



NACIONES UNIDAS



Distr.  
LIMITADA

LC/L.2655  
29 de marzo de 2007

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

**INFORME DE LA REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE POBLACIÓN Y POBREZA  
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

(Santiago de Chile, 14 y 15 de noviembre de 2006)

12-2007

## ÍNDICE

	<i>Página</i>
A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN .....	1
1. Lugar y fecha de la reunión .....	1
2. Antecedentes.....	1
3. Objetivos.....	1
4. Asistencia.....	1
5. Organización de los trabajos.....	2
6. Temario.....	2
B. SESIÓN INAUGURAL .....	3
C. DESARROLLO DE LA REUNIÓN .....	5
1. Población y pobreza: aspectos conceptuales, metodológicos y panorama regional ...	5
2. Pobreza y condiciones de vida: perspectiva de las variables demográficas.....	8
3. Grupos especiales de población y políticas de alivio de la pobreza .....	18
4. Dinámica de la población y requerimientos sociales .....	20
5. Panel sobre población, pobreza y políticas de protección social .....	22
Anexo – Lista de participantes .....	27

## **A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN**

### **1. Lugar y fecha de la reunión**

La Reunión de expertos sobre población y pobreza en América Latina y el Caribe tuvo lugar en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Santiago de Chile, los días 14 y 15 de noviembre de 2006.

### **2. Antecedentes**

El Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, con el auspicio del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), convocó a una reunión de expertos para debatir acerca de las interrelaciones entre las tendencias demográficas, la pobreza y las políticas de protección social, con especial referencia a la situación de América Latina y el Caribe. Aunque los índices de pobreza de la región han bajado en los últimos años, siguen siendo muy elevados y comprometen el cumplimiento en la región del primer objetivo de desarrollo del Milenio de reducir la pobreza a la mitad entre 1990 y 2015. Por ello se consideró necesario actuar sobre todos los factores que influyen en los altos y resistentes niveles de pobreza, teniendo en cuenta las relaciones entre la dinámica de la población y la pobreza —actualmente en transformación como resultado de los cambios demográficos de largo plazo, las mutaciones socioeconómicas que influyen en los determinantes de la pobreza y el perfil de la población pobre—, así como el nuevo escenario en materia de políticas y programas de reducción de la pobreza.

### **3. Objetivos**

El objetivo general de la reunión de expertos fue examinar las interrelaciones relevantes entre las tendencias demográficas, la pobreza y las políticas de protección social en la realidad de América Latina y el Caribe.

Los puntos abordados en la reunión fueron los siguientes: i) los aspectos conceptuales y metodológicos de las interrelaciones entre población y pobreza, con particular referencia a la situación de América Latina y el Caribe; ii) las diversas maneras en que la pobreza afecta y se ve afectada por diferentes variables y fenómenos demográficos, distinguiéndose entre estos últimos la salud sexual y reproductiva, el envejecimiento de la población y las migraciones internas e internacionales; iii) el impacto de las políticas orientadas a enfrentar las condiciones de pobreza, la protección social de la población en general y de algunos grupos en particular, como las mujeres, los jóvenes y la población indígena; iv) la dinámica de la población de los países de la región y su efecto en los requerimientos sociales presentes y futuros, y v) las políticas de protección social implementadas en América Latina y el Caribe y su importancia para la superación de la condición de pobreza de la población, así como la manera en que se han integrado las realidades y tendencias demográficas en estas políticas.

### **4. Asistencia**

En la reunión participaron expertos del Fondo de Población de las Naciones Unidas de varios países de la región, académicos de universidades y de centros de investigación y funcionarios de gobierno de Brasil y

Chile, así como también investigadores de la CEPAL, tanto de la sede subregional de la CEPAL para el Caribe, como de las Divisiones de Desarrollo Social, Desarrollo Económico, la Unidad de Estudios del Desarrollo y el CELADE-División de Población de la CEPAL de la sede de Santiago de Chile.

## 5. Organización de los trabajos

Se realizaron sesiones en las que se presentaron ponencias sobre cada uno de los temas de la reunión. En una mesa redonda final se analizaron y discutieron las políticas de protección social y su efecto en la superación de la condición de pobreza, lo que sirvió, además, como instancia para realizar comentarios y arribar a conclusiones sobre la reunión.

## 6. Temario

La reunión se desarrolló con arreglo al siguiente temario:

1. Población y pobreza: aspectos conceptuales, metodológicos y panorama regional
  - a) Políticas de protección social para distintos grupos de población en América Latina
  - b) Dinámica demográfica de la pobreza: múltiples y cambiantes relaciones
  - c) Evolución demográfica en el Caribe y sus implicancias para la pobreza y el desarrollo
2. Pobreza y condiciones de vida: perspectiva de las variables demográficas
  - 2.1 Fecundidad, salud sexual y reproductiva: realidades emergentes
    - a) Fecundidad, salud sexual y reproductiva y pobreza: una visión regional actualizada, con énfasis en asuntos emergentes
    - b) Fecundidad adolescente, pobreza y desigualdad en Colombia
    - c) Fecundidad adolescente y pobreza en Argentina
  - 2.2 Envejecimiento, protección social y pobreza
    - a) Seguridad económica y pobreza en la vejez: tensiones, expresiones y desafíos para las políticas
    - b) Envejecimiento, participación laboral femenina y desigualdad del ingreso en Brasil
    - c) Los sistemas de salud y de protección social frente a los nuevos escenarios epidemiológicos y demográficos
  - 2.3 Migración interna y localización de la población
    - a) Corrientes migratorias y pobreza en zonas de origen y de destino
    - b) Migración y pobreza: un análisis basado en modelos jerárquicos
    - c) Segregación y movilidad residencial intrametropolitana y pobreza urbana
  - 2.4 Migración internacional
    - a) Migración limítrofe y de Perú al Gran Buenos Aires: condiciones de vida y percepciones del proceso migratorio
    - b) Migración internacional y remesas: México-Estados Unidos
    - c) Migración internacional, desarrollo y pobreza

3. Grupos especiales de población y políticas de alivio de la pobreza
  - a) Políticas de población y pobreza en Brasil y México
  - b) Jóvenes, pobreza y dinámica demográfica: el eslabón del mercado de trabajo
  - c) Dinámica sociodemográfica y condiciones de vida de la población indígena
4. Dinámica de la población y requerimientos sociales
  - a) Dinámica de las tendencias demográficas y sus efectos en el gasto público
  - b) Población y pobreza: una modelación basada en cambios a microescala
  - c) Entradas y salidas de la pobreza: el papel de los comportamientos reproductivos según datos de panel de Nicaragua 1998-2001
5. Panel sobre población, pobreza y políticas de protección social
  - a) Tendencias demográficas y políticas relacionadas con la pobreza en América Latina
  - b) Población y pobreza en Brasil: desafíos de política
  - c) Políticas hacia la infancia y otros grupos de población vulnerable en Chile
6. Clausura

## **B. SESIÓN INAUGURAL**

Presidieron la sesión inaugural José Luis Machinea, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Antonio Gómez, Oficial del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) y Dirk Jaspers, Director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL.

El Secretario Ejecutivo de la CEPAL analizó las tendencias regionales de la pobreza, destacó que en los últimos años esta se había reducido y que por primera vez desde la década de 1980 había llegado a niveles inferiores al 40%. La disminución más significativa se verificó en la población indigente, que se redujo de un 19% en el año 2002 a un 15% en el año 2006. Afirmó que si bien esta tendencia era positiva para América Latina, era necesario mantenerla durante muchos años para lograr niveles acordes a los de los países desarrollados y subrayó que el elemento negativo que se observaba en la región era la persistencia y, en algunos casos, el leve aumento de la desigualdad en los últimos 15 años, con la importante excepción de Brasil.

Esta reducción de la pobreza se explicaría principalmente por dos factores, a saber: i) la mayor tasa de crecimiento y las mayores oportunidades de empleo, que se tradujeron en una disminución de las tasas de desempleo de un 11% en el período 2002-2003 a un 8,5% proyectado para el segundo semestre de 2006, y ii) un aumento del gasto social y el mejoramiento del gasto y la inversión pública.

Señaló que entre las tendencias demográficas relevantes de la región que tienen un efecto directo en la calidad de vida de la población, se destacan: i) la reducción de las tasas de crecimiento poblacional —la fecundidad y el tamaño medio de los hogares se han reducido en casi todos los países latinoamericanos—, sumado a una disminución de las tasas de mortalidad, lo que revela la existencia de un mejor acceso de la población a la salud; ii) la migración, que ha mejorado la condición de vida de los migrantes y sus familias por efecto de las remesas, aunque aún persisten dudas respecto de su efecto en la equidad pues quienes migran no son los más pobres, y iii) el cambio en la composición por edad de la población y el consecuente bono demográfico, lo que representa una oportunidad para mejorar la

condición de pobreza de la población, pues a partir del año 2025, aproximadamente, se incrementará de manera significativa la dependencia demográfica, impulsada por el aumento de la proporción de adultos mayores.

La tradición de la CEPAL, manifestó, ha sido tratar de armonizar el desarrollo económico con la equidad, y la constatación de estas tendencias se ha traducido en un debate centrado en la protección social. La CEPAL ha hecho hincapié en el enfoque de derechos consustanciales a las personas y sus planteamientos han girado en torno a la manera de lograr el financiamiento de esquemas de protección que sean lo más universales posibles y la identificación del componente solidario de estos. Asimismo, junto con el aumento del gasto social que implica la implementación de un sistema de protección social, se ha remarcado la importancia de mejorar de manera sustantiva la institucionalidad social (sobre todo la transparencia y la participación ciudadana). Manifestó además que los problemas de cohesión social en América Latina y el Caribe no solo dicen relación con las brechas de equidad y pobreza, sino que también remiten a la percepción de la población de que las instituciones democráticas no funcionan adecuadamente, lo que limitaría la predisposición a la solidaridad.

El Oficial del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) reconoció la importancia de analizar las interacciones entre la dinámica demográfica, la pobreza y la protección social y destacó el fructífero vínculo que ha establecido el UNFPA con la CEPAL, sobre todo en estos temas. Valoró la reunión como un excelente escenario para el intercambio de experiencias de políticas a favor de la población pobre y la protección social, y enfatizó que el seguimiento y análisis de la evolución demográfica y del estudio adecuado de los grupos y la población pobre son pasos ineludibles para un buen diagnóstico e implementación de esas políticas.

Señaló asimismo que la visión del UNFPA sobre la pobreza parte del reconocimiento de que esta va más allá de la falta de ingresos, en tanto la pobreza es también la falta de oportunidades y opciones, es la falta de derechos efectivos, recursos y apoyo social, es la falta de voz y de poder. Se llamó por lo tanto a los gobiernos a cumplir los compromisos adquiridos, sobre todo los objetivos de desarrollo del Milenio, que no solo son resorte de los gobernantes, sino de la sociedad en su conjunto. Se reconoció de esta forma que hay caminos claros que transitar y que son clave para quebrar el círculo de la pobreza, como el mejoramiento del acceso a la salud, sobre todo la salud sexual y reproductiva de la población más pobre.

