciertos fenómenos vinculados con el comportamiento demográfico diferencial por grupos sociales (Castillo, 1982). Esto implica reconocer que "lo demográfico" trata de grandes conjuntos de conductas, prácticas y procesos culturales diferentes, cuyas manifestaciones operan para, por ejemplo, hacer descender más rápidamente la fecundidad en las ciudades, para reconocer distintos tamaños ideales de familia, o bien para optar por cambiar de un lugar de residencia cuando existe una percepción de mejores oportunidades.

Es urgente avanzar en la construcción de nuevos espacios analíticos, que vinculen tanto la experiencia histórica y su sistematización en la teoría, como los aspectos específicos que revelan la particularidad de cada uno de los patrones o comportamientos demográficos.

3.3.1. Conclusiones

1. México es un país en donde la política de población puede considerarse como exitosa, por su perdurabilidad en el tiempo, su operacionalización, descentralización y su importancia en los planes políticos y de desarrollo.
2. Resulta poco preciso vincular esta política de población con los cambios en las variables demográficas. Pero sí se puede afirmar que, como consecuencia de la aplicación de estas

políticas, se expandió y aceleró el cambio demográfico, especialmente de la fecundidad, que ya se había iniciado con antelación.

3. A pesar de contar con una política de población estructurada, operacionalizada y descentralizada, con abierto apoyo de parte del Estado, aún subsisten diferencias en los indicadores demográficos entre estratos sociales y áreas geográficas.
4. La existencia de población en situación de pobreza en este país es un indicador de que la política de población por sí sola no es suficiente para disminuir o eliminar tal problema, ilustrando sobre lo inútil que puede ser promover la reducción del tamaño de la familia si no se acompaña de otras acciones.

CONCLUSIONES

1. La polémica respecto a la pertinencia o no de las políticas de población aún sigue vigente. Sin embargo, la existencia de estas políticas se justifica por el hecho de que hasta la actualidad existen inequidades demográficas, es decir, los comportamientos reproductivos de la población no pobre y pobre son diferenciales, evidenciándose, en los grupos de mayor pobreza, una más elevada fecundidad, altas tasas de morbilidad, así como de mortalidad infantil y materna, mayor embarazo en las adolescentes y alta incidencia del aborto, situaciones todas que plantean y forman parte de desfavorables condiciones de vida.
2. Los países latinoamericanos y del Caribe muestran una heterogeneidad en cuanto a la formulación de sus políticas de población. Algunos elaboraron políticas explícitas para afectar variables demográficas (por ejemplo, México); otros sólo realizaron acciones sectoriales, globales o selectivas, que tuvieron repercusión en ellas (casos de Cuba y Costa Rica). De esta manera, las políticas de población y las sociales pueden tener incidencia en las variables demográficas, ya sea aplicadas en forma separada o conjunta. Sin embargo, se considera que su integración puede tener mayor repercusión en el mejoramiento del nivel de vida de la población, lo que pasa también por una modificación de las variables demográficas. Es en este sentido que se cree que ambas políticas pueden ser integradas considerándolas como "política sociodemográfica": aquella orientada a mejorar el nivel de vida y afectar las variables demográficas con arreglo a objetivos explícitos.
3. La efectividad de estas políticas sólo se dará si cuentan con un amplio apoyo político de parte de todos los actores sociales. La mejor operacionalización de la política sociodemográfica debería concretarse a través del establecimiento de una comisión del más alto nivel político y técnico, dependiente del poder ejecutivo, cuyas funciones serían proponer políticas, fijar objetivos y metas concretas, además de coordinar e integrar las acciones de los demás sectores. Esto haría factible fijar metas nacionales cuyo seguimiento y evaluación se realizaría a través de una coordinación multisectorial. En algunos casos, no tiene porqué pensarse en la creación de nuevas instituciones sino dar mayor eficiencia a la estructura institucional vigente.
4. Es necesario concientizar a los actores políticos, sociales y económicos en cuanto a la vinculación que existe entre la población y el desarrollo con equidad, a fin de superar la actual falta de voluntad política respecto al tema. La sola comprensión de tales relaciones sería un argumento inicial de mucha importancia para fundamentar acciones de población. Lo anterior supone informar sobre lo que es, o debe ser, la política sociodemográfica, y no limitarla a la concepción de planificación familiar, pues aunque este sea un mecanismo importante, representa únicamente una parte de la política de población.
5. Se recomienda adecuar los programas que forman parte de la política de población (o sociodemográfica) a las distintas realidades subnacionales. La descentralización de esta política plantea una alternativa que permitirá que ésta sea más efectiva en cuanto su ejecución se de en concordancia con las especificidades de las diferentes realidades de las regiones.
6. Un aspecto fundamental que debe tenerse en cuenta es el que concierne a los aspectos metodológicos para la medición de la pobreza. Los tres métodos más comúnmente utilizados sólo consideran variables relacionadas con los aspectos económicos y con algunos que

