



NACIONES UNIDAS
Fondo de Población de las Naciones Unidas
Programa Global de Formación en Población y Desarrollo

Centro Latinoamericano de Demografía

**AMÉRICA LATINA. INTEGRACIÓN DE LAS
VARIABLES DEMOGRÁFICAS EN LAS POLÍTICAS
SOCIALES DIRIGIDAS A SUPERAR LA POBREZA**

DOCUMENTOS DOCENTES



Santiago de Chile

Distr.
RESTRINGIDA

LC/DEM/R.236
Serie B, N°105
31 de julio de 1995

ORIGINAL: ESPAÑOL

NACIONES UNIDAS
Fondo de Población de las Naciones Unidas
Programa Global de Formación en Población y Desarrollo
Centro Latinoamericano de Demografía

**AMÉRICA LATINA. INTEGRACIÓN DE LAS
VARIABLES DEMOGRÁFICAS EN LAS POLÍTICAS
SOCIALES DIRIGIDAS A SUPERAR LA POBREZA**

**DOCUMENTOS DOCENTES
ESTUDIOS DE CASOS - AÑO DOCENTE 1994**

Santiago de Chile

INDICE

	<i>Página</i>
RESUMEN	5
PRESENTACION	7
INTRODUCCION	9
I. RELACIONES ENTRE POBLACION Y POBREZA	9
1.1. Perfil demográfico de los hogares pobres	15
II. INTERRELACION ENTRE LAS POLITICAS DE POBLACION Y LAS POLITICAS SOCIALES	17
2.1. Política de población	17
2.2. Política social	21
2.3. Interrelación entre las políticas de población y las políticas sociales	22
III. LAS EXPERIENCIAS DE COSTA RICA, CUBA Y MEXICO EN EL CAMPO DE LA POBLACION	24
3.1. El caso de Costa Rica	25
3.2. El caso de Cuba	29
3.3. El caso de México	30
CONCLUSIONES	34
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	36
ANEXO 1: LA SUPERACION DE LA POBREZA Y LAS POLITICAS DE POBLACION EN AMERICA LATINA: UNA PROPUESTA DE INTEGRACION DE LAS VARIABLES DEMOGRAFICAS EN LAS POLITICAS SOCIALES	38
ANEXO 2: ELEMENTOS GENERALES PARA LA MEDICION DE LA POBREZA	40
1.1. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	41
1.2. Línea de Pobreza (LP)	41
1.3. Método integrado	43

RESUMEN

Este trabajo concierne a una investigación que busca discutir las relaciones entre población y pobreza, por un lado, y entre políticas de población y políticas sociales, por el otro. Se pretende proponer una incorporación de las variables demográficas en las estrategias de superación de la pobreza. El contexto del estudio es la región de América Latina y el Caribe.

Se presentan algunos referentes habituales de las relaciones entre población y pobreza, enfatizándose el hecho de que el marco que sirve a estos temas es el de las discusiones sobre población y desarrollo las cuales, no obstante, poseen un grado de generalidad que impide extraer conclusiones evidentes. Del análisis de esas aproximaciones y de aquellas que han tenido como preocupación explícita a las dimensiones demográficas de la pobreza, se concluye que la vinculación entre pobreza y crecimiento de la población no es unilateral sino más bien resultado de la interacción de una red compleja de procesos en las dimensiones socioeconómicas y culturales que inciden y pueden ser afectadas, a su vez, por las dimensiones demográficas. El interés está en destacar que la consideración de las relaciones entre población y pobreza permitiría generar espacios más amplios de acción (dimensión política), como en el plano de la igualdad de oportunidades (siendo, por ejemplo, el caso de los derechos reproductivos) y de la reproducción de la pobreza (con el ejemplo de la elevada fecundidad).

Se prosigue con un análisis de las características de las políticas de población y las de las políticas sociales, apoyando la discusión mediante el examen de las experiencias de algunos países (Costa Rica, Cuba y México). Se reconoce que, si bien no está del todo clarificado su papel y sus éxitos, las políticas de población se justifican plenamente por la persistencia de inequidades demográficas, expresadas en comportamientos reproductivos diferenciales dentro de la población de los países, que son factores que contribuyen a reproducir los cuadros de pobreza. Una política de población puede concebirse perfectamente como un instrumento destinado a lograr la igualdad de oportunidades y como un medio para influir sobre mecanismos que contribuyen a la reproducción de la pobreza. Por esta razón, se hace necesario integrarla a las políticas sociales que, por definición, persiguen enfrentar la pobreza, lograr la equidad y mejorar los niveles de vida de la población. La integración de ambas políticas puede ser considerada como una "política sociodemográfica": aquella orientada a mejorar el nivel de vida y afectar las variables demográficas con arreglo a objetivos explícitos, entre los cuales, el más importante es la superación de la pobreza.

PRESENTACION

El presente documento constituye el resultado de una actividad realizada por participantes del Programa Global de Población y Desarrollo durante el segundo semestre de la temporada académica de 1994. Específicamente, se trata de un trabajo que se inserta en el componente denominado "Estudios de casos", actividad docente de la malla curricular del postgrado.

El documento fue revisado por el profesor que asesoró la investigación, aun cuando esta fue ideada por el equipo docente del Programa como una extensión de estudios de temporadas académicas anteriores. Debe tenerse presente que los alcances, afirmaciones y conclusiones originales —que se ha intentado respetar— son de responsabilidad de los participantes. En un afán por depurar su exposición, la revisión buscó ordenar la presentación de algunas ideas y, cuando fue el caso, profundizar ciertos conceptos. Paralelamente, se han incorporado sugerencias realizadas por el propio equipo docente y los muy útiles comentarios que aportó el señor Andras Uthoff, economista de la CEPAL.

¿Por qué estudiar la pobreza desde el punto de vista de la integración de las variables demográficas en las políticas sociales? Las relaciones entre población y pobreza constituyen uno de los campos de mayor relevancia en el ámbito de las discusiones sobre población y desarrollo. Como se sabe, estas discusiones, que ponen de relieve la complejidad del fenómeno, han sido ampliamente difundidas. Sin embargo, las vinculaciones entre pobreza y sus dimensiones demográficas no alcanzan todavía una condición de conocimiento que llegue al nivel de las anteriores; evidentemente, la consecuencia fundamental es que, en el plano de la lucha contra la pobreza, los referentes demográficos han sido escasamente tomados en cuenta. Dado que por diferentes razones la pobreza representa uno de los problemas fundamentales que actualmente deben enfrentar los países latinoamericanos y caribeños se puede afirmar que una discusión sobre las relaciones entre población y pobreza, por un lado, y de las políticas de población y las políticas sociales, por el otro, constituye un asunto de prioridad que merece abordarse en cualquier instancia dirigida a la superación de la pobreza.

El trabajo que se presenta constituye un universo de significados elaborados a partir de la experiencia del CELADE en los estudios sobre pobreza y en el cúmulo cognitivo. Los participantes del Postgrado de 1994, en el marco de una actividad de aprendizaje, emprendieron la tarea de iniciar la sistematización de antecedentes hasta ahora dispersos. De este modo, las interpretaciones y reflexiones expuestas reflejan creencias compartidas en cuanto al problema de la pobreza desde el punto de vista de los especialistas en el gran ámbito de la población y el desarrollo. Se tiene conciencia que resta mucho por realizar en estas materias y, en ese sentido, es dable esperar que esta experiencia sirva de estímulo para futuras tareas. Este trabajo fue elaborado por los siguientes participantes de la promoción 1994 del Curso de Postgrado:

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

Jorge Martínez P. (CELADE)

INTRODUCCION

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

En esa perspectiva, las ideas básicas que se desarrollan en este trabajo parten de una visión que enfatiza la dimensión población. El precepto es que, generalmente, las acciones del Estado frente a la pobreza se han ejecutado a través de políticas sociales y económicas que no toman en cuenta la interacción existente entre las variables demográficas y la pobreza. Los antecedentes existentes muestran que el conocimiento de dicha interacción es, potencialmente, un componente importante del estudio de la pobreza. Por extensión, se aprecia también una falta generalizada de integración de las políticas sociales con las de población, lo que no puede superarse sin la sistematización de los estrechos vínculos entre población y pobreza.

