

# **América Latina y el Caribe: Dinámica demográfica y políticas para aliviar la pobreza.**

Paz, Jorge Augusto, Guzmán, José Miguel,  
Martínez, Jorge y Rodríguez, Joige.

Cita:

Paz, Jorge Augusto, Guzmán, José Miguel, Martínez, Jorge y Rodríguez, Joige (2004). *América Latina y el Caribe: Dinámica demográfica y políticas para aliviar la pobreza*. *Población y desarrollo*, 6 (E), 1-73.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/jorge.paz/81>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/prpd/ect>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

---

## población y desarrollo

# **A**mérica Latina y el Caribe: dinámica demográfica y políticas para aliviar la pobreza

Jorge Paz, José Miguel Guzmán,  
Jorge Martínez y Jorge Rodríguez



Proyecto Regional de Población  
Centro Latinoamericano y Caribeño  
de Demografía (CELADE) – División  
de Población / Fondo de Población de las  
Naciones Unidas (UNFPA)

Santiago de Chile, junio de 2004

Este documento fue preparado por José Miguel Guzmán, Jorge Martínez y Jorge Rodríguez del Área de Población y Desarrollo del CELADE-División de Población de la CEPAL, en el marco del Proyecto Regional de Población CELADE/UNFPA. Para su elaboración se contó con la colaboración de Jorge Paz y Antonio Morillo, consultores del CELADE-División de Población de la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8991

ISSN electrónico 1680-9009

ISBN: 92-1-322537-7

LC/L.2148-P

Nº de venta: S.04.II.G.76

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2004. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	7
<b>I. Introducción</b> .....	9
<b>II. Antecedentes</b> .....	11
<b>III. Dinámica demográfica y pobreza</b> .....	15
A. Comportamiento reproductivo: las proles numerosas .....	16
B. Mortalidad .....	21
C. Breve conclusión .....	24
<b>IV. Fecundidad adolescente</b> .....	25
<b>V. Envejecimiento</b> .....	31
A. Pobreza en la vejez .....	32
<b>VI. Localización espacial y migración interna</b> .....	35
A. Territorios subnacionales y pobreza: especificidades relevantes para políticas .....	35
B. Rasgos de la población urbana .....	38
C. Sector rural .....	42
D. Migración interna .....	43
<b>VII. Migración internacional, pobreza y remesas</b> .....	49
A. Perspectivas de la migración y el caso de las remesas .....	53
<b>VIII. Políticas, estrategias y programas antipobreza en     América Latina</b> .....	57
A. Evolución de los enfoques sobre cómo reducir la pobreza ..	58
B. Cambios durante los últimos años .....	59
C. Los programas y las estrategias antipobreza vigentes .....	60
D. Los megaprogramas .....	62
<b>Bibliografía</b> .....	73
<b>Serie población y desarrollo: números publicados</b> .....	79

## Índice de cuadros

Cuadro 1	América Latina y el Caribe: evolución de la tasa global de fecundidad según zona de residencia y nivel de educación de la madre, países y fechas seleccionadas .....	18
Cuadro 2	América Latina y el Caribe: tasas de participación laboral de las mujeres de 32 años de edad en situaciones polares de trayectoria educativa según número de hijos. Países y fechas seleccionados .....	19
Cuadro 3	América Latina y el Caribe: porcentaje de unidades domésticas con 4 o más niños menores de 15 años según nivel de educación del jefe, países seleccionados .....	19
Cuadro 4	Mortalidad infantil (tasa por mil) según residencia de la madre, países y fechas seleccionados .....	22
Cuadro 5	América Latina y el Caribe: porcentaje de mujeres de 15 a 19 años cumplidos que son madres. Países seleccionados, censos de las rondas de 1990 y 2000.....	26
Cuadro 6	América Latina y el Caribe: mujeres de 17 años de dos grupos socioeconómicos extremos: porcentaje de madres adolescentes e indicadores de comparación .....	27
Cuadro 7	Velocidad de aumento de la población de personas mayores (65 años y más). Países y fechas seleccionados .....	32
Cuadro 8	Ciudad de México (2000), São Paulo (2000), Rio de Janeiro (2000) y Santiago de Chile (2002): indicadores socioeconómicos de tres municipios de alto y de bajo ingreso medio .....	39
Cuadro 9	Rio de Janeiro y São Paulo 2000: indicadores socioeconómicos de distritos con alto y bajo nivel de ingreso medio, totales y sólo de población que residen en “aglomerados subnormales” (“favelas”) .....	41
Cuadro 10	Promedio de años de escolaridad, por grupos de edad y según condición migratoria reciente entre DAM, países y fechas seleccionados .....	44
Cuadro 11	Jefes de hogar de entre 30 y 59 años por participación laboral, desocupación y cesantía (cifras absolutas y relativas), según condición de migrante reciente entre DAM, países seleccionados, ronda de censos de 2000 .....	45
Cuadro 12	Brasil y México, 2000: ingresos medios de las personas de 30 a 59 años, por nivel de educación y tipología de migrante entre DAM.....	46
Cuadro 13	Programas antipobreza en cuatro países de América Latina. Características básicas .....	63