expresan condiciones de vida. Sin embargo, es recomendable incluir otras variables asociadas al nivel de vida de la población, como las demográficas (fecundidad, mortalidad infantil, mortalidad materna y aborto). Como se mencionó, estas variables son sensibles a la situación de pobreza de la población y presentan comportamientos diferenciados según estratos sociales. Esto se recomienda con la finalidad de obtener una mayor desagregación de los grupos en condición de pobreza, lo que haría más eficiente y eficaz el diseño y ejecución de políticas sociales propiamente tales.

7. Otra recomendación relacionada con la metodología se refiere a evitar el simplismo que implica asumir diferencias urbano-rurales. Más allá de esta dicotomía, es necesario introducir un análisis realmente estratificado, dada la heterogeneidad existente entre zonas y modelos productivos, lo que concierne directamente a la dimensión espacial de la pobreza. Posiblemente resulte más preciso elaborar tipologías de población adaptadas a la realidad de cada país para entender las situaciones de pobreza y los diferenciales respecto a las variables demográficas (mortalidad infantil y materna, así como fecundidad y sus variables próximas). Ello permitiría relacionar tales diferencias con variables de índole socioeconómica y cultural, es decir, desagregar el análisis de la pobreza. Se podría emplear, como aprontes elementales, la distinción de grupos "pobres y no pobres" de acuerdo a una clasificación que aluda a condiciones ecológicas (montaña, valles y costa, por ejemplo); o según el tipo y grado de desarrollo de las fuerzas productivas (como zonas empresariales con desarrollo monopólico, zonas transicionales de capitalización premonopólica y zonas atrasadas predominantemente agrarias precapitalistas). Podría además hacerse otra clasificación según el tipo de zonas climáticas (zona tropical y subtropical seca, húmeda o templada), o según el grado de concentración urbana (áreas urbanas de grandes metrópolis, de baja concentración urbana, y rurales), como han señalado Breilh y otros (1990). Por último, si se ha de incorporar la dimensión espacial en el análisis de la pobreza, es evidente que la migración es una variable demográfica de la mayor importancia que no debe quedar ausente: en este ámbito, la investigación sobre los nexos entre pobreza y migración se encuentra en un estado francamente embrionario, razón por la cual aún es poco lo que puede decirse.
8. Se debe destacar que toda política social tiene incidencia en las variables demográficas. Es decir, cualquier acción que se realice (o se deje de realizar) incide en la población y en los niveles de pobreza. Por eso, es evidente que la política de población tiene que formar parte de las políticas sociales (política sociodemográfica). Pero aún más básico todavía es el hecho que los aspectos de la población deben ser concebidos en su dimensión multisectorial y no como una gestión social más o divorciados del resto de los sectores. Esto no tiene por qué prestarse para confundir política social y de población (sociodemográfica), ni tampoco quién ejecuta cada una. En caso de ser imposible la ejecución integral de la política sociodemográfica, se recomienda integrar las variables demográficas en las políticas y programas sociales, para un mayor impacto en las poblaciones de mayor pobreza e indigencia, tal como se observa en los casos expuestos (Cuba y Costa Rica). Esta integración puede ayudar a caracterizar mejor los grupos a focalizar por las políticas sociales, en todas sus dimensiones: sociales, económicas, culturales, geográficas y demográficas, logrando de esta manera precisar y hacer mejor uso de los recursos asignados, los cuales, en el contexto económico de los países latinoamericanos, son bastante limitados.
9. La integración de la política de población dentro de las políticas sociales o, al menos, de las variables demográficas en estas últimas, se justifica en último término porque existen interrelaciones entre población y desarrollo, las cuales adquieren mayor notoriedad y especificidad en el ámbito de las estrategias destinadas a la superación de la pobreza.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Altimir, O. (1979), "La dimensión de la pobreza en América Latina", Cuadernos de la CEPAL, N° 27, Santiago, Chile.
- Atkinson, A. (1991), "Comparing poverty rates internationally: lessons from incen studies in developed countries", The World Bank economic review, Vol. 5, N° 1, pp. 3-21.
- Balán, J. (1991), "Las políticas sociales y sus consecuencias demográficas", S. Torrado (comp.), Política y población en la Argentina. Claves para el debate, Comisión de Familia y Minoridad, Honorable Senado de la Nación.
- Banco Mundial (1990), Costa Rica: el gasto público en los sectores sociales, Banco Mundial, Washington, Informe N° 8519 CR.
- Boltvinik, J. (1990), Pobreza y necesidades básicas, PNUD, Caracas.
- Breilh, J. y otros (1990), Deterioro de la vida: un instrumento para análisis de prioridades regionales en lo social y la salud, Biblioteca de Ciencias Sociales, Quito, vol. 28.
- Cabrera, G. (1991), "Ley y población: la experiencia internacional", S. Torrado (comp.), Política y población en la Argentina. Claves para el debate, Comisión de Familia y Minoridad, Honorable Senado de la Nación.
- Campanario, P. y M. Segovia (1978), Las clases sociales y el comportamiento reproductivo en Costa Rica, CELADE, San José, informe de investigación.
- Castillo, M. (1982), El programa de integración de la política de población en los planes y programas de desarrollo: marco teórico y estrategia general, Seminario Latinoamericano sobre Integración de la Política de Población a la Estrategia de Desarrollo, México.
- CEPAL-CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Centro Latinoamericano de Demografía) (1993), Población, equidad y transformación productiva, CEPAL-CELADE, Santiago, Chile, LC/G.1758(CONF.83/3) LC/DEM/G.131.
- Chacaltana, J. (1994), "La medición de la pobreza", Universidad del Pacífico, Pobreza y políticas sociales en el Perú, Centro de Investigación, Lima, Taller de Políticas y Desarrollo Social.
- CONAPOPO (Consejo Nacional de Políticas de Población) (1992), Declaración de población, MIDEPLAN, San José.
- DNP y otros (Departamento Nacional de Planeación) (1989), La pobreza en Colombia, DNP-PNUD-UNICEF-DANE, Bogotá, tomo 1.
- Glewwe, P. (1988), The distribution of welfare in Perú in 1985, The World Bank, Washington D.C.
- Kaztman, R. (1989), "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo", Revista de la CEPAL, N° 37, Santiago, Chile, pp. 141-152.
- Macció, G. (1992), Factibilidad y oportunidad de las políticas de población en América Latina, Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Población y Desarrollo en América Latina y El Caribe, Preparatoria de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo 1994, Santa Lucía.
- Maingon, T. (1992), "Las políticas sociales: discusión teórica, conceptual y metodológica", Cuadernos del CENDES, Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela, N° 19, enero-abril.
- Martínez, J. (1992), Interrelaciones entre pobreza y dinámica demográfica, CELADE, Santiago, Chile, LC/DEM/R.173, serie A-268.
- Miranda, G. (1988), La seguridad social y el desarrollo en Costa Rica, EDNASSS-CCSS, San José.