El Director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL hizo referencia a la tradición del trabajo del Centro que desde su origen en 1957, ha concentrado sus esfuerzos en comprender las relaciones entre las variables de población y las diferentes dimensiones del desarrollo económico y social de la región. Con este horizonte, los primeros años del Centro estuvieron dirigidos a la consolidación de una base de información confiable y de calidad, así como a la formación de una masa crítica a nivel nacional y regional por medio de la capacitación de profesionales. Una segunda etapa estuvo marcada por la sistematización del conocimiento, para lo cual se aplicaron —de manera crítica— marcos teóricos, conceptuales y metodológicos de los países desarrollados a la realidad regional. Por último, señaló que en la tercera etapa, quizás la más desafiante, el Centro estaba abocado al desarrollo de marcos interpretativos propios, es decir, teorías y metodologías pertinentes a la realidad regional y a la aportación de sus hallazgos y conclusiones para la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas.

Este conocimiento acumulado había puesto de manifiesto la especificidad demográfica de la población pobre, y su papel en la reproducción de la pobreza. Esta constatación empírica sirvió de sustento para una interpretación renovada que se sintetiza en la noción de dinámica demográfica de la pobreza. Destacó que gran parte del trabajo del CELADE – División de Población de la CEPAL en las

décadas anteriores se había orientado a describir esa dinámica y los mecanismos por los cuales ella coadyuva a la persistencia de la condición de pobreza. De igual manera, se desarrollaron una serie de metodologías y técnicas que sirvieron para realizar proyecciones sobre la población según la condición de pobreza.

Señaló además que un hecho que ha transformado el escenario demográfico regional en los últimos 30 años ha sido el rápido y generalizado avance de la transición demográfica y que las lecturas superficiales de este fenómeno han conducido a planteamientos que restan importancia al efecto del cambio demográfico en la evolución de la pobreza, pues dicha transición fue concomitante con los altos y persistentes niveles de pobreza de los últimos 25 años.

Sin embargo, indicó que las investigaciones llevadas a cabo por el CELADE – División de Población de la CEPAL demuestran la existencia de estrechas relaciones entre las variables de población y la condición de pobreza a partir de cuatro elementos, a saber: i) las características y dinámicas particulares de la pobreza, sobre todo en lo que atañe a la morbilidad y a las conductas reproductivas, que se expresan en el conjunto de desventajas que dificultan la acumulación de activos y la generación de ingresos; ii) la relevancia de la vulnerabilidad sociodemográfica, entendida como un síndrome de riesgos sociodemográficos asociados a la pobreza y cuyos componentes pueden modificarse en el tiempo, siendo en la actualidad componentes emergentes de esta vulnerabilidad el embarazo adolescente, la segregación residencial, el envejecimiento y la inestabilidad familiar; iii) la distribución inequitativa de los activos demográficos como la movilidad, el control reproductivo, la localización favorable, las redes familiares, es decir, la contracara de la vulnerabilidad demográfica, que son clave para enfrentar la pobreza y generar ingresos, y iv) los efectos de corto plazo, pero significativos para el presupuesto familiar, de acontecimientos demográficos como la morbilidad, la fecundidad no deseada y las rupturas familiares (embates demográficos) que pueden provocar la caída en la pobreza de algunos hogares. Destacó la relación directa entre estos cuatro elementos y el ejercicio de los derechos individuales, ya que se constata el incumplimiento de derechos respecto de los grupos pobres de la población, tan relevantes como el derecho a la vida, los derechos reproductivos y el derecho a la información y a la protección ante adversidades. Concluyó valorando la reunión y alentando a los participantes a llevar a cabo un debate constructivo.

## **C. DESARROLLO DE LA REUNIÓN**

### **1. Población y pobreza: aspectos conceptuales, metodológicos y panorama regional**

Las ponencias de la primera mesa de la reunión giraron en torno a las vinculaciones entre población y pobreza desde una perspectiva metodológica, conceptual y regional. Un tema central de las exposiciones fueron los desafíos que emanan de la transición demográfica en la región. Los cambios en la estructura poblacional y la urbanización, así como los cambios epidemiológicos constituyen el nuevo contexto de los marcos interpretativos de los fenómenos regionales relacionados con la pobreza, así como también del diseño de políticas públicas para su combate. Un nuevo horizonte para enfrentar estos temas es la extensión del ejercicio de derechos, sobre todo a la población más postergada social y económicamente, lo que implica colocar a la protección social en el centro del debate regional y repensar no solo el funcionamiento del sistema —cobertura, financiamiento, equidad—, sino también las tendencias de los comportamientos demográficos, como la migración, el envejecimiento y la reproducción durante la adolescencia.

El jefe de la Unidad de Estudios del Desarrollo de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL abordó el tema de los mecanismos para garantizar una mayor cobertura y una organización eficiente de los sistemas de protección social. Hizo un análisis de la realidad de la región, a la que caracterizó por su baja cobertura y su desigual distribución de los aportes, lo que responde a la informalidad y precariedad laboral. Subrayó la necesidad de un cambio de enfoque de la protección social y destacó la existencia de cuatro elementos que deben guiar este cambio: i) un enfoque de derechos orientado a la protección social; ii) el concepto de que el trabajo no puede ser la única vía de acceso a la protección social; iii) el desarrollo de un mejor equilibrio entre los incentivos y la solidaridad, y iv) la emergencia de nuevas presiones y escenarios producto de los cambios demográficos y de la estructura familiar y epidemiológica, que plantean necesidades según los grupos etarios, es decir, que existe la necesidad de integrar los ciclos vitales en el diseño de la protección social.

El ponente trató dos aspectos cruciales de la protección social: la salud y las pensiones. Respecto de la salud, destacó tres elementos clave que los sistemas deben considerar: i) los cambios epidemiológicos y demográficos; ii) los cambios tecnológicos, y iii) los rezagos históricos. En lo referente a los sistemas de pensiones, los desafíos que enfrenta el sistema se relacionan con: i) el proceso de envejecimiento de la población y la baja cobertura del sistema —tanto contributivo como no contributivo—; ii) los sistemas contributivos segmentados y de baja solvencia financiera; iii) el sistema no contributivo de cobertura limitada, y iv) la dificultad para lograr un modelo sostenible de sistema de reparto.

Destacó que con relación a la protección social y la pobreza, en la región aún resta lograr la universalización de un sistema de protección social y que esa universalización no puede basarse exclusivamente en el empleo, sobre todo en el caso de los más pobres, pues estos siguen concentrándose en el sector informal en condiciones precarias. Por lo mismo, los mecanismos de solidaridad deben jugar un papel más preponderante, al igual que los incentivos contributivos. Desde esta óptica, la protección social no solo es un mecanismo que tiende a reducir las brechas de inequidad, sino que al mismo tiempo actúa como factor de cohesión social, lo que plantea la necesidad de un gran acuerdo al respecto en el cual los derechos sean el horizonte normativo y las restricciones económicas limitaciones a enfrentar.

Un representante del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL recaló la importancia que tiene el tema de la pobreza en la agenda global y regional debido a su prioridad entre los objetivos de desarrollo del Milenio, por lo injusta que resulta, por lo chocante de sus manifestaciones y consecuencias y por la diversidad de enfoques respecto de sus causas y de las estrategias apropiadas para su reducción. En este contexto, subrayó, existe un reconocimiento del papel que juegan las variables demográficas.

Señaló que el marco conceptual de la dinámica demográfica de la pobreza permite analizar los indicadores demográficos distintivos de la población pobre que favorecen la reproducción de esta condición. Su núcleo básico se refiere a la sobrefecundidad (que supera largamente la media y que tiene un gran componente de fecundidad no deseada), la sobremortalidad y la fecundidad temprana. Otros componentes que cabe mencionar son la localización desventajosa en términos de acceso a recursos y servicios, una menor y menos informada movilidad territorial y la inestabilidad familiar. Estos atributos se expresan en tres niveles de análisis: i) macro, porque las comunidades pobres tienen indicadores demográficos agregados distintivos y desventajosos; ii) meso, debido a los perfiles y dinámicas demográficas distintivos y desventajosos de los hogares pobres, y iii) micro, porque las personas pobres tienen una trayectoria de vida marcada por desventajas y embates de naturaleza demográfica. La evidencia presentada por el ponente confirma que en todas las escalas de análisis la dinámica demográfica



de la pobreza sigue vigente mediante diferentes mecanismos y que constituye un obstáculo para salir de la pobreza.

Sin embargo, señaló que los rasgos de esta dinámica estaban cambiando. El avance de la transición demográfica reduce el protagonismo del crecimiento de la población y, con ello, el de la escala agregada en las interrelaciones entre la población y la pobreza. Pero eso no significa que este vínculo sea irrelevante; de hecho, sigue presente en cortes transversales, no hay contrafactuales que lo invaliden, y otros crecimientos como el económico, que según se reconoce universalmente son relevantes para reducir la pobreza, han tenido efectos solo moderados en la región. Por otra parte, los cambios en la pobreza (mayor heterogeneidad y fluidez) así como las particularidades de los sistemas de protección social en la región hacen que la localización y la movilidad territorial, la reproducción temprana, los embates a la salud y los procesos de formación y disolución de uniones tengan efectos directos sobre la probabilidad de que un hogar caiga en la pobreza o salga de ella o de que en el largo plazo una persona pueda acumular los activos necesarios para generar ingresos suficientes.

Aun cuando las políticas de población hayan cambiado el enfoque desde la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo celebrada en El Cairo en 1994 y se hayan centrado en los derechos individuales y en la salud sexual y reproductiva, no ha habido una desvinculación de la lucha contra la pobreza. Por el contrario, la pobreza está estrechamente asociada al desigual ejercicio de estos derechos, generalmente en desmedro de los pobres. El representante del CELADE – División de Población de la CEPAL subrayó además que el diseño de las políticas públicas debe contemplar cada vez más las variables demográficas, puesto que atañen a todos los niveles en los que se manifiesta la pobreza y permiten proyectar estrategias con la debida anticipación, focalizar de mejor manera los recursos y lograr un mayor nivel de participación de los actores locales.

Una especialista en población de la sede subregional de la CEPAL en Puerto España se adentró en el panorama regional caribeño en materia de pobreza y tendencias poblacionales y se refirió a las encrucijadas del proceso de desarrollo del Caribe, que se caracteriza, según indicó, por varias transiciones simultáneas (demográfica, económica y epidemiológica), por la emigración del capital humano, sobre todo profesionales de la salud, los desastres naturales que azotan la subregión y la extensión del sector informal de la economía.

Entre las características de la subregión en términos económicos, destacó que el reducido crecimiento económico responde a la baja productividad, el elevado endeudamiento del sector público, la importancia del sector informal, la dependencia de una gama reducida de servicios y productos (como el azúcar y el plátano) y la extinción de algunos acuerdos comerciales clave. Este escenario tiene consecuencias en la condición de pobreza de la población, que se expresan en una elevada desigualdad social y una marcada vulnerabilidad por efecto de los desastres naturales. Desde la óptica demográfica, se observa que la transición demográfica está avanzando con una baja fecundidad y una mayor longevidad, lo que ha redundado en una estructura por edades aún favorable ya que ofrece la oportunidad del bono demográfico.