En virtud de lo anterior, el objetivo de este trabajo consiste en elaborar una propuesta de integración entre las políticas de población y las políticas sociales. Para ello, se comienza con la exposición de algunos referentes que habitualmente acompañan la discusión de las relaciones entre población y pobreza. Se prosigue con un análisis de las características de las políticas de población y las de las políticas sociales. Para apoyar la discusión, se exponen las experiencias de algunos países consideradas relevantes.

Los participantes en este trabajo formaron un grupo concebido bajo una perspectiva interdisciplinaria y multigeográfica, al que se le entregó un conjunto de lineamientos entendidos como los términos de referencia para la elaboración de la propuesta (véase el anexo 1). Esta se inscribe en el marco de las acciones que buscan dar énfasis a la necesidad de que los gobiernos prioricen políticas focalizadas hacia los sectores más vulnerables. Este es un asunto de primera prioridad y, conscientes de ello, los autores buscaban destacar la importancia de enfrentar la pobreza desde el punto de vista de la población.

I. RELACIONES ENTRE POBLACION Y POBREZA

Las relaciones entre las condiciones de pobreza y los procesos demográficos han promovido discusiones teóricas y operativas, en las que se ha tratado de encontrar tanto su naturaleza como las direcciones de causalidad. Aunque se pueden identificar varios esfuerzos, debe decirse que este es un tema insuficientemente desarrollado, en especial si se le compara con aquellos concernientes a las interrelaciones entre población y desarrollo.

De todos modos, diversos estudios subrayan la necesidad de encontrar regularidades entre condiciones de desigualdad, marginación social y pobreza, por un lado, y comportamientos o patrones demográficos, por el otro. Consideran que esas dimensiones representan una suerte de resumen del conjunto de interrelaciones entre los procesos sociales y biológicos que caracterizan a los fenómenos de población. En lo medular, es altamente positivo resaltar que el rescate de estas dimensiones ha contribuido al avance en el conocimiento de las situaciones de pobreza, mediante, por ejemplo, la consideración de la familia como unidad de análisis (en la cual se producen y reproducen las condiciones de existencia); su composición (visualizada según los diferentes perfiles de demanda de necesidades básicas); sus estrategias de supervivencia (donde intervienen de modo decisivo los

comportamientos demográficos) o el estudio de la transmisión intergeneracional de la pobreza (en donde se identifican los posibles puntos de ruptura del círculo vicioso de la pobreza). Con todo, no es suficiente reconocer la contribución de estos aspectos en tanto avances en el conocimiento de la pobreza, ya que persisten numerosos vacíos que, en definitiva, se reflejan en el plano de las acciones frente al problema.

Es frecuente comparar las nociones de desigualdad y pobreza, a tenor de reflejar ambas una misma condición social. Conviene establecer una distinción mínima entre ellas. El concepto de desigualdad alude a una distribución desigual o inequitativa entre los miembros de una sociedad, de los bienes y servicios disponibles. Se trata, por definición, de un fenómeno relativo. Habrá mayor desigualdad cuanto mayor sea la disparidad entre los niveles de vida de la población de un país (Stern, 1993). De esta manera, es posible que haya condiciones de desigualdad social, sin que necesariamente persistan condiciones generales de pobreza. Tal es el caso de los países desarrollados; entonces, ambas nociones no son necesariamente idénticas. Similares comentarios podrían hacerse a las nociones de marginación, segmentación y exclusión social.

La pobreza (sin pretender una definición acabada), se refiere a la imposibilidad de algunos grupos de población para satisfacer sus necesidades básicas de subsistencia. Ello se asocia a la idea de pobreza absoluta, o a una situación de privación de los bienes y servicios a los que debiera tener acceso cualquier individuo de acuerdo a las posibilidades existentes. En este caso la condición de pobreza se relativiza en tiempo y espacio.

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

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

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

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

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

De esta forma, la complejidad de ese nuevo modelo de desarrollo y la inadecuación de la educación pública respecto a las nuevas necesidades del aparato productivo se tradujeron en limitaciones para salir de la pobreza. El nuevo orden internacional exige una mayor competitividad e inversión en recursos humanos calificados, ante lo cual la población pobre queda fuera de estos criterios, puesto que la crisis de los sistemas públicos ha profundizado tanto las diferencias de acceso a la educación como su calidad entre diversos estratos sociales.

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe estas condiciones macroeconómicas implicaron importantes reducciones del gasto público, de los subsidios y del gasto en servicios sociales, coadyuvando al notorio aumento de la desnutrición infantil y el desempleo. Además, las disminuciones de cobertura de los servicios de salud, educación y vivienda afectaron particularmente a los sectores más desprotegidos.

En el cuadro 1 se presentan las estimaciones del porcentaje de hogares en situación de pobreza e indigencia según zonas urbanas y rurales en países seleccionados y para la región en su conjunto, de acuerdo a la medición según el criterio de líneas de pobreza.¹ Esa información, referida a un período que cubre aproximadamente las décadas de 1970 y 1980 muestra, en general, que en no pocos países la incidencia de la pobreza aumentó en ese lapso, especialmente en las zonas urbanas, a pesar que en las áreas rurales ésta siguió siendo más elevada. Ahora bien, si se tienen en cuenta las estimaciones para la región como un todo —que están afectadas por el comportamiento de los países más poblados— se observa que tanto la pobreza como la indigencia casi no variaron entre 1970 y 1990; pero lo llamativo es que desde 1980 se revierte la tendencia decreciente que venía apreciándose con antelación; este hecho es extensible a varios países.

El efecto de la interrelación de estas condiciones en las variables de la dinámica demográfica se suponía relevante. Sin embargo, es evidente que la tendencia al aumento de pobres registrada en algunos países durante el decenio de los años ochenta ocurrió en una magnitud que no se explica por el cambio demográfico, sino como consecuencia de los efectos de esa crisis económica. Paradojalmente, a pesar del empeoramiento de las condiciones económicas de la población pobre y de su seguridad laboral, durante este período se produjo un notorio descenso de dos variables demográficas: la mortalidad infantil y la fecundidad. Es probable que estas reducciones sean resultado del efecto combinado de acciones institucionales (saneamiento ambiental, mejoramiento en los servicios de salud, vivienda y educación, entre otros) y cambios en la percepción de los individuos sobre su salud reproductiva y el tamaño ideal de la familia, además de un mayor acceso a la información y uso de métodos de planificación familiar.