## Índice de gráficos

Gráfico 1	América Latina y el Caribe: tasa global de fecundidad para países por quintil socioeconómico, países seleccionados .....	19
Gráfico 2	América Latina y el Caribe: mortalidad infantil según años de educación de la madre, países seleccionados, circa 1995 .....	21
Gráfico 3	América Latina y el Caribe: tasas de fecundidad adolescente, según quintiles socioeconómicos, países y fechas seleccionados .....	27
Gráfico 4	América Latina: relación de parentesco de las madres adolescentes con el hogar, países y fechas seleccionados .....	28
Gráfico 5	Área urbana de América Latina y el Caribe: fuentes de ingresos de las personas mayores, circa 1997 .....	33
Gráfico 6	Área rural de América Latina y el Caribe: fuentes de ingresos de las personas mayores, circa 1997 .....	33
Gráfico 7	América Latina: pobreza e indigencia en zonas urbanas y rurales, países y fechas seleccionados .....	36

Gráfico 8	México, 1995-2000: promedio de años de estudio (en 2000) de la población residente en 1995 en la entidad y ganancia de escolaridad por migración entre 1995-2000, población de 30 a 59 años de edad.....	47
Gráfico 9	Área metropolitana del gran Santiago, 1997-2002: promedio de años de estudio (en 2002) de la población residente en 1995 en la comuna y ganancia de escolaridad por migración entre 1997-2002, jefes de hogar.....	47
Gráfico 10	América Latina y el Caribe: evolución de las remesas. 1990-2002.....	51
Gráfico 11	América Latina, países seleccionados: estimación de la población emigrada. 1990-2000.....	51
Gráfico 12	Porcentajes de pobreza en la población total de Estados Unidos y en la población inmigrante, según origen. 1999.....	52

## Índice de recuadros

Recuadro 1	Migración calificada: ¿pérdidas para los países emisores? .....	54
Recuadro 2	Remesas y alternativas políticas para su uso productivo.....	56
Recuadro 3	El problema del envejecimiento en los programas de lucha contra la pobreza .....	66
Recuadro 4	La salud reproductiva en los programas de lucha contra la pobreza .....	67
Recuadro 5	VARIABLES Y ASPECTOS DEMOGRÁFICOS EN LAS ESTRATEGIAS PARA REDUCIR LA POBREZA DE CINCO PAÍSES LATINOAMERICANOS CON INFORMES PUBLICADOS.....	69
Recuadro 6	Impactos de las pensiones no contributivas sobre la pobreza.....	71

## Índice de mapas

Mapa 1	Área metropolitana de Santiago: indicadores socioeconómicos por distrito. Censo de 2002 .....	40
--------	---	----