En materia de seguridad y protección social, indicó que una de sus características ha sido la gratuidad de la atención primaria y una escasa extensión de los modelos contributivos, que además se restringen a cierto tipo de transferencias. En el caso de las pensiones, su cobertura se limita a alrededor de un tercio de los adultos mayores. Todo ello es, en gran medida, expresión de la estructura económica, laboral y demográfica de la población. Esto plantea desafíos en el diseño de políticas de protección social, sobre todo si se consideran las necesidades futuras de la población. Entre estos desafíos la expositora mencionó los siguientes: i) expandir los sistemas contributivos; ii) establecer mecanismos de protección

para el amplio sector informal; iii) aprovechar el bono demográfico; iv) promover una cultura del ahorro; v) identificar y utilizar los nuevos recursos que están disponibles, y vi) consolidar institucionalmente la protección social.

En la ronda de comentarios y debate quedó en claro la necesidad de especificar una definición de pobreza, ya sea por sus elementos estructurales (necesidades) o contextuales (ingresos), pues se destacarán distintos componentes demográficos según la definición. Asimismo, se reflexionó acerca del aprovechamiento del bono demográfico en lo referente al mercado laboral y la creación de fondos de ahorro. En el caso del Caribe, se señaló que por su bajo crecimiento económico y la estructura del mercado laboral, existen pocas posibilidades de obtener beneficios de este bono demográfico. Quedaron de manifiesto además ciertas carencias de información sobre el efecto de la migración de profesionales capacitados en el mercado de trabajo, sobre todo en los salarios, así como sobre los efectos en la caída contributiva de los años noventa por el aumento de la informalidad y el ingreso de la mujer al mercado laboral en los diferentes países (esto último por cuanto las mujeres se ven afectadas por mayores índices de exclusión de los sistemas formales de protección).

## **2. Pobreza y condiciones de vida: perspectiva de las variables demográficas**

En esta sección de la reunión de expertos se trataron cuatro subtemas, que corresponden a áreas temáticas de investigación tradicional y emergente en materia de vínculos entre población y pobreza.

### *2.1 Fecundidad, salud sexual y reproductiva: realidades emergentes*

El hilo conductor de las ponencias de la segunda mesa fue el cambio en los patrones reproductivos de la región, destacándose entre ellos la persistencia de la fecundidad adolescente en niveles elevados. La particularidad de este patrón radica en que es más recurrente en sectores de menores ingresos y nivel educativo y, por lo tanto, se asocia a la dinámica demográfica de la pobreza. Además, desde la óptica de los derechos individuales, se remarcó que esta especificidad es expresión de inequidades sociales que se manifiestan en un desigual acceso a la información y a los métodos de control de la natalidad.

Una consultora del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL abordó una amplia gama de patrones reproductivos emergentes en América Latina, algunos de los cuales se enmarcan en la transición demográfica clásica, otros se asocian a lo que en la literatura se denomina segunda transición demográfica y algunos de ellos escapan a los marcos conceptuales disponibles y parecen bastante peculiares de la región. Un aspecto que relevó la expositora es la heterogeneidad de conductas sexuales y reproductivas, altamente segmentadas por estratos socioeconómicos, siendo esta segmentación abiertamente desfavorable a los pobres, lo que concuerda con la noción de dinámica demográfica de la pobreza.

En materia de reproducción en la adolescencia, la ponente señaló como rasgo novedoso que el embarazo adolescente ha dejado de ser un fenómeno eminentemente rural (aunque su frecuencia siga siendo mayor en el campo) y que la asociación entre pobreza y fecundidad adolescente se ha agudizado. La iniciación de la actividad sexual se está adelantando y se da cada vez más fuera del matrimonio; al respecto sorprende y preocupa la diferencia socioeconómica en esta materia, pues los grupos pobres resultan mucho más precoces en materia de iniciación sexual. Por último, con respecto a los anticonceptivos, señaló que su uso aún era poco frecuente entre adolescentes y que, de hecho, la mayor parte iniciaba su vida sexual sin usar métodos anticonceptivos. Con todo el uso del condón es cada vez

mayor, sobre todo en áreas urbanas, lo que se relaciona con las campañas de prevención del VIH/SIDA y que hay un aumento del uso de métodos anticonceptivos en nulíparas, sobre todo entre las mujeres urbanas de nivel socioeconómico alto, lo que revela un mayor acceso a tales medios, aunque todavía muchas adolescentes comiencen a usarlos después de su primer hijo.

La expositora también planteó que en la región existía una situación de “modernidad sexual truncada” porque junto con las señales favorables a una mayor libertad sexual persistían las barreras y dificultades para el uso de métodos anticonceptivos desde la primera relación sexual, sobre todo entre los pobres. Entre las explicaciones de este vínculo, mencionó el contraste entre la inmersión de la región en el mundo de la modernidad social y cultural y el acceso diferenciado, por la desigualdad social imperante, a los instrumentos para materializar los comportamientos esperados en ese mundo. Aunque las políticas públicas hayan nivelado este acceso en algunos ámbitos reproductivos, claramente no han sido suficientes en otros, en particular en lo que atañe a la iniciación reproductiva.

Una académica de la Universidad de los Andes (Colombia) abordó las relaciones entre la fecundidad adolescente y las inequidades socioeconómicas en cuatro países latinoamericanos y profundizó en la situación de Colombia. Entre los resultados presentados en su ponencia destaca, además del aumento de la fecundidad adolescente, el incremento en la cantidad de madres solteras entre las mujeres jóvenes.

En el caso de Colombia, manifestó que la tendencia se mantiene, es decir, aumenta el número de madres solteras y se observa un inicio de la actividad sexual a más temprana edad, lo que aumenta el riesgo de embarazo temprano si no se adoptan prácticas preventivas. La edad a la que se tiene el primer hijo es más temprana, lo que rejuvenece el patrón, y se observa una tendencia similar —en el caso de las madres solteras cuyo número aumenta y cuya edad disminuye. En este escenario destaca la insuficiencia de políticas de planificación familiar, lo que se suma al profundo desconocimiento de los métodos anticonceptivos. Todas estas desventajas tienden a concentrarse con mucha más fuerza en los sectores más pobres de la sociedad, en los que hay mayores embarazos adolescentes, menor acceso a métodos anticonceptivos y menor información. Además, señaló, el mayor número de hijos no deseados en estos segmentos transforma el significado social de la maternidad.

La expositora sostuvo que aun cuando no se pueden establecer relaciones causales, se advierte una vinculación entre el creciente abandono escolar y el embarazo adolescente. En los sectores populares el abandono escolar precedería al embarazo en la mayoría de los casos, a diferencia de lo que ocurre en los estratos de mayores ingresos, en los que el embarazo precede al abandono, siendo el reingreso escolar también mucho mayor en este grupo que en el de las mujeres que abandonan la educación antes del embarazo. De esta manera, aun no siendo la principal causa de la deserción escolar, el embarazo temprano afecta la trayectoria escolar de una gran cantidad de jóvenes y, de no mediar acciones paliativas, esto aumentará en el futuro.

Entre las políticas para abordar las tendencias antes descritas, la expositora planteó la necesidad de incentivar la permanencia en el sistema escolar, en un marco general de mejoramiento de la cobertura y calidad. La educación ofrece una serie de externalidades positivas más allá de la acumulación de capital humano, pues las carencias de información en materia de fisiología reproductiva y de uso de métodos anticonceptivos afectan con mayor intensidad a la población de mayor riesgo y más pobre. Esta apuesta por la educación, en todo caso, es complementaria de intervenciones específicas, en particular, de los planes y programas nacionales de promoción del acceso y uso de métodos de planificación familiar.

Una representante del Centro de Estudios de Población (CENEP) de Argentina, quien se basó en un diagnóstico de la fecundidad adolescente encargado por el Ministerio de Salud y Ambiente de la República Argentina, señaló que entre los fenómenos que se constatan se encuentra la progresiva baja en la fecundidad adolescente desde la década de 1980, cuando llegó a su máximo. Si se desagrega la fecundidad por provincias, se observa que son las provincias más pobres, con mayor vulnerabilidad y menor nivel educacional de las mujeres las que muestran una mayor fecundidad adolescente. En la Ciudad de Buenos Aires se registra la menor tasa de fecundidad adolescente (24 por 1.000, muy por debajo del promedio nacional de 62 por 1.000) en marcado contraste con el Chaco, que es la provincia que presenta la mayor tasa de fecundidad adolescente (101 por 1.000).

Esta situación se agrava si se considera que también han disminuido los intervalos intergenésicos, lo que se traduce en que un porcentaje considerable de mujeres tengan más de un hijo durante el período adolescente, con todo lo que ello supone para la salud. Este fenómeno también es más frecuente en las provincias más vulnerables y con menores niveles educativos.

Al caracterizar a la población de madres adolescentes, la ponente reiteró la relación inversa entre mayor nivel de estudios y menor fecundidad. Aun cuando no se cuenta con los datos necesarios para establecer relaciones causales, se constata que un porcentaje importante de adolescentes abandonó los estudios con anterioridad al embarazo. En este grupo la probabilidad de quedar embarazada es el triple que en el grupo de las adolescentes que asisten regularmente a los centros educativos. Otro dato relevante es que un porcentaje elevado de adolescentes comienzan la convivencia como consecuencia del embarazo y, al mismo tiempo, aumenta el porcentaje de madres solteras. Una proporción significativa de embarazos entre adolescentes no es deseada y aunque la falla de método anticonceptivo es la causa del embarazo en algunos casos, en la mayoría de los embarazos no deseados la causa es el desconocimiento y la falta de acceso a estos métodos. La expositora planteó que, en alguna medida, el embarazo adolescente es consecuencia de la falta de oportunidades, ante lo cual la maternidad pasa a ser una de las pocas opciones vigentes para las jóvenes.

En los comentarios y el debate se destacó la relevancia de estas ponencias, en tanto suministraron evidencia variada y actual para el diseño de políticas públicas. Al centrarse todos los trabajos en tendencias, muchas de ellas novedosas y singulares en el mundo, se puso de relieve la necesidad de avanzar en el desafío de construir marcos teóricos e interpretativos propios de la región. La combinación de métodos cuantitativos y cualitativos se consideró un aporte, pues las estadísticas poco dicen de la subjetividad, que es crucial en las políticas destinadas a adolescentes. Asimismo, se remarcó la necesidad de contar con datos longitudinales si se aspira a lograr un avance más sólido en la explicación de las causas y las consecuencias de la conducta reproductiva. También se analizaron las estrategias de desagregación socioeconómica, pues se señalaron las ventajas y desventajas de las estrategias centradas en los ingresos (contextuales) respecto de las centradas en la riqueza (estructurales). Por último, se remarcó la importancia de avanzar en políticas reproductivas y de salud sexual orientadas a los segmentos excluidos y a las adolescentes. Se subrayó que la experiencia regional demostraba que la desigualdad y la falta de oportunidades no impedían el éxito de políticas focalizadas en estos temas, aunque, ciertamente, la combinación de políticas y de cambios estructurales en materia de pobreza y desigualdad social y de género parece más promisorio.