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

Cuadro 1

AMERICA LATINA: ESTIMACION DE LA POBREZA ENTRE 1970 Y 1990 EN PAISES SELECCIONADOS Y EN LA REGION
(Porcentajes)

País	Año	Hogares en situación de pobreza a/					Hogares en situación de indigencia b/				
		Total	Urbano			Rural	Total	Urbano			Rural
			Total	Area metrop.	Resto			Total	Area metrop.	Resto	
Argentina	1970	8	5	--	--	19	1	1	--	--	1
	1980	9	7	5	9	16	2	2	1	2	4
	1986	13	12	9	15	17	4	3	3	4	6
Bolivia	1989	--	50	--	--	--	22	--	--	--	--
Brasil	1970	49	35	--	--	73	25	15	--	--	42
	1979	39	30	21	34	62	17	10	6	12	35
	1990	43	39	--	--	56	--	22	--	--	--
Chile	1970	17	12	--	--	25	6	3	--	--	11
	1987	38	37	33	40	45	14	13	11	15	16
	1990	35	34	30	--	36	12	11	9	--	15
	1992	28	27	21	--	29	7	7	5	--	--
Colombia	1970	45	38	--	--	54	18	14	--	--	23
	1980	39	36	30	37	45	16	13	10	14	22
	1990	--	35	--	--	--	--	12	--	--	--
Costa Rica	1970	24	15	--	--	30	6	5	--	--	7
	1981	22	16	15	17	28	6	5	5	6	8
	1990	35	34	29	--	36	12	11	9	--	15
Guatemala	1986	68	54	45	59	75	43	28	20	31	53
	1990	--	--	--	--	72	--	--	--	--	45
Honduras	1970	65	40	--	--	75	45	15	--	--	57
	1986	71	53	--	--	81	51	28	--	--	64
	1990	75	65	--	--	84	54	38	--	--	66
México	1970	34	20	--	--	49	12	6	--	--	18
	1977	32	--	--	--	--	10	--	--	--	--
	1984	34	28	--	--	45	11	7	--	--	19
	1989	39	34	--	--	49	14	9	--	--	23
	1992	36	30	--	--	46	12	7	--	--	20
Panamá	1979	36	31	27	42	45	19	14	12	19	27
	1989	38	34	--	--	48	18	15	--	--	25
Perú	1970	50	28	--	--	68	25	8	--	--	39
	1979	46	35	29	41	65	21	12	9	15	37
	1986	52	45	37	53	64	25	16	11	22	39
Uruguay	1970	--	10	--	--	--	--	4	--	--	--
	1981	11	9	6	13	21	3	2	1	3	7
	1989	--	10	7	14	--	--	2	1	2	--
Venezuela	1970	25	20	--	--	36	10	6	--	--	19
	1981	22	18	12	20	35	7	5	3	6	15
	1990	34	33	--	--	38	12	11	--	--	17
América Latina	1970	40	26	--	--	62	19	10	--	--	34
	1980	35	25	--	--	54	15	9	--	--	28
	1986	37	30	--	--	53	17	11	--	--	30
	1990	39	34	--	--	53	18	13	--	--	30

Fuente: CEPAL (1994).

a/: Porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos. Incluye los hogares en situación de indigencia.

b/: Porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos.

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

Diversos estudios han tratado de explicar la posible dirección de causalidad entre el fenómeno de la pobreza y el crecimiento demográfico de los pobres, y de cómo y por qué contribuyen las características sociodemográficas a la definición de las situaciones de pobreza. Son estos estudios los que han contribuido, al mismo tiempo, a avanzar en la comprensión de la pobreza y merecerían, por lo tanto, una mayor atención.

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

Estas posiciones no toman en cuenta las reales causas y consecuencias de la pobreza: su naturaleza estructural; olvidan que para eliminarla hay que atacar a los factores primarios (de índole socioeconómico y cultural) que la determinan.

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

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

Además de las interrelaciones entre población y pobreza existen diversas posiciones que establecen una relación causa-efecto entre pobreza, alto crecimiento demográfico y deterioro del medio ambiente. Estas corrientes del pensamiento sociodemográfico y económico afirman que un

aumento acelerado de la población implica más presión sobre los medios de subsistencia, mayores niveles de pobreza y degradación de la calidad de vida, y consideran que la pobreza y el crecimiento poblacional son las causas del surgimiento de problemas ambientales, dado que la población impone presión sobre los recursos naturales; por consiguiente, la pobreza limita la capacidad para invertir en una actividad económica más sustentable.

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

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

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

Las discusiones anteriores, aun cuando no resuelven realmente las inquietudes planteadas, permiten señalar algunas generalidades. En primer lugar, la vinculación entre pobreza y crecimiento de la población no es unilateral: es resultado de la interacción de una red compleja de procesos en las dimensiones económica, social y cultural. Es cierto que el crecimiento demográfico afecta a la pobreza, pero es clara la fuerte interrelación entre pobreza y las variables de desarrollo. Por lo tanto, si se desea influir en las variables de la dinámica demográfica, en especial las relacionadas con la fecundidad y la mortalidad infantil, hay que actuar sobre aquellos factores que determinan la pobreza y garantizar, además, un mayor acceso a la educación y al trabajo productivo a la población pobre, en especial a las mujeres.

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

El interés está en destacar que la consideración de las relaciones entre población y pobreza permitiría generar espacios más amplios de acción ya sea en el plano de la igualdad de oportunidades, ya sea en el campo de la reproducción de la pobreza.

1.1. Perfil demográfico de los hogares pobres

Los hogares y familias pobres presentan características diferenciales respecto a los no pobres, las que suelen reflejarse en las conocidas dimensiones socioeconómicas y culturales, pero también en sus comportamientos demográficos. Desde este último punto de vista, en general, como producto de su mayor fecundidad, los grupos en estado de pobreza tienen una estructura etaria más joven que los no pobres —que se expresa en ritmos de crecimiento natural superiores—, y presentan también índices más elevados de mortalidad. Una de las consecuencias finales es que, en la región, la participación de los nacimientos y de las defunciones que acontecen en familias pobres (sobre el total nacional) suele ser de mayor monto relativo que la de la población pobre en su conjunto sobre el total nacional, como se puede observar en el cuadro 2.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: INDICADORES SOCIODEMOGRAFICOS SEGUN ESTRATOS DE POBREZA EN PAISES SELECCIONADOS ^a

Indicador	Países						
	Guatemala (1986-1987)		Honduras (1990)		Nicaragua (1985)		
	Indigentes	Pobres	No pobres	NBI	NBS	NBI	NBS
Porcentaje de población	48	25	27	78	22	69	31
Tasa de natalidad (por mil)	44	34	30	40	28	48	35
Tasa de mortalidad (por mil)	10	9	7	8	5	13	11
Tasa de crecim. natural (por mil)	34	25	23	32	23	35	24
Tasa global de fecundidad	6.7	4.7	3.6	6.0	3.2	6.7	3.7
Esperanza de vida al nacer (años)	60	63	71	65	74	-	-
Porcentaje de nacimientos totales	56	22	22	83	17	75	25
Porcentaje de muertes totales	55	25	20	84	16	72	28
Estructura de edad (por cien)	100	100	100	100	100	100	100
0-19	62	56	47	59	46	60	52
20-59	34	39	46	37	47	35	42
60 y más	4	5	7	4	7	5	6
Relac. de dependencia (por cien) ^b	120	87	64	102	62	115	84
Tamaño promedio de hogar (personas)	6.0	5.4	4.4	5.9	4.3	6.4	5.7
Tasa bruta de participación económica (por cien)	26	33	43	31	38	-	-
Estructura ocupacional (por cien)	100	100	100	100	100	-	-
Asalariados	41	54	53	43	55	-	-
Cuenta propia	25	30	31	39	32	-	-
Trab. familiar no remunerado	24	14	11	15	6	-	-
Otro	0	2	5	3	7	-	-

Fuente: CEPAL-CELADE (1993).

^a: Guatemala según criterio de línea de pobreza; Honduras y Nicaragua según necesidades básicas satisfechas (NBS) e insatisfechas (NBI).

^b: $(0-14+65 \text{ y más años}) / (15-64)$.