---

## Resumen

---

En este documento se examinan las relaciones entre la dinámica demográfica y la pobreza, revisando la larga tradición y experiencia en los estudios en América Latina y el Caribe, así como los nuevos temas de preocupación que señalan la vigencia de la importancia de los factores demográficos en las situaciones de pobreza; de allí se exploran las modalidades de inclusión del conocimiento logrado en políticas, estrategias y programas destinados a su combate. Se presenta en primer lugar un análisis de los antecedentes más relevantes del debate sobre población y pobreza; luego se discute sobre el cambiante escenario de la transición demográfica en la región y sus asociaciones con la pobreza, básicamente considerando los rezagos transicionales en el comportamiento reproductivo y la mortalidad. Las secciones centrales están dedicadas a examinar temas emergentes en la región, que representan nuevos desafíos, como lo son la fecundidad adolescente (y sus tendencias disímiles a la de la fecundidad total), el proceso de envejecimiento (que está aconteciendo en un marco de gran incertidumbre), la localización espacial de la población y la migración interna (cuyas expresiones sobre la pobreza asoman en una combinación de viejos y nuevos rostros); también se hace un análisis sobre la migración internacional (que tiene especial interés en un contexto proclive al aumento de la movilidad, prestando especial atención al fenómeno de las remesas). Finalmente, se revisan de manera resumida tanto la experiencia en las intervenciones frente a la pobreza en la región, como algunos programas recientes de combate a la pobreza en países seleccionados; en este último caso se hace hincapié en considerar el grado de incorporación de variables demográficas en algunos megaprogramas y en las llamadas estrategias de reducción de la pobreza.





## I. Introducción

---

En este documento se revisa y sistematiza lo que se aprendió sobre América Latina en las últimas décadas acerca del vínculo entre la dinámica demográfica y la pobreza examinándose el grado y las modalidades en que estos conocimientos están siendo —y/o pueden ser usados— para diseñar políticas, estrategias y programas de combate contra la pobreza. Se pretende mostrar la importancia de la dimensión demográfica en tales políticas y programas, con el convencimiento de que los antecedentes sobre la dinámica y estructura de la población pueden contribuir a maximizar el impacto de las intervenciones y a minimizar sus costos.

Con una larga tradición en la literatura académica y en la discusión política, el debate acerca del vínculo entre población y pobreza adquiere en la actualidad especial relevancia si se considera que el proceso de superación de la pobreza se encuentra estancado en América Latina y el Caribe aproximadamente desde 1997 (ECLAC, 2003, p. 1). Adicionalmente se observa que a pesar del proceso de transición demográfica experimentado en la región durante la segunda mitad del siglo XX (CEPAL, 1995), persisten fuertes diferenciales de mortalidad y fecundidad, tanto entre como dentro de los países de la región, esto es, entre regiones, grupos u hogares con características sociodemográficas, educacionales y económicas disímiles.

La caída del ritmo de crecimiento de la población —si bien muy generalizada a nivel regional— no ha sido homogénea y los países registran distintas etapas de la transición demográfica.

Si bien el rezago transicional de algunos países entraña riesgos sociodemográficos para los grupos que lo experimentan<sup>1</sup> (y que son típicamente pobres), el paso de niveles altos a bajos de mortalidad y fecundidad, no implica, en absoluto, la desaparición de los problemas relacionados con la población y, por el contrario, emergen nuevos riesgos sociodemográficos, sin que la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe esté preparada para enfrentarlos (CEPAL, 2002).

Este trabajo está organizado de la siguiente manera. En la sección II se da un repaso breve a los antecedentes de este tema. En la sección III se analizan las relaciones básicas entre transición demográfica y pobreza, y luego se examinan tópicos tales como la fecundidad adolescente (sección IV), el envejecimiento (sección V), la movilidad interna (sección VI) e internacional de la población (VII). La última sección (VIII) está destinada al análisis de la forma en que las sociedades enfrentaron los problemas relacionados con la pobreza y concluye examinando la inclusión de la dimensión demográfica en las políticas vigentes de combate contra la pobreza en varios países de América Latina.

---

<sup>1</sup> Debido, por ejemplo, a los altos niveles de mortalidad infantil y materna y de fecundidad, que son propios de esta etapa de la transición.