## 2.2 *Envejecimiento, protección social y pobreza*

En la tercera mesa de la reunión se trató el proceso de envejecimiento en América Latina y el Caribe y las consecuencias de este fenómeno sobre los sistemas de protección social. Se remarcó que este proceso supone desafíos para las políticas públicas, sobre todo en lo relativo a la salud, las pensiones y el

trabajo, ámbitos clave para garantizar el bienestar de los adultos mayores y minimizar los riesgos de caer en la pobreza. Además, se indagó en la institucionalidad y los mecanismos prácticos que proveen bienestar y protección a los adultos mayores, destacándose en esta materia las políticas orientadas a la seguridad social, la familia y la participación económica. Por último, los ponentes expusieron sobre el efecto de un sistema no contributivo de pensiones en el bienestar individual y de los hogares de adultos mayores o integrados por estos, remarcándose el impacto y el aporte que significa para sus familias.

Una representante del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL ahondó en las dimensiones de la seguridad económica y no económica (cuidado) de los adultos mayores, es decir, en la capacidad de disponer y de usar de manera independiente una cierta cantidad de recursos económicos suficientes para asegurar una buena calidad de vida y, además, la capacidad de acceder al cuidado en las etapas avanzadas de la vejez, labor en la cual las familias, y en especial las mujeres, son fundamentales, sobre todo cuando el Estado no abarca cabalmente esta tarea.

Señaló que la seguridad económica se relaciona estrechamente con el poder adquisitivo autogenerado y las fuentes de transferencias financieras, y con la posición económica, es decir, los bienes y activos que han acumulado los adultos mayores. Respecto de este segundo punto, se constatan diferencias intrageneracionales, determinadas por la zona de residencia, el género y la etnicidad, que se expresan en desigualdades en la posición económica. Cuatro serían los factores que incidirían en la seguridad económica: i) el ciclo de vida familiar e individual; ii) la biografía personal (trayectoria laboral); iii) las oportunidades de acceso a servicios y acumulación de ahorro, bienes y activos, y iv) las características del sistema de protección social, sobre todo el acceso a pensiones, jubilaciones y salud. Se detectan tres mecanismos de provisión de seguridad social: el Estado, el mercado y la familia, que se manifiestan en políticas de protección social (pensiones y salud), la participación económica en el mercado laboral, y el cuidado y apoyo familiar, respectivamente.

En la información presentada por la expositora se indicó que un alto porcentaje de adultos mayores no recibe ingresos, siendo este vacío cubierto por la familia con un claro sesgo de género, lo que sería consecuencia de la desigual integración al mercado laboral, pues los varones por su mejor inserción accederían en mayor proporción a la protección social, siendo preferentemente las mujeres las receptoras de la protección provista por la familia. Los índices de pobreza de los adultos mayores son heterogéneos entre países, lo que en gran medida se explica por las diferencias en la implementación de políticas de protección social en la región. Una de sus particularidades es que la pobreza suele ser mayor entre los hombres, como resultado de los menores apoyos familiares y, en el caso de las mujeres, aun cuando son apoyadas en mayor medida por las familias, su situación es más insegura y dependiente de la voluntad de otros.

De esta manera quedó claro que la familia es un eje central de la protección social, pero este apoyo no es unidireccional, pues los aportes que realizan los adultos mayores tienen un efecto en la calidad de vida de las familias, lo que minimiza su riesgo de caer en la pobreza. Por ello, a nivel de políticas públicas se plantea la necesidad de considerar a las familias como colectivos en los que el aporte a los adultos mayores redundaría en un mejoramiento general de la calidad de vida. Se sugirieron tres líneas de acción o estrategias para contribuir a este propósito: en primer lugar, mejorar la cobertura de las pensiones y el sistema de salud, tratando de orientarlo a la universalización y de incentivar una mayor contribución en las edades activas; en segundo lugar, mejorar las condiciones de trabajo de los adultos mayores, considerando el alto porcentaje de adultos mayores que se mantiene activo en el mercado laboral (preferentemente en el informal), y por último, crear servicios sociales que apoyen la labor de

cuidado y protección brindada por la familia, como el apoyo personal, la atención residencial y servicios sanitarios a domicilio.

Una académica de la Universidad Federal de Minas Gerais analizó el caso de Brasil respecto de la incidencia del envejecimiento de la población y del cambio de la participación laboral femenina en las desigualdades de ingreso de los hogares, y vinculó la composición del hogar por edad y sexo con el grado de vulnerabilidad de las familias.

Destacó el impacto que han tenido las políticas sociales de Brasil en la condición de pobreza de la población adulta mayor y de los hogares en los que viven adultos mayores. El menor ingreso de los adultos mayores en Brasil ha sido compensado por reformas al sistema de pensiones de carácter contributivo y no contributivo que han tenido un efecto en la calidad de vida de los adultos mayores y sus familias. Se observa, además, una participación relativamente alta de los adultos mayores en el mercado laboral, por lo que la política de protección social de Brasil no se refleja en la tasa de participación en el mercado de trabajo, la que incluso podría seguir aumentando. Aun cuando los ingresos de los adultos mayores son menores que los de los más jóvenes —resultado de su ciclo de vida y menores calificaciones— el aporte al hogar es significativo en los ingresos totales familiares.

El aumento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo no se ha traducido en un mejoramiento de su condición de pobreza y la de sus familias; por el contrario, allí donde ellas son el principal soporte económico, existe una mayor incidencia de la vulnerabilidad y la pobreza. Las mujeres continúan segregadas en algunas actividades y existe una diferencia de ingresos respecto de los varones —aun cuando se ha reducido, esta brecha sigue siendo considerable. Estas condiciones de empleabilidad tienen efectos directos en las familias, en tanto son las mujeres solteras con hijos quienes reciben los salarios más bajos.

La expositora señaló que desde el punto de vista de la vulnerabilidad de las familias de Brasil, las políticas sociales en ese país protegen a las familias con adultos mayores y contribuyen a prevenir que muchas de esas familias caigan en la pobreza, siendo los ingresos de los adultos mayores una fuente directa de bienestar del hogar. Destacó, al mismo tiempo, que la elevada presencia de niños diluye los ingresos per cápita, al tiempo que la situación más vulnerable en la sociedad de Brasil es la de las mujeres jefas de hogar con niños (madres solteras o madres sin pareja), lo que implica un desafío para el diseño de políticas de protección social de estos grupos.

Un representante de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL realizó un análisis de los escenarios epidemiológicos y demográficos que enfrentan los sistemas de salud de la región. Tras un diagnóstico de estos sistemas señaló que existe una serie de problemas de equidad y costos, expresados en una baja cobertura, problemas de eficiencia y de retraso respecto del cambio epidemiológico, en un contexto de seguridad social fragmentada y de un sector público subfinanciado que debe absorber a los no asegurados. Estos problemas encuentran su explicación en que la vía de acceso a estos sistemas se ha basado en el trabajo formal, lo que contrasta con los elevados índices de informalidad y precariedad del mercado laboral de la región. Señaló que la protección social reproduce las desigualdades de la trayectoria de los individuos, en el sentido de que los grupos de mayores ingresos tienen mayor cobertura y reciben transferencias más cuantiosas.

Respecto de los factores demográficos, el expositor destacó dos elementos que causan tensiones en los sistemas de salud. Por una parte, el menor número de cotizantes y, por otra, un incremento de los costos debido a un aumento de enfermedades no transmisibles, que son las más caras de tratar ya que requieren una mayor inversión tecnológica. En lo referido a la transición epidemiológica, indicó que la

región muestra un aumento de las enfermedades no transmisibles y la persistencia de enfermedades transmisibles y maternoinfantiles; el primer grupo de patologías tiene una mayor incidencia en la población adulta mayor y el segundo es más frecuente en la población con mayores necesidades económicas.

Asimismo, planteó una serie de propuestas de políticas de salud tendientes a lograr una mayor equidad en el sistema. En lo que respecta a la cobertura, propuso la integración del sistema de salud y el de seguridad social, el desarrollo de un componente solidario, la agregación de riesgos, el desarrollo de una política de garantías explícitas y la ampliación de la atención primaria. El propósito es llegar a un sistema universal de salud con beneficios garantizados, lo que plantea desafíos, sobre todo en lo referido al financiamiento, por los mayores costos que implica la cantidad creciente de adultos mayores y por el mayor acceso a los servicios; señaló que el objetivo es quebrar la conexión tan marcada entre ingresos (y otros factores de segregación) y acceso, y conformar un sistema universal, independiente de las contribuciones, la capacidad de pago y el riesgo individual, lo que supone revisar las políticas impositivas y redistributivas, así como también, mejorar significativamente la eficiencia del sistema.

En la ronda de comentarios y debate, hubo coincidencia respecto de la importancia creciente de los adultos mayores en el escenario demográfico y de protección social en la región. Se destacó la articulación que algunos de los trabajos lograron entre vejez, género y protección social, además del valor heurístico de algunos planteamientos, como los referidos a la seguridad económica y la economía del cuidado para las personas mayores. Gran interés despertó el caso de Brasil con respecto al efecto de las pensiones no contributivas y los programas de transferencia en la reducción de la pobreza, y a los factores demográficos asociados a los hogares pobres, sobre todo el referido a las madres solteras. Por último, se reflexionó respecto del aumento del gasto en protección social, lo que implica repensar la carga tributaria y el equilibrio fiscal para permitir su sostenibilidad.

### 2.3 *Migración interna y localización de la población*

En la cuarta mesa se abordaron los fenómenos de migración interna y los efectos que esta tiene en la conformación social del territorio, así como las pautas de localización y movilidad de la población. Los estudios indagaron en los efectos de los movimientos poblacionales en las condiciones de pobreza de los territorios. De esta manera, se analizaron las características de los territorios expulsores, retenedores y receptores de población, y se intentó buscar patrones de movilidad y características que expliquen las dinámicas territoriales y la manera en que los territorios ganan y pierden recursos e ingresos. Los expositores también evaluaron las condiciones de pobreza de los migrantes internos y las restricciones que enfrentan los pobres para aprovechar la migración como mecanismo para lograr mejores condiciones de vida.

Un consultor del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL analizó la situación de cuatro países del cono sur y comparó el efecto en las variables demográficas, sociales y económicas de la migración interna en las divisiones administrativas mayores. Realizó un recuento de los modelos teóricos para la comprensión e intervención de los procesos migratorios internos, que se han vinculado, en gran medida, a las teorías del desarrollo. Recordó que esta discusión comenzó en la década de 1950, en relación con el modelo de sustitución de importaciones y el rápido crecimiento demográfico, sobre todo en las zonas urbanas y metropolitanas, producto de la migración del campo a la ciudad. Desde 1980 el estudio de la migración interna ha perdido la fuerza de décadas anteriores y han surgido nuevos temas en el centro de las preocupaciones conceptuales y de las políticas públicas, como el medioambiente, los desplazamientos intrametropolitanos y la segregación

urbana. Pero en los últimos años estos temas han vuelto a adquirir relevancia, por lo estratégica que resulta la migración interna en un contexto de disminución sostenida del crecimiento vegetativo.

El expositor recalcó que la migración interna históricamente ha operado como una estrategia, que se ha usado con mayor o menor eficacia por la población para enfrentar la pobreza. De este modo, la migración interna debería analizarse desde tres puntos de vista del desarrollo territorial, a saber: i) la competitividad, que supone sostener e incrementar una posición en el mercado regional, nacional e internacional que redunde en una mejor calidad de vida; ii) la equidad, que atañe las simetrías entre las condiciones de vida a través del territorio de los países, y iii) la sustentabilidad, que implica evaluar la migración desde distintas escalas territoriales.