Miró, C. (1975), Política de población: ¿qué?, ¿por qué?, ¿para qué?, ¿cómo?, CELADE, Santiago, Chile, serie A N° 110.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1990), La pobreza en el Perú. Diagnóstico y propuestas de políticas, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, Bogotá.

Rosero, L. (1985), "Determinantes del descenso de la mortalidad en Costa Rica", Demografía y epidemiología en Costa Rica, Asociación Costarricense de Demografía, San José.

Sojo, A. (1993), "La singularidad de las políticas de población en América Latina y el Caribe en las postrimerías del siglo XX", Notas de población, año XXI, N° 57, pp. 83-124.

Stern, C. (1993), "Algunas dimensiones teórico-metodológicas en el estudio de la desigualdad social y sus relaciones con el cambio demográfico", R. Béjar y H. Hernández (coords.), Población y desigualdad social en México, UNAM, Cuernavaca, pp. 33-54.

Taylor-Dormond, M. (1991), "El Estado y la pobreza en Costa Rica", Revista de la CEPAL, N° 43. Santiago, Chile, pp. 133-150.

Trejos, J. (1990), Pobreza y políticas sociales en Costa Rica, MIDEPLAN-PNUD, San José.

Trejos, J. y otros (1988), Evolución de la crisis económica en Costa Rica y su impacto sobre el nivel de pobreza, IICE-MIDEPLAN (mimeo).

Uthoff, A. (1990), "Población y desarrollo en el istmo centroamericano", Revista de la CEPAL, N° 40, Santiago, Chile, pp. 139-158.