La información del cuadro 2, aunque es válida sólo para algunos países, da una idea de lo que son las dimensiones demográficas de la pobreza asociadas con aquellas de carácter socioeconómico. Está ampliamente documentado que la participación de los pobres en la actividad económica es menor y que la estructura ocupacional tiene una mayor representación de ocupaciones alternativas a la condición de asalariado. Desde la perspectiva demográfica, interesa resaltar que, en los casos expuestos, la fecundidad es ostensiblemente más elevada y la esperanza de vida al nacer alcanza

valores que son inferiores en casi 10 años con respecto a los grupos no pobres. La composición por edad de la población pobre es predominantemente joven, lo que conduce a índices más altos de dependencia económica en el seno de la familia.

Otros antecedentes apoyan las observaciones anteriores. En Perú, por ejemplo, en 1981 la tasa global de fecundidad (TGF) de las mujeres que pertenecían a la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) era de 7.4 hijos, mientras para las no pobres fue de 3.8 (PNUD, 1990). En Colombia (1985), esta tasa era de 2.1 hijos para las mujeres no pobres, de 4.1 para las pobres y de 4.9 para las afectadas por miseria, en tanto que la tasa promedio nacional era de 2.9 (DNP y otros, 1989).

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

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

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

Se ha encontrado también una relación de la educación del jefe del hogar y su ingreso respecto a las variables demográficas. La probabilidad de ser pobre es mayor cuando no se ha recibido educación formal o cuando el nivel alcanzado es bajo. Estos son, precisamente, los grupos con mayores niveles de fecundidad, mortalidad infantil, aborto y riesgos de embarazos en la adolescencia.

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

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

En esta población persisten actitudes, prácticas, mitos y creencias que limitan la eficacia de los servicios institucionales, en especial, de aquellos relacionados con la protección y cuidado del niño

y de la salud reproductiva de la mujer. Estos factores se aúnan y condicionan la reproducción y transmisión intergeneracional de la pobreza.

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

Las desigualdades tanto en el comportamiento demográfico como en las posibilidades de acceso de la población pobre a empleo, bienes y servicios (salud, alimentación, educación y planificación familiar, entre otros) describen claramente la manera en que se da el proceso de transmisión intergeneracional de la pobreza. En estas condiciones, los estilos de vida se transfieren de padres a hijos.

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

Tal como se indicó en los acápites precedentes referidos a la relación entre población y pobreza, es necesario un análisis adicional sobre las acciones que se plantean desde el aparato estatal respecto a la superación de la pobreza y a su propósito de incidir sobre las características de las variables demográficas. Por esta razón, a continuación se presenta una síntesis de las experiencias relevantes en la región en cuanto a las políticas de población, las políticas sociales y a su interrelación.

2.1. Política de población

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

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

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

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

Como resultado de estas discusiones se aprobaron leyes relacionadas con la población, la creación de instancias ejecutoras y coordinadoras de las políticas de población y la integración de los programas privados de planificación familiar (que ya venían funcionando en algunos países) a los programas estatales de salud. Algunos países no tomaron iniciativa alguna respecto al tema.

Transcurridos veinte años desde las primeras reuniones sobre el tema de población, los países de la región adoptaron diversas modalidades en sus políticas de población. Macció (1992), realiza una caracterización de esta situación:

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

Por otro lado, desde la década de los años cincuenta en América Latina y el Caribe se iniciaron profundos cambios en el campo social, económico y político. Uno de estos cambios fue el demográfico. En la mayoría de los países se inicia el proceso de la transición, que viene a marcar un cambio en las tendencias de la mortalidad y la natalidad —ambas componentes del crecimiento de la población. Primero desciende la mortalidad y posteriormente cae la fecundidad.

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

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

El inicio del descenso de la fecundidad no se da en forma homogénea en los países de la región ni dentro de ellos, y se diferencian tres grupos (Cabrera, 1991). Un primer grupo conformado por Chile, Costa Rica, Brasil y Colombia, que iniciaron el descenso de su fecundidad durante la primera parte del decenio de 1960; un segundo grupo lo componen República Dominicana, Panamá, Cuba, Ecuador, Paraguay, Venezuela, México y Perú, que iniciaron su disminución a finales de los años sesenta y principios de los setenta, y el tercero, compuesto por aquellos cuya baja en la fecundidad se inició más tarde: Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Bolivia.

Lo importante es que en todos los países el descenso de la fecundidad se inicia mucho antes de establecerse oficialmente programas de planificación familiar pues, en los años cincuenta, período en el cual en América Latina no se habían establecido políticas explícitas de población y programas oficiales de planificación familiar, tres países ya tenían una fecundidad baja: Cuba, Argentina y Uruguay. El resto de los países tenían una fecundidad elevada. En los años siguientes (1960-1980), la mayor parte de los países de América Latina redujeron sus tasas de fecundidad a una tercera parte aproximadamente, sin la presencia de políticas explícitas de población en muchos casos. En México, Colombia, Perú y Ecuador se establecen en la década de 1970 programas explícitos de planificación familiar que podrían haber tenido un impacto de aceleración del descenso.

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

De igual manera, las tasas de mortalidad y fecundidad observadas presentan diferencias dentro de los países según área de residencia, nivel de escolaridad o situación socioeconómica de las familias. En general, los grupos en situación de pobreza son los que presentan mayores disparidades en cuanto a sus indicadores demográficos, que llegan incluso a duplicar los promedios nacionales.

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

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

No existe ninguna relación entre el estado de la transición demográfica en los países y el marco institucional de las políticas de población. En la mayoría de los países que se encuentran en plena transición demográfica existe un marco institucional que se encarga de las políticas de población; otros no lo tienen. Argentina, por ejemplo, que presenta un estado avanzado de transición

demográfica (iniciado a comienzos del siglo), sólo tiene un grupo de trabajo encargado. Es decir, la transición demográfica argentina no necesitó de una institución dedicada a las políticas de población.

Como se ha visto, resulta difícil establecer un vínculo causal entre la institucionalidad de la política de población y los cambios en toda su estructura: son los sistemas de salud establecidos en los países los que explican fundamentalmente los cambios y descensos de la mortalidad. Por otro lado, las múltiples causas sociales, económicas y culturales que afectaron a la fecundidad, y también a los marcos institucionales vigentes y a las motivaciones individuales hacen difícil precisar la relación entre reducción de la fecundidad y políticas o programas de población. Sin duda, las valoraciones éticas y culturales de quienes toman decisiones, así como de los grupos hacia los cuales se dirigen las acciones, difieren entre los países y, por lo mismo, han contribuido a avances desiguales en la incorporación de las políticas de población en los esfuerzos hacia el desarrollo.

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

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

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

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

- b) La concepción que otros sectores tienen sobre el tema de población. Lo perciben como competitivo, no sólo presupuestariamente, sino también en el ámbito de su acción.
- c) Cuando la discusión se centraba en incluir la variable población en los planes y programas de desarrollo, la planificación era cuestionada. Posteriormente, el nuevo estilo de desarrollo económico impuesto planteó el horizonte de la planeación económica cortoplacista, sin tener en cuenta programas con una visión de más largo plazo. Este desfase en el tiempo entre dos tipos de políticas perjudica a las de población, las cuales tienen una visión de largo plazo.
- d) Existe poca calificación entre el personal de las unidades de población, a lo que se agrega alta rotación y poca motivación en el aspecto laboral. Ello se traduce en la no definición de agendas claras y precisas.

- e) La imprecisión de la causalidad entre políticas de población y transición demográfica resta eficacia a las políticas de población.
- f) Son pocos los aportes en cuanto a la instrumentalización de la relación entre población y desarrollo (a pesar del arduo y extenso debate que tuvo lugar). En este sentido, los aportes que se realizaron no se vieron reflejados en elementos operativos.
- g) La poca atención prestada al tema de población por la clase política, que a fin de cuentas es la que define y decide las prioridades de políticas. En la mayoría de los países en que se formularon políticas explícitas de población, éstas fueron impulsadas por sectores académicos vinculados a los temas de población. Así, el tema no se incluyó en la agenda de la clase política dominante.