En su análisis empírico, el ponente resaltó los factores múltiples y a veces contradictorios de la migración interna. A esto se suma el hecho evidente de que la migración es solo un determinante más en la compleja gama de determinantes de la pobreza a escala territorial e individual. La investigación revela que en los territorios expulsores hay un aumento de la edad promedio de la población debido a la migración. En el caso de las unidades administrativas mayores que ganan población, esta relación aparece más difusa. Respecto de los recursos humanos, los resultados no son concluyentes, aunque se observa un nivel educativo (medido en años de estudio) mayor entre los migrantes. Sin embargo, se observa que entre los migrantes hay un menor porcentaje de propietarios de vivienda, lo que sumado a una tendencia al mayor desempleo, hace pensar que los migrantes son más vulnerables.

Un investigador del Institut de recherche pour le développement (IRD) de Francia, quien a partir de los datos censales de Chile indagó acerca de la relación entre pobreza, migración y movilidad cotidiana (para trabajar o estudiar) y buscó introducir la dimensión territorial en la comprensión de los fenómenos de pobreza y migración, manifestó que la migración es una estrategia de los individuos basada en expectativas de mejoramiento de las condiciones de vida y, por lo mismo, es importante que se la considere en el diseño de políticas y programas de reducción de la pobreza. Desde otra perspectiva, señaló que los lugares de llegada son selectivos en función de los recursos económicos de los migrantes y el territorio también se ve afectado de forma diferenciada por la migración. Se plantearon tres objetivos: i) capturar los diferentes tipos de movilidad y evaluar la manera en que se comportan en función de nivel socioeconómico de los migrantes; ii) estimar la movilidad de los más pobres y la discriminación social que enfrentan, y iii) proporcionar una visión espacial de los dos componentes anteriores.

Antes de presentar los resultados subrayó tanto las potencialidades como las limitaciones de los datos censales y adelantó dos conclusiones principales. La primera es que se verifica un efecto de selectividad de los migrantes, pues los mayores ingresos y educación aumentan la probabilidad de migrar. La segunda es que no existen datos concluyentes respecto del efecto de la pobreza en la movilidad de los más pobres. En su análisis sobresale la movilidad cotidiana, un tema aún poco estudiado con datos censales, pese a que en varios países de la región se incluyó una pregunta específica en el censo de la ronda del año 2000. La evidencia de Chile (censo de 2002) muestra un importante efecto de selectividad socioeconómica a escala individual: a mayores recursos mayor movilidad promedio. Se trata de un hallazgo firme y que puede comprenderse en el marco teórico del “desajuste espacial”. La movilidad cotidiana complementa el análisis de la movilidad residencial (migración), por su incidencia económica diaria para las personas y los territorios. Una gama de políticas públicas se relacionan con ella, incluso los programas de reducción de la pobreza. Desde el punto de vista territorial, el análisis muestra un efecto positivo de la renta del lugar de llegada como factor de atracción.

Cerró su ponencia con un examen de los cambios contextuales. Con respecto a la pregunta de si la migración implica un cambio favorable del entorno económico local, los resultados no son concluyentes,



pero se observan ciertos patrones interesantes. Se constata que la población con menos años de estudio, tiene menos capacidad de instalarse en territorios económicamente más favorables. Por otra parte, la movilidad territorial ascendente (es decir, de comunas menos ricas a otras más acomodadas) es más marcada y tiene un efecto mayor en un período determinado del ciclo vital, registrándose su punto más alto en el período de finalización de los estudios. También señaló ciertas particularidades respecto del género y el tamaño de la descendencia: a mayor cantidad de hijos, menor capacidad migratoria. De este modo quedó en evidencia que es más fácil para los pobres instalarse de manera duradera en contextos económicos más deprimidos, lo que tiende a reforzar la reproducción contextual y personal de la pobreza.

Un académico de la Universidad Católica del Uruguay planteó las características de la pobreza urbana en Montevideo y las vinculó con el papel que jugaron tradicionalmente los sistemas educativos en los procesos de integración y ascenso social, para lo cual evaluó la concentración territorial de los pobres como determinante del aprendizaje de los niños.

Entre los cambios en la morfología territorial de Montevideo, manifestó que se observa una expansión del gran Montevideo y también un desplazamiento hacia la periferia de la misma ciudad. La selectividad de estos desplazamientos provoca una mayor homogeneidad interna de los barrios y una creciente heterogeneidad entre barrios. Las zonas receptoras se caracterizan por un influxo de población joven y de bajo nivel educativo, una mayor incidencia de los asentamientos irregulares y precarios y una estructura demográfica con una importante presencia de niños. Hay un importante desequilibrio intergeneracional entre los barrios, porque los adultos mayores se concentran en los barrios consolidados. Desde una óptica educativa, se observa que la segregación residencial va acompañada de una segmentación escolar —entendida como una homogeneidad en las escuelas—, constatándose que el vecindario tiene efectos en los resultados educacionales. Señaló incluso que el “efecto vecindario” en el aprendizaje sería mayor que el efecto de la escuela y de la familia. En los barrios en los que predominan ocupaciones de estatus elevado existe un efecto positivo adicional, y cuanto mayor es la extensión geográfica de los barrios pobres, menor es el efecto del ingreso de la familia en el rendimiento.

Asimismo indicó que la respuesta de las políticas públicas ha sido establecer escuelas y regímenes especiales (establecimientos en contexto crítico y jornada escolar completa), educación inicial o preescolar, comedores escolares y profesores comunitarios en barrios más pobres, pero el ponente planteó la interrogante de si la capacidad de integración y de generación de ciudadanía que presentaba el sistema educacional uruguayo de antaño es sostenible en un contexto de creciente segregación espacial y segmentación escolar. El expositor reflexionó acerca de la necesidad de avanzar en políticas de generación de heterogeneidad en los establecimientos educacionales por los efectos positivos que esto tiene en los niños más pobres.

En la ronda de comentarios y debate se destacó la necesidad de considerar los ámbitos espaciales de los procesos sociodemográficos en las acciones dirigidas a enfrentar la pobreza, la exclusión y la vulnerabilidad social, considerando la localización y la movilidad de los actores sociales. Ante la constatación de que no son los más pobres quienes migran, cabe preguntarse si las medidas de políticas públicas que favorezcan la migración efectivamente sirven para enfrentar las expresiones territoriales de la pobreza. Asimismo, se destaca la heterogeneidad de los movimientos migratorios, ya que los diferentes tipos de migración tienen características y significados propios. Además, la vinculación entre las regiones o comunas de salida y las de recepción a veces es de larga data y se expresa en redes que la retroalimentan. Por lo mismo, se destacó la necesidad de examinar los desplazamientos tanto desde el punto de vista de los individuos y sus familias como desde las unidades económicas territoriales que originan o reciben los flujos. Solo así será posible vincular las conductas individuales con el contexto en

que operan. En el debate se afirmó la importancia que las ponencias presentadas dan a la estructuración social del espacio y la distribución desigual de las oportunidades socioespaciales.

#### 2.4 *Migración internacional*

En la quinta mesa de la reunión se exploraron los fenómenos migratorios a escala internacional. Los trabajos presentados caracterizaron los efectos, sobre todo socioeconómicos, en las sociedades emisoras y receptoras de los migrantes, destacándose los efectos en el crecimiento económico, el trabajo (salarios y calificación) y los ingresos familiares (remesas). El tema de la pobreza se abordó desde distintas ópticas, ya sea la mayor concentración de desventajas sociales en las sociedades de recepción, como el efecto económico en las sociedades de origen y en la mejora de la calidad de vida de las familias. Asimismo, se constata que la migración es en gran medida una estrategia de búsqueda de oportunidades, por lo que el estudio de los determinantes y la inserción de los migrantes en las sociedades de destino y el efecto en los recursos humanos y en el mercado de trabajo de las sociedades de origen plantea una serie de oportunidades y de desafíos para las políticas y programas de reducción de la pobreza.

Una investigadora del Centro de Estudios de Población (CENEP) de Argentina analizó la inserción de los migrantes limítrofes y peruanos en el área metropolitana de Buenos Aires. Entre las tendencias que se constataron en su investigación en el período 1991-2002 se encuentra el aumento del 17% en el volumen de migrantes, pero con importantes cambios de composición, puesto que disminuyó la cantidad de chilenos y uruguayos y aumentó la de peruanos, bolivianos y paraguayos. Un elemento de interés para el análisis dentro del contexto argentino es el de la crisis de fines de la década de 1990, cuando se observó que los flujos migratorios se estancaron, aunque no hubo un retorno masivo aun cuando los migrantes se vieron severamente afectados por la crisis y las políticas migratorias restrictivas que se tradujeron en una gran proporción de indocumentados. La expositora examinó la inserción laboral y el nivel de remuneraciones de los migrantes. En general, los migrantes registran una mayor exclusión del mercado de trabajo formal y también una mayor propensión al desempleo; su participación laboral es segmentada y se concentra en tres sectores: textiles, confección y calzado, construcción y servicios domésticos. Sus condiciones laborales son precarias y sus remuneraciones bajas, y más que mano de obra que compita con la nacional se trata de fuerza de trabajo complementaria.

En lo que respecta a las brechas salariales entre nativos y migrantes, la ponente señaló que las diferencias se asocian principalmente al menor capital humano y experiencia laboral de los migrantes, aunque no se puede descartar un efecto de discriminación, sea salarial o de barrera de entrada para acceder a determinadas ocupaciones. Desde una óptica de género, a nivel agregado las brechas de ingresos entre migrantes y no migrantes son particularmente marcadas en las mujeres (un 34% en varones y un 63% en las mujeres). Sin embargo, al mantener constante el nivel educativo y la situación laboral, la brecha se reduce en forma significativa y se pierde el sesgo de género (16% en varones y 12% en mujeres). Las brechas salariales según la condición migratoria son más altas entre los trabajadores calificados, en parte porque una fracción de los inmigrantes con elevada educación trabaja en el sector informal o en ocupaciones de baja remuneración.

Un académico de la Universidad Nacional Autónoma de México se refirió al efecto en la reducción de la pobreza de las remesas que envían los migrantes de este país que viven en Estados Unidos, en el marco de un aumento explosivo de esas remesas en los últimos años. Para ello analizó datos censales en dos estados, uno de migración reciente (Morelos) y otro de migración de larga tradición migratoria (Zacatecas). En el análisis de las remesas se reconoce que tienen efectos tanto positivos como negativos. Se trata de un fenómeno complejo cuyo efecto es desigual y heterogéneo en los diferentes

contextos regionales, locales y familiares, por lo que no se puede esperar un efecto homogéneo en todas las regiones de México.