Zavala de Cosío, M. (1990), "Políticas de población en México", Revista mexicana de sociología, año 52, N° 1, pp. 15-32.

---- (1988), Cambios de fecundidad en México, DGPF, México D.F.

ANEXO 1

LA SUPERACION DE LA POBREZA Y LAS POLITICAS DE POBLACION EN AMERICA LATINA: PROPUESTA DE INTEGRACION DE LAS VARIABLES DEMOGRAFICAS EN LAS POLITICAS SOCIALES

Introducción

En América Latina el problema de la pobreza representa uno de los temas prioritarios de la agenda de los gobiernos. Esta situación se ha visto reforzada por la grave crisis social y económica del decenio de los 80, cuyos efectos se hacen sentir todavía, especialmente si se tiene en cuenta la muy lenta recuperación de los indicadores de pobreza. Es indudable que el éxito de los gobiernos para abordar el asunto depende de varios factores, entre ellos, de la propia magnitud del problema que se encara en cada país y de la puesta en marcha de programas y acciones específicas en el marco de las políticas sociales.

Por su parte, en la mayoría de los países ha existido escasa atención a las variables demográficas cuando se trata de elaborar los llamados perfiles o diagnósticos sobre las situaciones de pobreza. Si se admite que, de acuerdo a algunos estudios, aspectos como la mortalidad infantil, la fecundidad, el escaso conocimiento y acceso a los servicios de planificación familiar y a los métodos anticonceptivos modernos, entre otros, forman parte del cuadro de carencias que integran las condiciones de pobreza y que coadyuvan a su reproducción, parece ser que, aún con cierta independencia de la estrategia de desarrollo que se considere, se justificaría plenamente estudiar la inserción de variables de esta naturaleza en las políticas sociales y en sus programas y acciones específicas.

Por encargo de los gobiernos de América Latina, quienes se han comprometido a desarrollar una Plan de Acción Regional en Población y Desarrollo para el decenio en marcha, el CELADE ha sido asignado para realizar una de las actividades que contempla la elaboración de dicho Plan. Esta responsabilidad consiste en realizar una propuesta de integración de variables demográficas en las políticas sociales. Se piensa que este debe constituir un punto de partida para que en cada país, de acuerdo a su realidad específica, se de inicio a la discusión sobre un tema de indudable relevancia. Para este fin, conciente de las limitaciones de recursos humanos y contando con el conocimiento de las personas más calificadas, el CELADE se ha visto en la necesidad de encargar a un equipo de especialistas que elabore la propuesta para ser aplicable en el contexto latinoamericano, bajo la forma de un trabajo de consultoría para con esta institución.

Términos de referencia

Este trabajo se plantea como problema el de proceder a elaborar una propuesta de integración de las variables demográficas -tradicionalmente objeto de políticas de población- como parte de las políticas sociales destinadas a la superación de la pobreza. En exacto sentido, es un trabajo propositivo, en el cual se persigue que los consultores, a través de sus conocimientos teóricos, así como de su probada experiencia en la materia, los pongan en práctica y decidan de este modo, en forma racional y coherente, sobre la opción que consideran válida para abordar el problema que se plantea. Esto implica que es necesario que el equipo de consultores se plantee una postura definida al respecto, debidamente fundamentada y discutida.

En la propuesta, y de acuerdo a lo solicitado por mandato de los gobiernos, los consultores deberán desarrollar una discusión que contenga a lo menos los siguientes puntos:

- Breve discusión sobre las relaciones entre población y pobreza, y entre políticas sociales y políticas de población en América Latina
- Identificación y justificación de la integración de las variables demográficas en el diagnóstico de la pobreza
- Selección de países cuya experiencia ha sido más conocida y exitosa en cuanto a las políticas sociales
- Proposición de los lineamientos de una política social en el contexto latinoamericano donde se integren aspectos exitosos de las experiencias conocidas, tanto en los marcos tradicionales de políticas sociales, como en los casos relevantes en que se ha intentado incluir las variables demográficas en el diagnóstico y en la superación de la pobreza

Obligaciones de las partes

El trabajo deberá ser presentado en un documento breve y conciso, cuya extensión no superará las 25 páginas de texto. Además, deberá incluirse un resumen ejecutivo de 2 páginas y señalarse claramente las referencias bibliográficas empleadas. En un anexo, se podrán incluir cuadros y gráficos y, de ser necesario, algún texto adicional que se considere de apoyo a la propuesta.