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

2.2. Política social

Las políticas sociales, tanto en su contexto universal como selectivo, constituyen un elemento trascendental para elevar la calidad de vida de los sectores más deprimidos, y uno de sus efectos es la repercusión sobre las variables demográficas. En este sentido son de valiosa ayuda para focalizar acciones dirigidas hacia aquellos estratos más deprimidos, mejorando el acceso a oportunidades y permitiendo la inversión en capital humano. La política social, por otro lado, es uno de los más evidentes campos de acción del Estado, lo que hace rescatar su rol siempre vigente en un contexto de fuertes presiones de privatización del mundo económico y social.

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

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

Por un lado, las políticas sociales serían definidas como "la construcción programada de transformaciones que afectan a la realidad global, orientando a la sociedad hacia nuevos modelos de

desarrollo. En el otro extremo, estaría la consideración de las políticas sociales como el conjunto de políticas de los diversos sectores que normalmente se identifican con salud, educación, vivienda y seguridad social" (Maingon, 1992). Consecuentemente, las políticas sociales se asocian con los estilos de desarrollo.

En la década de 1930, el crecimiento económico de América Latina no se tradujo en desarrollo social y bienestar generalizado de la población. En este contexto, las políticas sociales tuvieron un rol protector, puesto que los servicios públicos eran privativos de determinados grupos de población, de acuerdo con la capacidad de presión de las organizaciones sociales. Los trabajadores y sus familias eran el principal objetivo. Los más pobres quedaban desprotegidos y desfavorecidos. En este sentido, las políticas sociales no contribuyeron a reducir las desigualdades sociales.

Posteriormente se desarrollaron políticas sociales de corte asistencial, cuyo principal objetivo era cubrir las necesidades básicas de toda la población. En esta etapa, los programas se diseñaron para cubrir al máximo de la población en aspectos de salud, educación, vivienda e infraestructura sanitaria. Sin embargo, pocos países lograron una cobertura universal de estos servicios. Además, no se llegó con especificidad a los grupos de mayor vulnerabilidad, y muchas de las políticas sociales eran discontinuas y poco coordinadas interinstitucionalmente.

Aun cuando durante varias décadas los gobiernos de la región implementaron políticas de corte social, universal y selectiva, recién a mediados de los años ochenta, a raíz de la crisis económica, de las medidas de ajuste económico y del cuestionamiento sobre la intervención del Estado, se acentúa la reducción del gasto social y la oferta de servicios públicos, ya que las políticas sociales se redefinieron y fueron concebidas como compensatorias y complementarias a las medidas económicas.

Una línea en la búsqueda de equidad y mejoramiento en los niveles de vida es la concepción de políticas sociales de corte integrador y focalizadas a la población pobre e indigente. Por lo tanto, la política social es, por sí sola, un instrumento esencial para enfrentar la pobreza, en el entendido que se involucra la acción del Estado.

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

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

En la actualidad se plantea la discusión respecto a si las políticas de población son necesarias para conseguir cambios demográficos o a si sólo bastarían las políticas sociales. La poca claridad sobre el efecto de las políticas de población en los cambios demográficos conlleva tal cuestionamiento.

Para algunos, bastaría una mayor eficacia y eficiencia de las políticas sociales para que tengan efectos positivos en la reducción de la fecundidad y la mortalidad, pues está comprobado que la elevación de los niveles educativos, sobre todo de las mujeres, trae aparejada una reducción de la

fecundidad y la mortalidad, especialmente la infantil. De igual manera, la existencia de mejores servicios de salud (y su cobertura amplia) repercute en el mejoramiento de la salud de las personas. Los programas de planificación familiar —y otros dirigidos al mejoramiento de la atención del embarazo, parto y puerperio— reducirían la mortalidad materna, el embarazo no deseado y el aborto.

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

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

La descentralización de las políticas de población, tanto en el plano geográfico como en el de las otras políticas, debe ser considerada; son muchas las variables que afectan la estructura, tamaño y volumen de la población. En este sentido, su integración a las políticas sociales es necesaria. Además, las políticas sociales siempre tienen consecuencias demográficas: afectan a un grupo social con características demográficas claramente definidas y tienden a cambiar la dinámica demográfica del grupo beneficiado. Así, los objetivos dirigidos a la redistribución espacial no deben ser sólo objetivos de las políticas de población, puesto que las políticas sociales pueden afectar este fenómeno.

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

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

Dentro de sus múltiples objetivos, las políticas sociales deben incorporar los relacionados con la población, es decir, aquellos que pueden incidir en su estructura, tamaño y composición. En el campo de las políticas sociales, las variables demográficas deben ser consideradas para atender aspectos diversos: los efectos en la población en las propias políticas sociales; sincronías de los programas destinados a la población en sus distintas etapas de la vida, a fin de consolidar y asegurar la maduración de esta inversión; asegurar encadenamientos positivos "hacia atrás y hacia adelante"

en las políticas sociales; promover sinergias de programas que actúan sobre manifestaciones interrelacionadas de la pobreza (Sojo, 1993).

La utilidad de los insumos demográficos en la ejecución de las políticas sociales es amplia. Los grupos a que éstas se dirigen tienen características definidas, incluyendo las demográficas. Una desagregación por edades, sexo, fecundidad y mortalidad las hará más efectivas. "... el manido discurso de la integración con otras políticas se hace innecesario. No se trata de elucubrar sobre cuál sería la forma adecuada de integración. Algunos nuevos intentos de formular una política de población y desarrollo integrada no parecen llevar muy lejos en la aclaración de la identidad de las diferentes políticas; su acercamiento sectorial muestra primordialmente la utilidad de los insumos demográficos para planificar en la política social y económica" (Sojo, 1993).

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

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

III. LAS EXPERIENCIAS DE COSTA RICA, CUBA Y MEXICO EN EL CAMPO DE LA POBLACION

Las diferentes experiencias de los países latinoamericanos y caribeños en su transición demográfica, así como las causas que los provocaron (y los resultados obtenidos) permiten concluir que no existe una relación explícita causa-efecto entre políticas de población y cambios demográficos. Pareciera que las primeras, por sí solas, no son suficientes para generar cambios en las variables demográficas.

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

Costa Rica es un país cuyas variables demográficas se empezaron a modificar como consecuencia de políticas sociales iniciadas en 1886 con la educación gratuita y obligatoria. Las políticas de población, aun cuando fueron explícitas a partir de finales de los años setenta, no han tenido un impacto notable como causales directas.

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

México es considerado exitoso en la aplicación y ejecución de la política de población, por su institucionalización y operalización y por la importancia y apoyo por parte de los gobiernos, que

consideran relevante la descentralización. No obstante, es difícil establecer el impacto de las políticas de población en el inicio de la disminución de la fecundidad, porque estas se establecieron con posterioridad a la caída de los indicadores. En todo caso, dichas políticas pueden haber facilitado la aceleración del proceso. Lo que no han logrado resolver son las diferencias de las variables demográficas en cuanto a grupos sociales y áreas geográficas.

3.1. El caso de Costa Rica

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

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

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

En 1991 la mortalidad infantil alcanzó el nivel más bajo de la historia: 13.8 defunciones por cada mil nacidos vivos. Sin embargo, estas cifras a nivel nacional no reflejan las disparidades intrarregionales y a nivel urbano-rural. En Limón la mortalidad infantil para el año citado alcanza a 18 por mil y en Guanacaste a 16 por mil. Esta situación se agrava en las áreas rurales, que siguen teniendo un porcentaje importante de la población nacional (42%).