Para sintetizar el perfil de estos hogares el estudio se apoyó en regresiones logísticas, las que arrojaron que los hogares receptores de remesas tienen mayores probabilidades de estar en etapas o ciclos de vida más avanzados, tener jefatura femenina, menores niveles de escolaridad y estar ubicados en zonas preferentemente rurales, constatándose las tendencias observadas en las estadísticas descriptivas. A partir de este perfil, el expositor planteó una serie de observaciones y recomendaciones. Por una parte, señaló que el acelerado crecimiento de las remesas ha generado un renovado interés por el vínculo entre migración y desarrollo lo que ha dado lugar a una perspectiva teórica que muestra que las remesas y la migración son una solución de los problemas sociales y económicos de los países de origen. El expositor criticó estas visiones, porque apoyan la mantención de un sistema que expulsa ciudadanos sin considerar a los individuos involucrados y sus derechos (entre ellos el de permanencia en el lugar de residencia). En segundo lugar, señaló que las remesas son eminentemente privadas (vínculo del migrante con su familia), por lo que no se pueden hacer proyecciones públicas de estos ingresos. Concluyó subrayando que estos recursos no están llamados a suplir la acción del Estado en materia de políticas y programas de bienestar y protección social o reducción de la pobreza.

Un asesor regional de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL abordó el tema desde dos puntos de vista: los determinantes de las migraciones internacionales y los efectos de estas en el crecimiento, la pobreza, la desigualdad y el bienestar. Respecto del primer punto, el autor destacó que la dirección de las migraciones obedece al PIB per cápita. A este primer determinante, se le agregan otros como las crisis y los ciclos macroeconómicos de la región, las características del mercado laboral y sus mecanismos de ajuste (como la precarización del empleo y la informalidad), los altos costos de migrar (razón por la cual no migra la población más pobre), las redes sociales de los migrantes que facilitan la inserción en la sociedad de llegada, las crisis políticas de los países de la región y las políticas migratorias de los países receptores.

Respecto de los efectos de la migración en el crecimiento, el expositor señaló que existen fenómenos dispares que se relacionan con el nivel de productividad del sector al que se integran los migrantes. Ejemplo de ello es que la migración calificada supone una mayor pérdida de productividad del país de origen. La migración, además, tiene efectos en los salarios reales, los costos de producción, las utilidades y la inversión y, en contrapartida, se observa un efecto en el ahorro nacional como consecuencia de las remesas.

En lo concerniente a la pobreza, el expositor señaló que los efectos en el crecimiento son importantes en la evolución de la pobreza, pues los salarios reales en el país de origen debieran tender al alza por la reducción de la oferta de mano de obra; las remesas, además, aumentan el ingreso promedio de las familias. Desde la óptica del bienestar, el expositor sostuvo que gana el inmigrante al acceder a salarios mayores, gana el empresario que contrata inmigrantes y ganan las familias que reciben remesas. En contraposición, perdería el trabajador del país de llegada que tiene las mismas calificaciones que el inmigrante. Respecto de los efectos macroeconómicos de la migración, los resultados no son concluyentes, aun cuando algunos autores plantean que con una migración irrestricta aumentaría el ingreso mundial sustancialmente.

En la ronda de comentarios, se señaló que tanto los nativos como los inmigrantes comparten las desventajas sociales asociadas a sectores deprimidos de la economía. Se llamó, al mismo tiempo, a ampliar la mirada más allá de la noción de capital humano, integrando las ideas de capital social y cultural. En este sentido se remarcó la necesidad de complementar los datos con enfoques que aportan un

interesante valor heurístico, como los estudios de género y los estudios cualitativos. Entre las posibilidades para sofisticar el análisis se mencionó la inserción diferencial por país de origen de la migración, el comportamiento de las diferencias de ingresos respecto de los migrantes internos, el tipo de relación entre la informalidad laboral y la irregularidad migratoria y la consideración de la inseguridad ciudadana como disparador de la migración. Por último, se subrayaron los riesgos de las estrategias de combate a la pobreza basadas en la emigración y las remesas.

### **3. Grupos especiales de población y políticas de alivio de la pobreza**

En la sexta mesa se abordó el tema de los grupos específicos de población, que presentan indicadores demográficos y socioeconómicos por debajo del promedio regional, como los jóvenes, los pueblos indígenas y algunos segmentos de la población femenina.

Un académico de la Universidad de Austin, Texas, analizó las diferencias en las políticas de población y los programas gubernamentales relacionados con temas de fecundidad de Brasil y México (tomando como referencia los dos estados más pobres y los dos más ricos de cada país). Señaló que había un renovado interés en Brasil respecto del control de la natalidad y la salud sexual y reproductiva a raíz de los pronunciados cambios que ha tenido la fecundidad en todos los grupos socioeconómicos, pese a la ausencia de una política explícita en esa materia. Asimismo, estableció una comparación con México, un país de características socioeconómicas similares pero con una política de planificación familiar explícita.

Las características del hogar y el nivel educacional de las mujeres tienen una incidencia directa en la mayor fecundidad y, en tanto determinantes, operan principalmente por un mayor acceso a métodos de control de natalidad y a la atención de la salud. El análisis empírico muestra que las diferencias de fecundidad entre grupos socioeconómicos son menores en los estados más ricos en comparación con los estados pobres, lo que se podría explicar en el caso de los estados pobres por la mayor incidencia de la atención domiciliar no profesional de los embarazos, que en el caso de México representa un porcentaje significativo de las atenciones. La atención del parto en un hospital tiene una incidencia directa en la reducción de la fecundidad, por la probabilidad de efectuar una ligadura de trompas durante el parto. Otro elemento interesante, es que las mayores disparidades en los estados y entre ellos se dan en el grupo etario de 15 a 19 años, lo que muestra el efecto diferencial del embarazo adolescente, quizás el que más refleja las inequidades socioeconómicas. En la comparación entre los países, se observa que Brasil, aun sin tener una política explícita de control de natalidad y habiendo tenido durante largo tiempo una institucionalidad que se oponía formalmente a la esterilización, tiene una proporción mucho mayor de esterilizaciones que México.

Como conclusión, y en el marco de las recomendaciones para la acción, el expositor planteó que los datos revelaban que las políticas de planificación familiar en el caso de México no están llegando a la población con menores niveles de escolaridad, sobre todo en lo referido a la atención hospitalaria de los partos, lo que se contrapone a la política del gobierno de acceso universal a la salud sexual y reproductiva. En el caso de Brasil, el porcentaje mayor de partos atendidos en recintos hospitalarios contribuye a afirmar que la política de planificación familiar puede ser asumida y desarrollada desde la red pública de salud.

Un representante de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL abordó las interrelaciones entre juventud, empleo y pobreza y enfatizó que el empleo de calidad es el mejor mecanismo para combatir la pobreza. En este sentido, señaló que las políticas que promueven una mayor y mejor inserción laboral de los jóvenes contribuyen a superar la pobreza, sobre todo ante las debilidades de la inserción

laboral de este grupo etario que se origina en factores como el muy temprano ingreso al mercado de trabajo y los escasos salarios y productividad. Por lo mismo y por otros factores de la demanda, a los jóvenes les resulta difícil encontrar trabajo, lo que se refleja en mayores índices de desempleo y de precariedad laboral. Las dificultades en la inserción laboral de los jóvenes tienen consecuencias respecto de su capacidad para superar la condición de pobreza, dificulta su emancipación, repercute en la capacidad económica de la familia, afecta la integración social y, lo que es más relevante, favorece la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Al momento de caracterizar las tendencias de la oferta laboral para los jóvenes, el ponente señaló que se observaba una reducción de la participación de los jóvenes en la población económicamente activa, y una persistente y segmentada fecundidad adolescente que limita la inserción laboral o la acumulación de capital humano, sobre todo de las jóvenes. En materia migratoria, los jóvenes son quienes presentan una mayor propensión a cambiar de residencia. En lo que respecta a la educación, se observa el efecto positivo del aumento de la cobertura del sistema en la región, pero aún hay lagunas de cobertura en algunos países a las que se suman problemas de calidad y de segmentación. En lo que respecta a la demanda laboral, en principio los jóvenes se han visto favorecidos por las innovaciones tecnológicas, pues están más familiarizados con estas; además presentan una mayor flexibilidad para adaptarse a los requerimientos de la “nueva economía”, aunque esta capacidad es heterogénea en los grupos socioeconómicos. Desde una óptica de género, cabe destacar algunas tendencias como la mayor incidencia del abandono escolar en los hombres y un menor premio a la experiencia y capacitación laboral en el caso de las mujeres.

A modo de conclusión, el ponente planteó que se observaba un empeoramiento de la situación laboral de los jóvenes, en términos de la cantidad y calidad del empleo, que se enmarca en un contexto de empeoramiento general de las condiciones laborales en la región. Al mismo tiempo subrayó dos desafíos para análisis futuros: el primero atañe al reconocimiento, sistematización y consideración de la gran heterogeneidad que hay en este grupo etario; el segundo es la necesidad de una visión dinámica de la juventud, que tome en cuenta las trayectorias laborales de esta.

Una consultora del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL presentó un estudio basado en el análisis de un conjunto de indicadores económicos, demográficos y sociales para caracterizar la situación de la población indígena en América Latina. El primer gran problema que abordó fue el de la definición e identificación de la población indígena, por cuanto se entrecruzan factores culturales, sociales y de parentesco, entre otros. Esta dificultad para precisar quiénes forman parte de los pueblos indígenas y de los grupos étnicos afecta desde el levantamiento de información hasta la promulgación de reconocimientos constitucionales, y en cada caso se han desarrollado estrategias de identificación que no siempre son consistentes en el tiempo ni comparables entre países. Asimismo, existe un contexto internacional y regional favorable al reconocimiento de los pueblos indígenas y el desarrollo de una institucionalidad especial para ellos, asociada, al mismo tiempo, a una mayor movilización y organización de estos pueblos.

Señaló asimismo que los pueblos indígenas muestran indicadores desfavorables en todas las mediciones y en todas las dimensiones clásicas de bienestar: ingresos, nivel educacional, abandono escolar, fecundidad no deseada, fecundidad adolescente, rezago en la transición demográfica, mortalidad infantil, analfabetismo, entre otras, sobre todo cuando los datos son desagregados por género.

La expositora planteó que los mayores índices de pobreza y las inequidades sociales a las que están expuestos los pueblos indígenas son una expresión del ejercicio limitado de sus derechos humanos. Esto hace necesario que las políticas públicas integren una perspectiva cultural y de género en el diseño

de estrategias de superación de la pobreza, respetando el principio de libre determinación y la heterogeneidad de los pueblos, lo que se puede lograr fomentando la participación activa de estos, respetando sus visiones del desarrollo y sus prioridades. Esto plantea un desafío para el levantamiento de información pertinente que permita la medición de la pobreza de los pueblos originarios.

La sesión se cerró con la ronda de comentarios y debate, en la que se reflexionó sobre la definición de grupos especiales más vulnerables y discriminados. Se planteó que la vulnerabilidad está relacionada con el enfoque que se utilice para evaluarla, sea este el de necesidades básicas insatisfechas, el de desarrollo social o el de procesos de titularidad de derechos y ciudadanía social. También se recalcó la heterogeneidad entre los “grupos especiales” y en su composición interna, lo que conforma un sistema complejo de desigualdades con distintas implicancias que hace necesario analizar la discriminación como un proceso sistémico.