El trabajo deberá ser entregado en 3 copias donde se identifique claramente el equipo responsable y una presentación del mismo. Adicionalmente, se establece como requisito indispensable la entrega de diskettes que contengan la totalidad de los archivos del documento (texto, cuadros, gráficos y anexos), que quedarán como propiedad del CELADE. Se deja constancia que el documento y los archivos magnéticos no podrán ser utilizados, sin previo consentimiento de CELADE, por ninguno de los consultores contratados.

Para la adecuada realización de esta propuesta, el CELADE se compromete a poner a disposición de los consultores un coordinador del trabajo, así como el material bibliográfico especializado en cada tema, que se encuentra en el Centro de Documentación (DOCPAL). Adicionalmente, se otorgarán las facilidades para revisar la documentación existente en otros centros de información de CEPAL y se adoptarán las medidas para concertar entrevistas personales con quienes tienen experiencias en las materias. El CELADE se encargará de poner equipos computacionales y material de impresión y fotocopias, más una oficina en la que se desarrolle el trabajo en los plazos más abajo indicados.

Plazos

Los consultores se comprometen a cumplir con los siguientes plazos para la realización del trabajo:

- Entrega del primer informe de avance: 21 de octubre de 1994
- Entrega del trabajo final: 2 de noviembre de 1994

Se da por entendido que la entrega del trabajo final no podrá exceder la fecha límite señalada. Asimismo, a opción del CELADE, se hará uso de la facultad de exigir el adecuado cumplimiento de los términos de referencia, razón por la cual, si las condiciones lo ameritan, el CELADE sólo aceptará el trabajo final una vez que, a su criterio, se de cabal satisfacción a dichos términos.

ANEXO 2

ELEMENTOS GENERALES PARA LA MEDICION DE LA POBREZA

Como procedimiento previo a la revisión de las metodologías existentes para medir la pobreza, es necesario definir este término. Según la CEPAL y el PNUD (PNUD, 1990), una forma de definir la pobreza es identificarla como "la ausencia de satisfactores apropiados para un mínimo de ciertas necesidades consideradas básicas, cuyo cubrimiento requiere de un esfuerzo productivo directo". Dentro de estas necesidades se consideran las siguientes, contempladas en el estudio en mención:

- a) Alimentación que atienda los requerimientos nutricionales y las pautas culturales, lo que supone como satisfactores no sólo el agua y los alimentos, sino también la energía y los medios para prepararlos y consumirlos;
- b) Mantenimiento de la salud, lo cual supone acceso a los servicios de salud y los medios que permitan la higiene del hogar y de las personas (infraestructura de saneamiento básico), así como los medicamentos para los procesos curativos;
- c) Vivienda con espacios adecuados al tamaño de la familia, construida con materiales apropiados que aseguren su protección y privacidad, y dotada con servicios de agua potable, drenaje, energía, equipo y mobiliario básicos;
- d) Educación básica, adecuada a la respectiva situación socio-cultural, y que facilite el acceso al trabajo productivo;
- e) Disponibilidad y acceso a los servicios esenciales de información, recreación y cultura;
- f) Vestido y calzado apropiados al medio físico;
- g) Transporte público;
- h) Comunicaciones fundamentales, como el correo.

La selección de la unidad de análisis y la determinación de los indicadores cuantificables que deben reflejar las características de este fenómeno, son pasos previos al proceso de medición de la pobreza. La unidad de análisis se define como "el grupo de personas cuyos recursos, se supone, se combinan cuando se establece el status de pobreza" (Atkinson, 1991). En este sentido, cuando las metodologías generan resultados sobre los pobres, se está haciendo alusión a la unidad de análisis que, según se haya definido, presenta características de pobreza.

Una primera disyuntiva sobre la unidad de análisis es si éstas deben involucrar a un individuo o a más de uno. Lógicamente, escoger a un solo individuo como unidad de análisis, implica suponer que el consumo, la vivienda, los servicios de salud, etc., son satisfactores de necesidades que operan en una dimensión individual. En este sentido, el tratamiento que debe darse a quienes no tienen recursos propios (o son dependientes) se complicaría. Por ello, es conveniente escoger una unidad mayor, en la medida que es aceptable asumir que los recursos se comparten sustancialmente dentro de unidades mayores.

En términos generales, las unidades se pueden definir en función de varios criterios: la residencia común, el gasto común, la relación de consanguinidad o la relación de dependencia. Para Atkinson, la elección depende de qué concepto de pobreza se pretenda tomar. Si se trabaja con el enfoque del nivel de vida, se prioriza el nivel de consumo y se opta por la unidad mayor, dado que lo más conveniente dentro del enfoque del nivel de vida es tomar como unidad de análisis el hogar, bajo el supuesto de que los recursos se comparten sustancialmente en su interior.