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

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

En 1990, el 15% de los embarazos se produjeron en madres adolescentes (de 15 a 19 años de edad). El mayor número de embarazos entre adolescentes se registra en las mujeres pobres y sin

educación, con efectos que recaen directamente en la joven, que pierde oportunidades de educarse y se ve forzada a asumir la responsabilidad de la crianza de los hijos.

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

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

- El Estado costarricense siempre ha manifestado interés por la población y los problemas demográficos. Su primera y temprana preocupación fue conocer, con alguna exactitud, cuál era el número de habitantes y sus características básicas: ocupación, sexo, edad, estado civil, lugar de residencia.
- En 1963, con las Caravanas de Buena Voluntad, se inicia la planificación familiar. Este programa fue oficializado en 1968 y se le considera exitoso debido a la alta cobertura y difusión alcanzada. En este programa participaron instituciones públicas y privadas que, además de prestar servicios de planificación familiar, desarrollaron actividades en el campo de la salud, la educación sexual, la información y la investigación. Todas estas actividades fueron coordinadas por el Comité Nacional de Población, que antecedió al CONAPOPO (Consejo Nacional de Políticas de Población).
- A finales de la década de 1970, emergen nuevas preocupaciones que trascienden el tema del control de la natalidad y establecen el vínculo de las variables demográficas con el proceso de desarrollo del país. Así, a partir de 1974 el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica elabora el Plan Nacional de Desarrollo, que integra las variables demográficas.
- Creación de la Comisión Nacional de Políticas de Población en el año 1978, presidida por el Ministro de Relaciones Exteriores.
- Creación del CONAPOPO en el año 1985, que sustituyó a la Comisión anterior. El Consejo es un organismo multisectorial de alto nivel. La Secretaría Técnica del CONAPOPO se inserta en el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), sobre la base del Departamento de Población que existía en este Ministerio.
- En 1989 se promulga un Decreto que reafirma la estructura administrativa y legal en materia de población, y el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica asume la Presidencia del CONAPOPO. Esta modificación tuvo la finalidad de lograr una mejor coordinación de las actividades de las diversas instituciones públicas y privadas en el área de población.
- Las actuales políticas de población en Costa Rica se basan en la Declaración de Población, aprobada por el CONAPOPO en enero de 1990. Esta declaración constituye un documento base que guía la estrategia e instrumentalización de los programas específicos en población. Reconoce la interrelación entre las políticas de población y las de desarrollo socioeconómico y sostiene el derecho fundamental del respeto a los derechos humanos, la justicia y la

supervivencia de los distintos grupos nacionales. En el área de la familia, se parte de su carácter de núcleo social básico; también se apoya la educación sexual basada en una concepción integral de la sexualidad humana y se define a los Ministerios de Educación, Salud y al Seguro Social como las instituciones estatales responsables de los programas en este campo.

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

Un balance de las actividades desarrolladas en el campo de la población, permite concluir que la política de población de Costa Rica pasó de una etapa implícita a otra explícita; en ésta se elaboró un Programa de Población inserto dentro del Plan de Desarrollo. Cabe reflexionar sobre el impacto de estas políticas en cuanto a las variables demográficas y, en especial, si han sido orientadas a los grupos de mayor pobreza. Es poco (o nada) lo que se ha hecho en este plano.

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

El Estado costarricense reconoce que el éxito de las políticas de población depende de la compatibilización de las medidas explícitamente orientadas a modificar las variables demográficas con los objetivos de desarrollo social y económico. Paralelamente a este proceso, el Estado es ejemplo

de una larga trayectoria en el suministro directo de servicios sociales de amplia cobertura, cuya pertinencia y validez cuenta con amplio consenso entre los diversos actores de la población. Este país incursionó precozmente en el suministro de los servicios educativos. En 1886 la educación primaria fue declarada gratuita, obligatoria y costeadada por el Estado. Para ello se reasignaron los recursos públicos destinados a la educación, que fueron canalizados a la expansión y generalización de la educación básica. Con ello se logró ampliar paulatina pero sostenidamente la cobertura de la educación básica, de manera de que ya para 1927 la tasa de analfabetismo alcanzaba tan sólo al 32% y en 1950 era del 21%, a pesar de que el 67% de la población continuaba residiendo en el área rural.

En el ámbito de la prestación de la salud, la participación estatal se empezó a perfilar con claridad en la década de 1920, con la creación del Ministerio de Salud, aun cuando sólo en los años cuarenta, gracias a la creación del Seguro Social, se sientan las bases para un desarrollo institucional dinámico y de amplia cobertura. En este sector se produce una profunda reforma estatal en el decenio de 1970, caracterizada por la universalización del seguro de enfermedad, la especialización de las instituciones y la asignación de recursos públicos adicionales, que se canalizan directamente hacia los grupos más desposeídos (Miranda, 1988). Estas transformaciones en el sector salud explican en gran parte el descenso excepcional de la mortalidad infantil, que pasa en ocho años del 60 por mil (1972) a tan sólo 20 por mil en 1980 (Rosero, 1985).

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

3.1.1. Conclusiones

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

6. La existencia de áreas concretas de alta fecundidad, elevada mortalidad (especialmente infantil), embarazo de las adolescentes y de alta concentración de la población en el área urbana del Valle Central son problemas que deben priorizarse en las políticas de desarrollo, para ser contemplados como objetivos básicos de las políticas sociales: los recursos disponibles deben ser focalizados en los grupos más vulnerables.
7. Es necesario que Costa Rica se plantee políticas de población dirigidas a absorber los problemas de crecimiento urbano, de migración urbano-rural, de igualdad de género y, en especial, los de pobreza.

3.2. El caso de Cuba

Cuba es un país que se encuentra en un proceso de transición demográfica avanzada, evidenciada desde finales de la década de 1970. Los bajos niveles de mortalidad y fecundidad han caracterizado al país desde esos años hasta la actualidad.

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

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

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

Como resultado de esta evolución, en Cuba se están operando cambios en la estructura por edades de la población que se expresan en un proceso de envejecimiento. En 1980 los menores de 15 años representaban el 32% del total de la población, en tanto que en 1990 llegaron al 23%. Una consecuencia inmediata, sin embargo, es el incremento de la población en edad de trabajar, que supera el 60% del total en 1990. Ello no sólo reduce el índice de dependencia sino que, además, genera una mayor presión sobre el mercado laboral.

Una característica destacable, en cuanto a los indicadores demográficos, es su relativa homogenización en todo el país. El hecho de que tanto los servicios de salud como los educativos sean gratuitos (financiados por el Estado) incidió positivamente en las escasas diferencias en los indicadores demográficos, de salud y de educación.

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

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

Como consecuencia de las migraciones rural-urbanas, las áreas rurales han quedado despobladas o semidespobladas. A fin de redistribuir a la población hacia esas zonas, se diseñó un programa (Plan Turquino) cuyo objetivo es atraer a la población hacia las áreas rurales mediante el mejoramiento de servicios de vivienda, salud, educación y otros, así como incentivos económicos a las personas que se trasladan a esas áreas. Un paso previo son las iniciativas estatales para asentar las industrias en forma descentralizada, sobre todo en las áreas de mayor expulsión de población.

3.2.1. Conclusiones

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

3.3. El caso de México

Reconocido como uno de los pocos países que cuenta con una política de población expresamente definida, México muestra, a lo largo del presente siglo, distintos esfuerzos por establecer objetivos

demográficos claros. La Ley de Población de 1936, en un entorno definido por el fin de la revolución "perseguía la repoblación del territorio, el resguardo de la soberanía nacional y la terminación del desarrollo del país. Se creaba un Consejo Consultivo de Población para definir objetivos de población. La repoblación del territorio debía lograrse por un aumento del crecimiento natural, por el retorno de los emigrados y por la inmigración" (Zavala de Cosío, 1988).