Con respecto a los grupos analizados, se señaló, en el caso de los jóvenes, la importancia de considerar distintas edades, en tanto la juventud se extiende en los estratos altos por efecto de los estudios —lo que hace necesario distinguir “etapas” dentro de la juventud. En lo referido a los grupos indígenas, es preciso distinguir si sus desventajas se deben a la discriminación o a su condición aún mayoritaria de campesinos pobres. Además se problematizó el efecto de la concentración espacial (efecto gueto) en los procesos de discriminación y, por último, se mencionó la tensión que se genera entre el ejercicio de derechos individuales y derechos colectivos, y la manera de resolver esto en la práctica. Con relación a la fecundidad, se habló acerca de la paradoja que representa la alta prevalencia de esterilizaciones en Brasil, vinculada con los elevados índices de atención institucional del parto, ya que en los países del cono sur la atención institucional del parto es aún más elevada y, sin embargo, la esterilización es mucho menos frecuente.

#### **4. Dinámica de la población y requerimientos sociales**

Las exposiciones de la séptima mesa se centraron en los modelos elaborados para estimar el efecto de la dinámica demográfica en el bienestar agregado, la demanda de servicios sociales, la reducción de la pobreza a escala de hogar y la movilidad social de las familias. Los resultados de estas exposiciones representan un aporte a la comprensión de la dinámica de la población. Su aporte metodológico consiste en que los instrumentos usados para efectuar los análisis pueden aplicarse a otras realidades y sofisticarse paulatinamente.

Un investigador de la Universidad de California, Berkeley, analizó las implicaciones en materia fiscal (en particular las finanzas y el gasto público) de las tendencias demográficas. Un elemento de contexto, destacado por el expositor y que muestra la pertinencia del tema, es que en todos los países de la región las transferencias públicas en los sectores sociales han aumentado su peso dentro del gasto público, representando en la región un 49%, y llegando en Europa y Estados Unidos a un 65%. Las transferencias son preferentemente financiadas por las personas en edad laboral; antes y después los individuos son beneficiarios netos de las transferencias.

En el modelo que presentó el ponente se efectuó una proyección del presupuesto público en función del cambio de la estructura por edades de la población tomando como base el año 2005 y dejando fijo el valor promedio de los beneficios de ese año. Señaló que la presión demográfica sobre los presupuestos públicos de los países estaba en su punto más bajo en décadas, como resultado del denominado bono demográfico, pero con el envejecimiento de la población, las presiones sobre este gasto aumentarían y con ello los requerimientos de subas impositivas; de hecho la carga tributaria debería

aumentar significativamente para mantener las condiciones del año 2005. El dividendo demográfico se ha invertido en educación, lo que ha permitido ampliar de manera significativa la cobertura del sistema. El bono demográfico (transitorio) de la región se ha cambiado por un dividendo educativo, es decir, se ha invertido la ventana de oportunidades demográficas en un dividendo más permanente que cambia la trayectoria de la economía, lo que permite atenuar el incremento de los impuestos. Queda así en evidencia que la demografía es un determinante cada vez más importante del gasto público y de los ingresos fiscales, tanto de manera directa (por la masa de contribuyentes) como indirecta (por los mayores ingresos de los contribuyentes que aumentan con la educación).

Un especialista del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) expuso los resultados de un estudio sobre el efecto de la dinámica demográfica en la pobreza a escala de hogar (y por esa vía a escala agregada). El estudio se enmarca en un proyecto más amplio y extenso destinado a identificar, precisar, analizar y cuantificar el efecto de los factores demográficos en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. Como la pobreza no se mide a escala individual sino doméstica, la recomposición demográfica de los hogares repercute directamente en la medición de la pobreza. Este efecto directo sobre la pobreza, se formalizó, midió y proyectó con el modelo presentado basado en microsimulaciones. Su antecedente es un modelo relativamente conocido en la región (denominado IPEA/PNUD/CEPAL) pero con especificaciones más sofisticadas y cortes en el tiempo más relevantes desde el punto de vista del cambio demográfico. De acuerdo con el modelo IPEA/PNUD/CEPAL, según la aplicación que de él hace Ricardo Paes de Barros, el efecto del cambio demográfico en el crecimiento económico entre 1910 y 1960 sería de un 0,4% anual. El ponente sostuvo que este porcentaje debiera ser mayor, lo que es corroborado en su modelo por dos razones: i) durante el período que analiza Paes de Barros no hay grandes cambios en la composición poblacional, pues la transición demográfica se desencadenó a fines de los años sesenta en Brasil, y ii) el modelo de Paes de Barros no considera el efecto de ingreso “indirecto” asociado a los distintos miembros del hogar (dentro del cual predomina el costo de oportunidad asociado a los niños), lo que sí hace el modelo del expositor. Este modelo se aplicó a microdatos de encuestas de hogares (1992-2004), utilizando la estandarización directa, descomponiendo la población en diferentes estructuras familiares (número de miembros de hogares y tipos de estructuras etarias). Se calculó la incidencia de la pobreza con la misma estructura de la composición de las familias en diferentes momentos, lo que arrojó que la pobreza habría sido significativamente más alta que la registrada y que alrededor de la mitad de la reducción de la pobreza se explica por el efecto del cambio de la composición demográfica de los hogares.

Una representante del Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo de La Paz, Bolivia, expuso los resultados de un proyecto llevado a cabo en Nicaragua sobre proyecciones de población y pobreza tomando en cuenta las estrechas relaciones entre variables demográficas, económicas y de bienestar económico y social. En este estudio se indagó en los factores más importantes para explicar la pobreza, en particular la salida, entrada o permanencia en ella, entre los que se destacaron la zona de residencia (rural/urbana), el nivel educacional y el número de hijos del hogar.

Según su investigación, a nivel individual (o microsocio) la educación es el factor más importante para salir de la pobreza o evitar caer en ella, y le sigue la fecundidad, pues un menor número de niños en el hogar reduce las probabilidades de caer en la pobreza y aumenta las de salir de ella. Al momento de caracterizar a los hogares con menor potencialidad de superación de la pobreza, estos serían: i) los hogares rurales con baja escolaridad y muchos niños; ii) los hogares urbanos con baja escolaridad y muchos niños, y iii) los hogares rurales con baja escolaridad y pocos niños. Por el contrario, entre los hogares con mayores posibilidades de movilidad social y ascendente se encuentran los hogares: i) rurales con alta escolaridad (cuatro años de secundaria) y pocos niños, y ii) urbanos con alta escolaridad y pocos niños.

Señaló asimismo que en términos agregados o macrosociales, hubo una reducción más bien ligera de la pobreza entre 1998 y 2001, en lo que influyó la urbanización, la reducción de la fecundidad y el aumento de la escolaridad. La expositora efectuó una serie de proyecciones y concluyó que la disminución en la fecundidad fue el factor que más contribuyó a dicha reducción. Estas proyecciones son altamente pertinentes, como destaca la autora, pues de ellas no solo se desprenden estrategias, sino que además pueden anticiparse para emplearlas en políticas de ahorro y gasto público.

Los comentarios y el debate giraron en torno al reconocimiento de la contribución de los modelos al análisis de la dinámica demográfica de la pobreza y algunas de sus consecuencias económicas. Tres aspectos se destacaron como aportes a la discusión técnica respecto de la construcción de modelos: i) la cuantificación de los efectos del cambio de las estructuras por edades en los requerimientos sociales y, por esa vía, en los presupuestos públicos; ii) la integración de los cambios en la estructura de los hogares en la evolución de la pobreza, especificando efectos cuantitativos (dependientes, por cierto, de los supuestos usados), así como la manera en que las políticas públicas pueden ayudar a reforzar o contrarrestar el impacto de la evolución demográfica, y iii) la integración en el análisis no solo de los cortes transversales sino también de la dinámica demográfica y económica en los hogares, tomando la historia de las probabilidades de transición entre situaciones de pobreza y de no pobreza y su relación con las características sociodemográficas de la población. Se destacaron las posibilidades que emanaban de estos aportes, como las proyecciones de escenarios cambiantes.

### **5. Panel sobre población, pobreza y políticas de protección social**

En el panel final se analizaron, desde una óptica regional y tomando en cuenta las experiencias nacionales, las estrategias desarrolladas para el combate de la pobreza y la manera en que se han integrado las tendencias demográficas en sus diseños. Se destacó la coincidencia que se observa en la región en términos de estrategias, y que los países tienen algunas tendencias demográficas coincidentes, con distintas intensidades y velocidades, entre las cuales destaca el avance de la transición demográfica. Asimismo, quedó en evidencia que el crecimiento económico es necesario pero no suficiente para generar transformaciones sustantivas en la calidad de vida y en la condición de pobreza de la población. Esto plantea una serie de desafíos para las políticas públicas, las que deben ser particularmente activas y eficaces en la región para contrarrestar el efecto de inercia que suponen los históricamente elevados índices de pobreza e inequidad.

El Oficial a Cargo de la División de Desarrollo Social de la CEPAL expuso respecto de las relaciones entre las variables demográficas y la pobreza, y su importancia para el diseño de políticas de protección social en la región. Hizo una descripción de la estructura de edades en América Latina y la manera en que esta influye en la condición de pobreza. La primera constatación es el cambio en la relación de dependencia demográfica relacionado en primer lugar con el bono demográfico y luego con el futuro envejecimiento. Respecto de la pobreza (medida según los ingresos del hogar), tuvo un marcado aumento en la década de 1980, comenzó a revertirse en la década de 1990 y llegó recién en el año 2005 a igualar el porcentaje de pobres de 1980. Respecto de la relación entre estas variaciones con los cambios demográficos, concluyó que el aumento brusco de la pobreza en la década de 1980 se debió más a los embates macroeconómicos que a los cambios demográficos porque la familia debió asumir parte de los costos de la crisis ante las carencias de la protección social del Estado.

Señaló que en la década de 1990 en la región aumentó el gasto social, entre otras razones, por la expansión de los programas de transferencias de diferentes tipos (cuasiuniversales, focalizadas, condicionadas, entre otras), pero se avanzó poco en la transformación de la estructura de acceso a la



protección social, que se sustenta en la contribución individual por medio del trabajo formal, no siendo los más pobres los mayores beneficiarios de esta. El ponente recordó que la CEPAL planteó la reformulación de este esquema sustentado en la economía del trabajo formal y la construcción de un nuevo pacto social que privilegie el componente solidario, desarrollando estrategias no contributivas que aumenten la cobertura de la protección social. Esto permitiría liberar parcialmente la presión sobre la familia, que debe enfrentar y superar la tensión entre el cambio de roles a largo plazo y la persistente necesidad de cuidado de sus miembros. Asimismo, la posibilidad de encontrar trabajo irá de la mano con la capacidad de la economía de generar empleo, pero la región todavía muestra problemas en la absorción de mano de obra, lo que se expresa en las altas tasas de desempleo en determinados grupos poblacionales (jóvenes, mujeres y pobres, entre otros) y en una inserción precaria en el sector informal de la economía, lo que hace necesario generar un acceso a la protección social de los trabajadores informales. Una estrategia de combate a las causas de la pobreza son los programas de transferencia condicionada, que combinan el alivio de la pobreza en el corto plazo con objetivos de largo plazo mediante el estímulo al desarrollo del capital humano. En algunos países latinoamericanos estos programas han llegado a una proporción significativa de la población a costos razonables.