El nivel de vida es, por naturaleza, un concepto de múltiples dimensiones (Chacaltana, 1994) y por ello plantea dificultades metodológicas en el intento de medir la pobreza. Todos los productos que consume un individuo o las actividades en que participa o se involucra, forman parte de su nivel de vida y no todas ellas son cuantificables. Esto presenta dificultades al decidir a través de cuál o cuáles indicadores se refleja el nivel de vida.

En términos operativos, esto es lo que diferencia las aproximaciones a la pobreza a través del método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) de aquellas que se basan en el método del ingreso o línea de pobreza.

1.1. Necesidades básicas insatisfechas (NBI):

Este método, considerado indirecto, parte de la concepción de que en la pobreza existe una situación de carencias que son independientes de los ingresos. El método combina una serie de indicadores referentes a condiciones de vida tales como consumo mínimo, desnutrición, condiciones de vivienda precaria, bajos niveles de educación, malas condiciones sanitarias, inserción inestable en el aparato productivo, actitudes de desaliento y anomia, así como una escasa participación en mecanismos de integración social.

Si bien este método "involucra varios indicadores de necesidades básicas, no incluye otros que también reflejan el nivel de vida, tales como la esperanza de vida, tasa de mortalidad, etc." (Chacaltana, 1994). Estos indicadores demográficos pueden mostrar, además, tendencias diferentes a los del resto de indicadores sobre necesidades básicas.

Estas son situaciones de carencias estructurales que caracterizan a la pobreza y, por lo tanto, deberían buscarse indicadores suficientemente representativos de ellas. Sin embargo, en la aplicación empírica del método se presentan diversas modalidades que resultan de opciones metodológicas o de limitaciones de la cantidad y calidad de la información.

A pesar de esto, se podría afirmar que el procedimiento estándar se elabora de la siguiente manera:

- a) Definición de las necesidades básicas y sus componentes. ¿Qué es lo necesario?
- b) Selección de las variables o los indicadores que, para cada necesidad y componente, expresan el grado de su satisfacción
- c) Definición de un nivel mínimo para cada indicador
- d) Clasificación de las unidades con una o más necesidades insatisfechas, como pobres (Boltvinik, 1990).

La mayor utilidad de esta opción metodológica ha sido su utilización en la construcción de los denominados mapas de pobreza. La identificación de los pobres por NBI, se realiza clasificando como pobres a los hogares en los cuales una o más necesidades básicas están insatisfechas. Este sistema de identificación pierde tres oportunidades obvias de acercamiento a la intensidad de la pobreza:

- a) La primera es el número de necesidades básicas insatisfechas, que permitirían generar tantos "grupos de intensidad" de pobreza como necesidades hayan sido seleccionadas en el análisis. Así, podrían clasificarse pobres a quienes tienen 1, 2,... hasta "n" necesidades básicas insatisfechas.
- b) La segunda oportunidad perdida con este sistema es la identificación de las intensidades de insatisfacción al interior de cada necesidad. Esta pérdida se produce al otorgar el valor 1, siempre que la variable en cuestión esté por debajo de la norma, sin importar qué tan debajo se encuentre.
- c) Uno de los mayores obstáculos para su funcionamiento es el hecho de que las encuestas y censos sólo investigan un ámbito reducido de necesidades esenciales, ya que comúnmente se centran en temas de servicios básicos, vivienda, educación y empleo, sin hacer referencia expresa a dimensiones como la alimentación, la salud y el vestuario.

1.2. Línea de pobreza (LP):

Según Glewwe (1988), la identificación de pobreza usualmente toma como referencia algún nivel de gasto o ingreso, el cual se asume como la mínima cantidad requerida para un nivel de vida adecuado. Este proceso de identificación es conocido como línea de pobreza.

Algunos estudios sobre pobreza que utilizan esta metodología plantean la existencia de distorsiones, producto principalmente de que la información relacionada con ingreso generalmente presenta mucho sesgo. Además, las fuentes de datos no contemplan, por lo general, la existencia de ingresos no declarados o subestimados, ingresos provenientes de la producción para autoconsumo, subsidios y otras fuentes de recursos económicos.