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

Esos intentos iniciales en materia de población se vinculan a momentos particulares del país: durante los dos primeros, se vivían épocas de repoblamiento y de orientación pronatalista; para la década de 1960 se percibe ya una posición distinta frente a los procesos de crecimiento y tamaño de la población. Es oportuno señalar que ninguno de los casos constituye una política de población en sentido estricto, ya que, como se mencionó en secciones precedentes, generalmente se acepta que el establecimiento de políticas en las sociedades actuales debe implicar por lo menos el reconocimiento de objetivos globales, de un conjunto de metas programáticas y de los instrumentos que serán puestos en marcha. Esta era la situación de México hasta 1973, momento de la promulgación de la Ley General de Población aún vigente. Es necesario enfatizar que el Estado mexicano, a partir de entonces, modifica radicalmente sus posiciones y asume compromisos puntuales frente a los cambios demográficos.

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

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

Finalmente, los instrumentos de política fundamentales son el Programa Nacional de Planificación Familiar, que se propone como un conjunto de acciones orientadas a regular el crecimiento natural de la población, garantizando los derechos reproductivos de las parejas, y el Programa Nacional de Población, que plantea acciones de mayor alcance, vinculadas con el desarrollo de los asentamientos humanos, con acciones de salud, educativas y de desarrollo regional, entre otras.

Estos son algunos de los elementos sustantivos que ubican actualmente a México en plena transición demográfica; en ese proceso, a pesar de la importancia que tienen los movimientos

migratorios, siguen siendo los factores asociados al crecimiento natural los que marcarán las posibles tendencias futuras de la población. Es importante señalar algunas cifras que permiten hacer una reflexión sobre los principales logros de la política demográfica y sobre los retos que el país deberá enfrentar en los años venideros.

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

El descenso de la fecundidad se inicia a finales del decenio de 1970, pero sólo a partir de 1980 se pueden apreciar algunos resultados importantes de las acciones de planificación demográfica. En 1986 se reconocieron sensibles diferencias entre los niveles de crecimiento de la población y las metas propuestas: mientras la tasa bruta de natalidad programada fue de 27 por mil, los datos actuales dan cifras de entre 30 y 32 por mil. De la misma forma, para 1987 la tasa de crecimiento se situó por encima del 2% anual proyectado, de tal suerte que para ese año la población total llegaba a 83.1 millones de habitantes, en lugar de los 81.9 millones proyectados (Zavala de Cosío, 1990).

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

A esta dimensión deberían sumarse otras políticas o acciones demográficas específicas —que afecten, por ejemplo, el retardo de la unión y la formación de las parejas—, que generen impacto nuevos y mayores en la fecundidad, y que contribuyan a evitar la fecundidad temprana. Esta última, por lo general, está asociada con bajos niveles de escolaridad e ingreso, y su control podría promover la ruptura de la transmisión generacional de la pobreza. En México existen importantes diferencias de fecundidad según el lugar de residencia y los niveles de escolaridad de las mujeres. Por ejemplo, las áreas metropolitanas registran una fecundidad de 3 hijos y en las localidades rurales la cifra es de casi 6 hijos. Mayores diferencias se observan al hacer el análisis según la escolaridad de las madres.

En el caso de la mortalidad parece mucho más clara la contribución de políticas demográficas vinculadas con las de tipo social. La mortalidad infantil, indiscutible indicador de la calidad de vida de la población, si bien muestra una importante tendencia decreciente (las estimaciones actuales dan una cifra de 38 defunciones por cada mil niños nacidos vivos) presenta diferencias profundamente ligadas a las desigualdades sociales.

En un análisis más puntual, las causas y el número de defunciones están sumamente concentrados en los grupos de población de pobreza y de pobreza extrema. En este caso, mayores intervalos intergenésicos, apoyados por un acceso más oportuno a recursos de atención médica, contribuirían también a modificar conductas reproductivas de alta fecundidad que promueven

inequidades tanto dentro de las propias familias (más hijos entre quienes repartir igual o menor alimentación y educación) como en el plano de la competencia social.

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

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

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

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

3.3.1. Conclusiones

1. México tiene una política de población que puede considerarse exitosa por su perdurabilidad, su operacionalización, descentralización y su importancia en los planes políticos y de desarrollo.
2. Resulta poco preciso vincular esta política de población con los cambios en las variables demográficas. Pero sí puede afirmarse que, como consecuencia de la aplicación de estas políticas, se expandió y aceleró el cambio demográfico, especialmente el de la fecundidad, que se había iniciado con antelación.
3. A pesar de existir una política de población estructurada, operacionalizada y descentralizada, con abierto apoyo estatal, aún subsisten diferencias en los indicadores demográficos según estratos sociales y áreas geográficas.
4. La existencia de población en situación de pobreza indica que la política de población por sí sola no es suficiente para disminuir o eliminar tal problema e ilustra lo inútil que puede ser promover la reducción del tamaño de la familia si no va acompañada de otras acciones.

CONCLUSIONES

1. La polémica respecto a la pertinencia de las políticas de población aún sigue vigente. Sin embargo, la existencia de estas políticas se justifica; hasta hoy hay inequidades demográficas, es decir, los comportamientos reproductivos de no pobres y pobres son diferenciales, y se registra —en los grupos de mayor pobreza— mayor fecundidad, altas tasas de morbilidad y de mortalidad infantil y materna, mayor embarazo en las adolescentes y alta incidencia del aborto, situaciones todas que plantean y forman parte de desfavorables condiciones de vida. Dicho de otro modo, una política de población puede concebirse perfectamente como uno de los instrumentos destinados al logro de igualdad de oportunidades y como un medio para influir sobre mecanismos que contribuyen a la reproducción de la pobreza.
2. Los países de la región muestran heterogeneidad en la formulación de sus políticas de población. Algunos elaboraron políticas explícitas para afectar variables demográficas (México); otros realizaron sólo acciones sectoriales, globales o selectivas, que repercutieron en ellas (Costa Rica y Cuba). Las políticas de población y las sociales pueden incidir en las variables demográficas, ya sea en conjunto o separadas. Sin embargo, su integración puede tener mayor repercusión en el mejoramiento del nivel de vida de la población, lo que pasa también por una modificación de las variables demográficas. Ambas políticas pueden ser integradas y consideradas como "política sociodemográfica", es decir, orientada a mejorar el nivel de vida y a afectar las variables demográficas con miras a objetivos explícitos.
3. Estas políticas sólo serán efectivas si tienen un amplio apoyo de todos los actores sociales. La mejor operacionalización de la política sociodemográfica debería concretarse en una comisión del más alto nivel político y técnico, dependiente del poder ejecutivo. Ella debería proponer políticas, fijar objetivos y metas concretas, además de coordinar e integrar las acciones de los demás sectores. Esto permitiría fijar metas nacionales cuyo seguimiento y evaluación se realizaría mediante una coordinación multisectorial. En algunos casos, no son necesarias nuevas instituciones; sólo cabe dar mayor eficiencia a la estructura institucional vigente.
4. Deberá crearse conciencia en todos los actores nacionales sobre la vinculación que existe entre población y desarrollo con equidad, a fin de superar la actual falta de voluntad política respecto al tema. La sola comprensión de tales relaciones es un importante argumento inicial para fundamentar acciones de población. Ello supone informar sobre lo que es (o debe ser) una política sociodemográfica, no limitada a la planificación familiar, pues aunque esta sea un mecanismo importante, representa únicamente una parte de la política de población.
5. Se recomienda adecuar los programas que forman parte de la política de población (o sociodemográfica) a las distintas realidades subnacionales. La descentralización de esta política plantea una alternativa para hacerla más efectiva en cuanto su ejecución se de en concordancia con las especificidades de las diferentes realidades regionales.
6. Un aspecto fundamental es el que concierne a los aspectos metodológicos para la medición de la pobreza. Los tres métodos más utilizados consideran sólo variables relacionadas con los aspectos económicos y con algunas que expresan condiciones de vida. Sin embargo, cabe incluir otras variables asociadas al nivel de vida de la población, como las demográficas (fecundidad, mortalidad infantil, mortalidad materna y aborto), que son sensibles a la situación de pobreza de la población y presentan comportamientos diferenciados según estratos

sociales. Esta recomendación busca una mayor desagregación de los grupos en condición de pobreza, lo que haría más eficiente y eficaz el diseño y ejecución de políticas sociales.