El expositor sostuvo que se requiere un sistema de protección social que considere los cambios de manera integral y que garantice el bienestar de las personas más vulnerables y reiteró la idea de un nuevo pacto social que reconozca la marcada exclusión asociada a los sistemas contributivos y que consagre garantías mínimas (que se respete un piso de bienestar para la población), en consonancia con la responsabilidad fiscal, una revisión de la carga tributaria y la necesidad de provisión de bienes públicos. Además, señaló que debería relevarse el papel de la educación, la existencia de más y mejores empleos, una seguridad social universal, solidaria y eficiente, que ayude a mejorar la cohesión social. De esta forma no sería la relación laboral la única que permite el acceso a la protección social, sino los derechos garantizados por medio de un financiamiento basado en la solidaridad y una institucionalidad social coherente.

El Presidente de la Comisión Nacional de Población y Desarrollo de Brasil y profesor del Centro de Desarrollo y Planificación Regional (CEDEPLAR) de la Universidad Federal de Minas Gerais analizó el vínculo entre las variables de población y la política social brasileña a la luz de los conflictos generacionales y del bono demográfico. Contextualizó este proceso de cambio de una política social clásica (contributiva) a políticas sociales no contributivas. El proceso de implementación de políticas sociales clásicas en Brasil presenta cierta particularidad, puesto que en los países de la región la mayoría de las políticas invirtieron en educación antes que en una expansión de la seguridad social, a la inversa de lo que sucedió en Brasil, donde la inversión se hizo primero en seguridad social y en infraestructura para apoyar el proceso de industrialización. El financiamiento de la educación fue principalmente a escala local, aunque se dirigió de manera centralizada, siendo recién en 1996 financiada por el presupuesto nacional (FUNDEF). El efecto de esta política de financiamiento fue un aumento sustantivo en la cobertura, que fue, en gran medida, coadyuvado por el bono demográfico (baja de la dependencia demográfica) lo que facilitó la universalización.

Citando a Filgueira, el autor planteó que en América Latina no existe un Estado de bienestar, sino un Estado social que se desempeña preferentemente en cuatro áreas: i) salud; ii) educación; iii) pensiones y otras transferencias, y iv) control de precios y subsidios. Filgueira propone una tipología de los Estados sociales implementados en la región. En un primer momento, que se extiende hasta la década de 1970, se encuentra el Estado universal estratificado, dual y excluyente. Con posterioridad a la crisis de 1980, surgen dos nuevas variantes del Estado social: neoliberal y Estado social de protección básica. Actualmente el Estado social brasileño opta por una estrategia de régimen dual de universalismo inclusivo básico. Tras esta salida a la crisis se delinea una serie de políticas que han tendido una protección social

no contributiva, como las reformas al sistema de pensiones, los programas de transferencia de renta y los programas de transferencia condicionada.

El resultado de estas estrategias de las políticas sociales redundó en un aumento de la renta no ligada al salario, lo que explica la importante declinación de la pobreza rural en Brasil durante la década de 1990. Estas políticas que se sintetizan en la *Aposentadoria rural*, el *Benefício de Prestação Continuada* (BCP) y *Bolsa familia* (programa de transferencia condicionada) operan como un sistema eminente redistributivo. Estas políticas plantean una serie de desafíos, a saber: i) combinar la demanda con la provisión de servicios educativos, de salud y nutrición; ii) incorporar una perspectiva de ciclo de vida en el diseño de los programas, y iii) tener presente la duración del bono demográfico, todavía favorable en Brasil y gran parte de América Latina.

La Directora de la División Social del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) de Chile expuso acerca de la estrategia del gobierno de ese país respecto de la implementación de un sistema de protección social. Indicó que el sistema parte de un análisis de la situación del país desde el año 1990 hasta el año 2005. El primer aspecto que destacó fue el marcado descenso de la pobreza en esos 15 años y la ampliación progresiva de las prestaciones sociales. Por otra parte, los subsidios monetarios y los subsidios para la educación y la salud, incrementan los ingresos del primer decil de distribución de ingresos hasta 2.58 de su ingreso autónomo. Destacó una serie de iniciativas legales que han mejorado la situación de la familia, y que han dado cuenta de los cambios en la sociedad chilena. Además, señaló que se registra una mayor rotación en la condición de pobreza, por ello es importante no dirigir las políticas solo a quienes están por debajo de la línea de pobreza. Respecto de la discusión en torno al financiamiento de una política de protección social, destacó que hay posturas que enfatizan el crecimiento económico y los riesgos de incrementar el peso del Estado de bienestar, pero recordó que hay claras constataciones de que no es suficiente el crecimiento del PIB para mejorar las condiciones de vida de las personas, porque es posible crecer sin generar suficiente empleo o generar empleo de baja calidad sin reducir la pobreza y mantener constante la desigualdad.

Recordó asimismo que los pasos que ha seguido el Estado de Chile para implementar su sistema de protección social se han basado en la idea de derechos, que son garantizados de manera explícita. En los sectores de la salud y la educación es donde más se ha avanzado en este sentido, según los datos presupuestarios. El sistema que se está implementado —todavía en construcción, según la expositora— se sustenta en tres pilares básicos: i) el programa Chile Solidario (programas de transferencia condicionada), ii) el programa Chile Crece Contigo (dirigido a la infancia), y iii) el sistema de protección al trabajo (reforma previsional y desarrollo del pilar solidario, radicado en el Ministerio del Trabajo y Previsión Social).

La ponente describió el programa Chile Crece Contigo orientado a la protección de la infancia y cuya justificación es el importante efecto que tiene la inversión en este grupo poblacional, pues el rendimiento de la inversión en la primera infancia es mucho mayor que en otros tramos etarios. Destacó las grandes cinco líneas de trabajo del programa: i) apoyo al desarrollo biosicosocial; ii) protección a la maternidad y la paternidad; iii) subsidio a la primera infancia; iv) cuidado infantil y educación parvularia, y v) educación parvularia de calidad acreditada. El diseño del programa implica la acción concertada de diferentes ministerios (Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Planificación y Cooperación, entre otros). Afirmó que de esta forma se busca, más que un programa, un sistema que integre un conjunto de programas, subsidios y proyectos de ley que se orienten a la protección de la infancia desde antes de nacer.

El debate posterior a las exposiciones del panel final profundizó en las implicancias de la adopción de un enfoque de derechos para las políticas públicas. Se planteó que este enfoque ejerce efectivamente mayor presión sobre el sector público pero que no lleva forzosamente a desconocer los límites presupuestarios de los gobiernos y que, de hecho, su implementación ha sido paralela a la aplicación de políticas fiscales contracíclicas en algunos países. También se llamó a no confundir políticas compensatorias o de emergencia con políticas sociales; si bien estas últimas tienen componentes compensatorios, sus objetivos van mucho más allá de remediar secuelas de los modelos económicos imperantes, ya que apuntan, en términos estratégicos, a asegurar de manera permanente la igualdad de oportunidades para toda la población. Se reflexionó además sobre el dilema entre derechos universales y derechos basados en la identidad cultural —como los derechos colectivos de los pueblos indígenas—, lo que hace necesario reflejar estas especificidades en el enfoque de derechos sin que por ello se renuncie a sus aspiraciones universales. Este punto es crucial para las políticas de población, que desde la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994) se justifican principalmente en el ejercicio de derechos humanos considerados universales.

En este debate también se analizaron los efectos de los programas de transferencias condicionadas y de pensiones no contributivas, así como la relevancia de las transferencias no monetarias de las familias (redes de apoyo familiar). Se destacó que estos programas estaban contribuyendo a la reducción de la pobreza y que si se implementaban adecuadamente podrían facilitar comportamientos afines a los procesos de acumulación de capital (sobre todo humano) individual y familiar necesarios para salir de la pobreza y mantenerse fuera de ella. Pese a su carácter asistencialista, se sostuvo que podrían tener efectos habilitadores de largo plazo, como el empoderamiento y ejercicio de derechos (en el ámbito demográfico, entre otros). También se mencionaron algunos problemas prácticos y riesgos de estos programas como su implementación en forma descoordinada de las políticas sociales más permanentes, la generación de actitudes de dependencia y de pasividad, los potenciales efectos adversos en materia de equidad de género (toda vez que la responsabilidad por el cumplimiento de las contraprestaciones tiende a recaer en las mujeres) y las consecuencias macroeconómicas y macrosociales a largo plazo en caso de no haber un aumento sostenido del empleo y los salarios.



## Anexo

**LISTA DE PARTICIPANTES****A. Estados miembros de la Comisión****ARGENTINA**

- Georgina Binstock, Centro de Estudios de Población (CENEP)
- Marcela Cerrutti, Centro de Estudios de Población (CENEP)

**BOLIVIA**

- Likke Andersen, Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo

**BRASIL**

- Simona Wajnman, Centro de Desarrollo y Planificación Regional (CEDEPLAR), Universidad Federal de Minas Gerais
- Eduardo Rios-Neto, Comisión Nacional de Población y Desarrollo

**CHILE**

- Alicia Leiva, Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)
- Leonardo Moreno, Fundación para la Superación de la Pobreza (FUNASUPO)
- Rolando Zapata, Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA)
- Dante Contreras, Universidad de Chile

**COLOMBIA**

- Carmen Elisa Flórez, Universidad de los Andes

**ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**

- Ernesto Amaral, Universidad de Texas, Austin
- Tim Miller, Universidad de California, Berkeley

**FRANCIA**

- Daniel Delaunay, Institut de recherche pour le développement (IRD)

**MÉXICO**

- Fernando Lozano, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

**REPÚBLICA DOMINICANA**

- Antonio Morillo, Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN)

**URUGUAY**

- Rubén Kaztman, Universidad Católica de Uruguay

## **B. Organismos de las Naciones Unidas**

### **Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)**

- Antonio Gómez, UNFPA Bolivia
- Ralph Hakkert, UNFPA Brasil
- Ciro Martínez, UNFPA Colombia
- Marcos Carias, UNFPA Honduras

## **C. Otras organizaciones intergubernamentales**

Observatorio Control Iberoamericano de los Derechos de los Migrantes

- Luis Alejandro Rojas, Director

## **D. Secretaría**

### **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)**

- José Luis Machinea, Secretario Ejecutivo
- Andras Uthoff, Oficial a cargo, División de Desarrollo Social
- Daniel Titelman, Jefe, Unidad de Estudios del Desarrollo
- Reinaldo Bajraj, Unidad de la Revista de la CEPAL
- Jürgen Weller, División de Desarrollo Económico
- Guillermo Cruces, Unidad de Estudios del Desarrollo
- Irma Arriagada, División de Desarrollo Social
- Ana Sojo, División de Desarrollo Social
- Romain Zivy, División de Planificación de Programas y Operaciones
- Andrés Solimano, División de Desarrollo Económico
- Dirk Jaspers, Director, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL
- Jorge Rodríguez, CELADE – División de Población de la CEPAL
- Jorge Bravo, CELADE – División de Población de la CEPAL
- Sandra Huenchuan, CELADE – División de Población de la CEPAL
- Jorge Martínez, CELADE – División de Población de la CEPAL
- Miguel Villa, CELADE – División de Población de la CEPAL
- Susana Schkolnik, consultora, CELADE – División de Población de la CEPAL
- Mariachiara Di Cesare, consultora, CELADE – División de Población de la CEPAL
- Gustavo Busso, consultor, CELADE – División de Población de la CEPAL

### **Sede subregional de la CEPAL para el Caribe**

- Karoline Schmid