La canasta de alimentos corresponde a las necesidades individuales por mes, expresada en gramos diarios por persona, de cada alimento, evaluándolas al precio medio de mercado de cada mes (precios al consumidor). Estos precios corresponden en su gran mayoría a los precios medios que utilizan los organismos estatales responsables de los países para el cálculo del índice de precios del consumo.

La línea de pobreza puede ser determinada aplicando el método basado en la alimentación. Este método consiste en estimar el costo de una canasta de alimentos que cubra "adecuadamente", las necesidades nutricionales mínimas de la población, y multiplicar luego dicho costo por el inverso de la proporción que representa el gasto en alimentos, en el gasto total, calculado a base de los hogares cuyo gasto en alimentación es algo superior al presupuesto mínimo estimado para satisfacer las mencionadas necesidades nutricionales. Todos los individuos cuyo gasto o ingreso se ubique debajo de esta línea de pobreza son clasificados como pobres. Dada la arbitrariedad implícita en la determinación de esta línea, Glewwe sugiere probar con varias líneas de pobreza, de modo tal que se establezca un rango en el cual pueda hablarse, por ejemplo, del 10% de la población en extrema pobreza y poder diferenciarlo del 30% de individuos en estado de pobreza. No obstante esta determinación, este autor sugiere relativizar este mecanismo de medición.

De esta manera Glewwe identifica la pobreza a partir de un nivel de limitación económica, situado por debajo de un límite, preestablecido en forma arbitraria y determinante de la capacidad que posee el individuo para gastar en el consumo de alimentos. Sin embargo, dicho autor reconoce las restricciones de utilizar la capacidad del gasto en consumo de alimentos como medida de bienestar, puesto que no cubre todos los aspectos involucrados en el concepto de bienestar como, por ejemplo, el estado de salud de los sujetos.

Respecto a la significación del gasto en alimentación dentro del gasto total (el cual incluye vivienda y todos los gastos de consumo), se puede considerar que éste corresponde a un 50%, tal como lo utiliza Altimir (1979). En consecuencia, el gasto en alimentación debe duplicarse para obtener el equivalente del gasto total. Con este método, se puede estimar los valores per cápita de la línea de pobreza para el año que se pretenda estudiar. Para determinar si un hogar se encuentra o no en situación de pobreza, es necesario comparar el ingreso mensual por integrante del hogar, con el valor a precio de mercado, de las necesidades mensuales por persona, tal como lo establece la línea de pobreza. Los ingresos considerados para definir la ubicación del hogar corresponden al mes que antecede al momento de la entrevista. Por lo tanto, la condición de pobreza (o de no pobreza) del hogar se refiere a ese lapso.

Todo intento de investigar situaciones económicas más permanentes de los hogares, se enfrenta con las limitaciones de la información recogida por la encuesta continua, que no está diseñada para cubrir períodos de referencia largos. Un mes es el período para el cual se investigan la mayoría de las fuentes de ingreso consideradas en la encuesta.

Estas fuentes de ingreso contemplan, por lo general, remuneración en dinero y en especie de obreros y empleados, miembros de cooperativas de producción, trabajadores por cuenta propia, de patronos, de jubilados y pensionados, además de subsidios, becas, alquileres y arrendamientos. La excepción está en las gratificaciones especiales, los premios y la participación en utilidades, que se declaran en forma trimestral, y los intereses, dividendos en efectivo, uso de patentes y derechos de autor, para los cuales se investigan los ingresos del año anterior a la entrevista. Esta última fuente, no obstante, tiene escasa significación para los hogares que bordean la línea de pobreza (Kaztman, 1989).

En este sentido, con el método de la línea de pobreza, los ingresos de los hogares encuestados pueden ser sensibles a las variaciones coyunturales de la economía y del mercado laboral, ya que no se puede discernir si la insuficiencia de recursos que experimentan los hogares es de carácter permanente o transitorio. Planteada así la definición, es claro que la elección de la línea de pobreza involucra cuestiones sobre las cuales los puntos de vista pueden diferir. Por esta razón, los resultados proporcionados por este método sólo pueden ser aproximados, dado que encierran un elevado grado de arbitrariedad.

En resumen, la línea de pobreza es aquel nivel que se toma como el límite que diferencia a los pobres de los no pobres. De tal forma, los que estén por debajo de la línea de pobreza son considerados pobres. Si la pobreza se identifica como una insuficiencia en el nivel de vida del individuo, entonces la línea de pobreza es un nivel de vida mínimo adecuado. Sin embargo, como menciona Kaztman (1989), "...las mediciones obtenidas con este método no permiten distinguir entre la pobreza coyuntural de aquella otra que deriva de las estructuras económicas, o sociocultural, o de una combinación de ambas. El conjunto de hogares que se sitúa por la línea de pobreza incluye, entonces, tanto pobres crónicos como pobres recientes".