## II. Antecedentes

---

Si bien en la literatura hay consenso sobre la estrecha relación entre las variables demográficas y la pobreza —y su reproducción—, los enfoques para abordarla han cambiado. En esos cambios tuvo mucho que ver la percepción de los factores que afectan el bienestar de la población y los objetivos y metas que se propusieron alcanzar las naciones en términos de crecimiento y desarrollo económicos. Los antecedentes de la concepción actual del vínculo se remontan a fines de la década de 1950, y es posible identificar períodos de predominio de diversas aproximaciones a la relación “dinámica demográfica-pobreza” y de los enfoques de política correspondientes. Durante el decenio de 1960 y hasta mediados del siguiente, los estudios de la relación entre población y pobreza la abordaban desde una perspectiva agregada. Inspirados por la dinámica demográfica de los países no desarrollados, se sostenía entonces la hipótesis de una “trampa de pobreza” ocasionada por la presión demográfica sobre los recursos. La idea de base —desprendida de modelos de crecimiento económico, como el de Solow (1956)— se expresa en términos de inversión en capital físico y de relaciones entre el capital y el trabajo. En estos modelos, el crecimiento demográfico aparece como exógeno<sup>2</sup> y relacionado de manera directa con la cantidad de capital físico requerida por la economía; más específicamente, como un factor erosionador que diluye la inversión productiva.

---

<sup>2</sup> En este contexto, el término “exógeno” significa “independiente de fuerzas económicas” o “dependiente sólo de variables biológicas como la natalidad y la mortalidad.”

Las recomendaciones de políticas derivadas de ese abordaje conceptual apuntaron a acciones concretas sobre las variables demográficas, como un medio de dotar a los países pobres de una base conveniente para un crecimiento económico sostenido (CEPAL, 1975a y 1975b). En esa época, crecimiento y desarrollo económicos eran conceptos prácticamente equivalentes. Durante la Segunda Guerra Mundial y en las dos décadas siguientes, la adopción del desarrollo económico como objetivo para los países subdesarrollados del mundo, coincidió con la elevación del crecimiento económico a la categoría de objetivo principal de política económica en los países desarrollados (Ardnt, 1992). Las primeras críticas a este enfoque se hicieron visibles hacia fines del decenio de 1960 y se consolidaron a mediados de los años setenta. Seers (1969) ya había señalado las limitaciones de confundir “desarrollo” con “desarrollo económico” y éste con “crecimiento económico”; es ingenuo suponer que un aumento del ingreso nacional más rápido que el de la población lleva inexorablemente a la solución de los problemas sociales y políticos. Se hicieron más comunes en la discusión los temas del desarrollo social, el empleo y las necesidades básicas. En este período se siguieron elaborando programas de planificación familiar entre cuyos objetivos principales estaba el de frenar el crecimiento demográfico, considerado “nocivo” para alcanzar otras metas en lo económico y en lo social. Como dice Boland (1997) sintetizando a muchos autores: “en los años setenta los términos ‘planificación de la familia’ y ‘política de población’ eran prácticamente sinónimos”.

Durante la década de 1980, la discusión se concentró en las diferencias de fecundidad dentro de los países y más específicamente entre grupos definidos según condiciones de pobreza. Se introdujeron en los estudios los problemas relacionados con la crianza de proles numerosas bajo condiciones de carencias y se adjudicó a la dinámica demográfica de los grupos pobres un papel central como coadyuvante de su situación de pobreza y un elemento que facilitaba su reproducción intergeneracional. La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) celebrada en El Cairo en 1994 introdujo una renovada forma de analizar la relación entre población y pobreza: se incorporan los derechos sexuales y reproductivos como parte fundamental de los derechos de las personas, tienden a descartarse las metas demográficas y se ratifican y amplían las sociales. Las tendencias y conductas demográficas aparecen como un componente dentro de un enfoque multidimensional de la pobreza, en particular como un componente que actúa sobre su reproducción intergeneracional.