7. Otra recomendación relacionada con la metodología se refiere a evitar el simplismo que implica asumir diferencias urbano-rurales. Más allá de esta dicotomía, es necesario introducir un análisis realmente estratificado, dada la heterogeneidad existente entre zonas y modelos productivos, lo que concierne directamente a la dimensión espacial de la pobreza. Posiblemente sea más preciso elaborar tipologías de población adaptadas a la realidad de cada país para entender las situaciones de pobreza y los diferenciales respecto a las variables demográficas (mortalidad infantil y materna, así como fecundidad y sus variables próximas). Ello permitiría relacionar tales diferencias con variables de índole socioeconómica y cultural, es decir, desagregar el análisis de la pobreza. Se podría emplear, como aprontes elementales, la distinción de grupos "pobres" y "no pobres" de acuerdo a una clasificación que aluda a condiciones ecológicas (montaña, valles y costa, por ejemplo); o según el tipo y grado de desarrollo de las fuerzas productivas (como zonas empresariales con desarrollo monopolístico, zonas transicionales de capitalización premonopólica y zonas atrasadas, predominantemente agrarias precapitalistas). Podría además hacerse otra clasificación según el tipo de zonas climáticas (zona tropical y subtropical seca, húmeda o templada) o según el grado de concentración urbana (áreas urbanas de grandes metrópolis, de baja concentración urbana, y rurales), como han señalado Breilh y otros (1990). Por último, si se ha de incorporar la dimensión espacial en el análisis de la pobreza, la migración es una variable demográfica que no debe quedar ausente: en este ámbito, la investigación sobre los nexos entre pobreza y migración se encuentra en un estado francamente embrionario.
8. Toda política social incide en las variables demográficas. Es decir, cualquier acción que se realice (o se deje de realizar) incide en la población y en los niveles de pobreza. Es evidente que la política de población debe formar parte de las políticas sociales (política sociodemográfica). Más básico todavía: los aspectos de la población deben ser concebidos en su dimensión multisectorial y no como una gestión social más o divorciados del resto de los sectores. No tiene por qué confundirse política social con política de población (sociodemográfica), ni tampoco quién ejecuta cada una. Si es imposible la ejecución integral de la política sociodemográfica cabe integrar las variables demográficas en las políticas y programas sociales, para lograr un mayor impacto en las acciones dirigidas a los grupo de mayor pobreza e indigencia, tal como se observa en los casos expuestos (Costa Rica y Cuba). Esta integración puede ayudar a caracterizar mejor los grupos hacia los cuales dirigir las políticas sociales en todas sus dimensiones: sociales, económicas, culturales, geográficas y demográficas. De esta forma se logra precisar y hacer mejor uso de los recursos asignados, los cuales, en el contexto económico de los países latinoamericanos, son bastante limitados.
9. La integración de la política de población dentro de las políticas sociales o, al menos, de las variables demográficas en estas últimas, se justifica porque existen interrelaciones entre población y desarrollo, las cuales adquieren mayor notoriedad y especificidad en el ámbito de las estrategias destinadas a la superación de la pobreza.
10. La superación de la pobreza no compete únicamente a la inversión en capital humano y a la focalización implícita en las políticas sociales: cuando se habla de igualdad de oportunidades (desde luego en el plano de la educación y del empleo, así como en cuanto a los derechos reproductivos) y de ruptura de los mecanismos de reproducción de la misma (entre ellos, algunos de índole demográfica), debe entenderse que se alude a la necesaria búsqueda de armonía de todas esas acciones en el marco del proceso de desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

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

- Miró, C. (1975), *Política de población: ¿qué?, ¿por qué?, ¿para qué?, ¿cómo?*, CELADE, Santiago, Chile, serie A, N° 110.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1990), *La pobreza en el Perú. Diagnóstico y propuestas de políticas*, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, Bogotá.
- Rosero, L. (1985), "Determinantes del descenso de la mortalidad en Costa Rica", *Demografía y epidemiología en Costa Rica*, Asociación Demográfica Costarricense, San José.
- Sojo, A. (1993), "La singularidad de las políticas de población en América Latina y el Caribe en las postrimerías del siglo XX", *Notas de población*, año XXI, N° 57, pp. 83-124.
- Stern, C. (1993), "Algunas dimensiones teórico-metodológicas en el estudio de la desigualdad social y sus relaciones con el cambio demográfico", R. Béjar y H. Hernández (coords.), *Población y desigualdad social en México*, UNAM, Cuernavaca, pp. 33-54.
- Taylor-Dormond, M. (1991), "El Estado y la pobreza en Costa Rica", *Revista de la CEPAL*, N° 43, Santiago, Chile, pp. 133-150.
- Trejos, J. (1990), *Pobreza y políticas sociales en Costa Rica*, MIDEPLAN-PNUD, San José.
- Trejos, J. y otros (1988), "Evolución de la crisis económica en Costa Rica y su impacto sobre el nivel de pobreza", IICE-MIDEPLAN (mimeo).
- Uthoff, A. (1990), "Población y desarrollo en el istmo centroamericano", *Revista de la CEPAL*, N° 40, Santiago, Chile, pp. 139-158.
- Zavala de Cosío, M. (1990), "Políticas de población en México", *Revista mexicana de sociología*, año 52, N° 1, pp. 15-32.
- ____ (1988), *Cambios de fecundidad en México*, DGPF, México D.F.

ANEXO 1

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

Introducción

El problema de la pobreza representa en América Latina uno de los temas prioritarios de la agenda de los gobiernos. Esta situación se ha visto reforzada por la grave crisis social y económica del decenio de 1980, cuyos efectos se hacen sentir todavía, especialmente si se tiene en cuenta la muy lenta recuperación de los indicadores de pobreza. Es indudable que el éxito de los gobiernos para abordar el asunto depende de varios factores, entre ellos, la magnitud del problema que encara cada país, y de la puesta en marcha de programas y acciones específicas en el marco de las políticas sociales.

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

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

Términos de referencia

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

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

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

Obligaciones de las partes

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

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

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

Plazos

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

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

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

ANEXO 2

ELEMENTOS GENERALES PARA LA MEDICION DE LA POBREZA

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

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

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

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

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

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

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

1.1. Necesidades básicas insatisfechas (NBI):

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

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

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

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

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

La mayor utilidad de esta opción metodológica es su utilización para construir de los denominados "mapas de pobreza". La identificación de los pobres por NBI se efectúa clasificando como pobres a los hogares con una o más necesidades básicas insatisfechas. Este sistema de identificación pierde tres oportunidades obvias de acercamiento a la intensidad de la pobreza:

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

1.2. Línea de pobreza (LP):

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Línea de pobreza absoluta

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

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

b) Línea de pobreza relativa

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

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

1.3. Método integrado

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

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

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

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

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