A partir de la anterior identificación de nivel conceptual, existen dos tipos de línea de pobreza que, en forma general, definen las metodologías para calcularlas: la línea de pobreza absoluta y la línea de pobreza relativa.

a) Línea de pobreza absoluta

La línea de pobreza absoluta se establece especificando una canasta de bienes (c) a precios (p). Quienes se encuentren por debajo de su valor ($p \times c$) son considerados pobres. Bajo esta perspectiva, la línea de pobreza es constante en términos reales en el tiempo. A largo plazo, si el ingreso real crece, la pobreza se reduce y hasta puede desaparecer, dependiendo del año base en que fue calculada la línea de pobreza. Sin embargo, este defecto podría ser corregido manteniendo actualizada la canasta de bienes (c), de manera que se tome en cuenta la recomposición del gasto que las familias realizan en el tiempo.

La mayor disyuntiva que se presenta a la hora de estimar líneas de pobreza absoluta es si se debe calcular una canasta de alimentos y otra de no alimentos, o sólo una canasta alimentaria y estimar la no alimentaria a través de métodos indirectos. En el primer caso, se deben especificar los requerimientos mínimos para ambos (alimentos y no alimentos) y luego calcular la cantidad de ingresos necesarios para adquirirlos, a precios corrientes (o contemporáneos). En el segundo caso se pone mayor énfasis en los requerimientos alimentarios. En ese sentido se necesita hacer un cálculo de un gasto mínimo necesario (a precios corrientes), para lograr un estado nutricional mínimo de las personas. Este mismo es corregido para incluir los requerimientos no alimentarios.

b) Línea de pobreza relativa

Esta línea está asociada a los niveles de vida contemporáneos, es decir, a las condiciones de vida aceptadas en las sociedades. Bajo esta óptica, la línea de pobreza varía en la misma proporción que el ingreso en el tiempo, si la distribución relativa de éste se mantiene constante.

La estimación de la línea de pobreza debería tener en cuenta lo que la sociedad considera necesario para una subsistencia adecuada. Como en la mayoría de las veces no es posible obtener este criterio, se propone como línea de pobreza la media de los ingresos de la población.

1.3. Método integrado

Kaztman (1989) propuso un método para medir la pobreza, el cual integra los dos métodos anteriormente mencionados: la línea de pobreza y el método de necesidades básicas insatisfechas. Este método, "permite diferenciar las categorías de hogares en situación deficitaria - aquellos que presentan carencias en la satisfacción de las necesidades básicas o insuficiencia de ingresos o ambas situaciones-, un subconjunto de los cuales son los hogares pobres; señala de ese modo grupos objetivos en favor de los cuales debe formularse políticas específicas que les ayuden a solucionar sus problemas. Por otro, permite seguir la evolución de tales categorías mediante el examen de la información contenida en las encuestas permanentes de hogares".

Las necesidades básicas consideradas en el análisis de las NBI son de naturaleza fundamentalmente estructural. Las condiciones de vivienda, salubridad, educación y otras, casi no sufren alteraciones en el corto plazo. En otras palabras, este método es útil para reconocer a aquellos pobres que lo son estructuralmente, en tanto no distingue con claridad a los pobres coyunturales, que pueden haberse empobrecido por variaciones en la economía.

También, el ingreso es un indicador de las fluctuaciones de corto plazo en el nivel de vida de la población. Este parámetro incluye como pobres a aquellos que no siéndolo estructuralmente, lo son por razones de carácter coyuntural. La implementación simultánea de estas dos metodologías (NBI-LP), distingue a los hogares de la siguiente manera:

- a) Hogares en situación de pobreza crónica, los cuales son caracterizados como pobres, tanto por el método de NBI como por el de LP.
- b) Hogares con carencias inerciales, definidos como pobres por NBI, pero no por LP.
- c) Hogares en situación de pobreza reciente, definidos como pobres por LP, pero no por NBI.
- d) Hogares en condición de integración social, los cuales son medidos como no pobres por ambos métodos.

Si bien este método permite identificar a las poblaciones según el tipo de políticas que requerirían, el mismo Kaztman menciona que la utilización del método deberá tener en cuenta el instrumento para la captación de la información, el cual deberá ser diseñado específicamente para este propósito.