Al igual que lo sucedido en los períodos previos, el enfoque del vínculo entre la dinámica demográfica y la pobreza que emerge en El Cairo conlleva justificaciones diferentes de las acciones públicas y no gubernamentales en materia de población. La incapacidad para ejercer los derechos reproductivos forma parte de las limitaciones o incapacidades que suelen experimentar los pobres; por otra parte, el mero reconocimiento de tales derechos no garantiza ni su cumplimiento ni que su ejercicio sea funcional a estrategias de combate a la pobreza. Se necesita movilizar recursos para promover el ejercicio pleno de esos derechos, cuya expresión más elemental es que las decisiones reproductivas estén al alcance de las parejas tanto en términos culturales como materiales, y para actuar sobre la información y el conocimiento con que cuentan los hogares pobres en procura de evitar la fecundidad no deseada. Se reconoce también la necesidad de apoyar las políticas que erosionan la sustentación del papel doméstico de la mujer, como la promoción de su escolaridad y su trabajo. La dimensión de género comienza a tomar fuerza analítica y práctica y confluyen así las perspectivas de género y derechos humanos.

Al mismo tiempo, crece la importancia de temas tratados sólo de manera accesoria en las discusiones sobre población y pobreza anteriores a la CIPD. La fecundidad adolescente, la mortalidad materna y el envejecimiento en condiciones sociales de pobreza extrema, los movimientos de la población entre países y dentro de ellos (incluidos los que suceden en las ciudades), la segregación urbana y los cambios en las estructuras familiares, resultan insoslayables en las discusiones sobre el tema.

Desde el punto de vista de las políticas públicas contra la pobreza, hacia mediados de 1990 se implementaron en varios países de la región varios programas, algunos novedosos —o al menos diferentes de los tradicionales—, destinados a reducir los elevados niveles de pobreza. A principios de la década de 2000, algunos de esos programas se reformulan, ya sea en función de la experiencia previa y el interés por expandirlos (como ocurrió con Progresá en México, que se transformó en Oportunidades e incursionó en zonas urbanas) o del aumento en el nivel de pobreza (como aconteció con los programas de empleos para jefes y jefas de hogar en Argentina) como resultado de recesiones económicas y crisis políticas y sociales profundas. Además, los organismos multilaterales de crédito —como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)— toman carta en el tema e impulsan —como objetivo de una estrategia global de reducción de la pobreza— la implementación de programas nuevos o la revisión de otros antiguos. Todos estos programas tienen en común el establecimiento de ciertos requisitos de elegibilidad de la población beneficiaria, usando como instrumento básico la focalización. En ellos se manifiestan también la necesidad de implementar mecanismos de inclusión social basados, fundamentalmente, en el fortalecimiento de los activos de los sectores más pobres de la población. En este documento se sistematizará el conocimiento acumulado acerca de las relaciones entre dinámica demográfica y pobreza, se plantearán las orientaciones de políticas que se derivan de tales relaciones y se discutirán las maneras y las posibilidades de integrar este conocimiento en esos programas.



### **III. Dinámica demográfica y pobreza**

Los patrones de fecundidad y mortalidad de la población pobre difieren de los correspondientes a la población no pobre; ambas variables suelen tener intensidades más altas entre los pobres. Por esto, se ha planteado que el rezago en la transición demográfica suele caracterizar a los pobres (CEPAL/CELADE, 2002 y 1998; Chackiel y Schkolnik, 1998). El resultado neto de este rezago en la transición es una tasa de crecimiento vegetativo de la población pobre sistemáticamente superior al de la población no pobre. Vale decir, la mayor fecundidad entre los pobres sobrecompensa su mayor mortalidad. Esta dinámica demográfica de la pobreza ha sido identificada como un factor que contribuye a la reproducción intergeneracional de la pobreza (CEPAL, 2003; Merrick, 2002; Wodon y otros, 2001; Martínez, 1996; CELADE, 1995 y 1994). La última aseveración tiene al menos tres bases de fundamentación. El ángulo histórico ha sido el agregado, es decir el que se sitúa a escala de colectivos, normalmente países o regiones. Desde este ángulo, el rezago en la transición característico de los países pobres se expresaría por un crecimiento más rápido y una estructura más juvenil, erosionando las capacidades de inversión productiva, de por sí escasas en ellos. La evidencia todavía sugiere que, a escala agregada, pobreza y rezago son concomitantes, pues las comunidades nacionales y subnacionales más pobres de la región aún registran los niveles más altos de fecundidad y mortalidad. Así, los países y regiones con menos presupuesto deben enfrentar un más alto ritmo de expansión de los requerimientos sociales derivados de su transición demográfica más tardía.



Como es bien sabido, la transición demográfica se extendió por casi toda la región (con la salvedad de Haití) y con ello el crecimiento de la población pasó de 3% medio anual en el decenio de 1960 a uno del orden de 1,5% en la actualidad. Sin embargo, la experiencia de la región, de avance sostenido de la transición demográfica bajo condiciones de pobreza persistente e incluso creciente, deja de manifiesto la necesidad de un enfoque integrado para superar la pobreza, dentro del cual el avance de la transición es sólo uno de sus componentes.

Los otros dos ángulos para examinar la relación entre pobreza y rezago transicional tienen un carácter microsocioal, pues atañen a los hogares y los individuos. Aunque su exposición requiere distinguir por una parte el comportamiento reproductivo, y la morbilidad, por otra, el planteamiento central es que tanto a escala de hogares como de individuos la asociación entre condiciones de pobreza y niveles elevados de fecundidad y mortalidad erosiona los ingresos (por enfermedad y por costos de crianza), restringe el acceso al mercado de trabajo o limita las opciones laborales (sobre todo para las mujeres) y coarta la adquisición de activos (entre ellos los educativos), dificultando la salida de la condición de pobreza. En términos de reemplazo generacional, esta asociación entre pobreza y rezago se denomina transmisión intergeneracional de la pobreza (CEPAL, 2003; Wodon y otros, 2001; Aldaz-Carrol y Morán, 2001; Carrasco, Martínez y Vial, 1998; CEPAL/CELADE, 1996, 1995; CELADE, 1994; CEPAL, 1992), que estilizadamente significa que los niños nacidos en hogares pobres no son adecuadamente atendidos y, al ser muchos, su nutrición, la atención paterna y la inversión hecha en cada uno de ellos en educación y salud resulta escasa en términos absolutos y relativos; por ello, al llegar a adultos están en una situación desventajosa para su inserción adecuada en el mercado laboral y tienden a replicar la condición de pobreza de sus progenitores.

## A. Comportamiento reproductivo: las proles numerosas

Recientemente, Birdsall y Sinding (2001) sintetizaron los mecanismos a través de los cuales los niveles elevados de fecundidad abonan a la reproducción de la pobreza: a) una prole más numerosa reduce la capacidad de consumo de los hogares, b) disminuye el bienestar de todos sus miembros y, c) cae la capacidad de acumulación de activos. En América Latina, el vínculo entre la conducta reproductiva de los sectores pobres de la población y la transmisión intergeneracional de la pobreza, ha sido ampliamente estudiado desde el decenio de 1960 (CEPAL, 2003; CEPAL/CELADE, 2002; Hicks y Valdés, 2001; Lagos y Arriagada, 1999; CEPAL/CELADE, 1998 y 1995; Martínez, 1996; CELADE, 1994; Uthoff, 1990). Estas investigaciones muestran que el fuerte descenso de la fecundidad regional desde la segunda posguerra se ha dado con diversa intensidad en todos los países de la región, excluido Haití. Más importante para la relación entre fecundidad y pobreza, la evidencia proveniente de censos y encuestas especializadas —como las de “demografía y salud” (DHS, que realiza Macro Inc.) y las de salud reproductiva y materno/infantil que se levantan en la región con apoyo del Center for Disease Control (CDC)— sugieren que en la mayoría de los países, la fecundidad ha bajado de manera transversal en términos sociales, es decir, cayó en todos (o la gran mayoría) los grupos socioeconómicos (Del Popolo y Bay, 2003; Rodríguez, 2003b; Chackiel y Schkolnik, 1998; CEPAL/CELADE, 1995).

En el cuadro 1 se ilustra el carácter transversal del descenso de la fecundidad y se aprecian especificidades nacionales. Como no se dispone de datos para comparar la trayectoria de la fecundidad según condición de pobreza, se seleccionaron dos indicadores que tienen algún grado de proximidad con la pobreza: la zona de residencia (urbana o rural) y el nivel educativo alcanzado. La pobreza es más alta en las zonas rurales y entre los menos educados. En el cuadro 1 se aprecia, en primer lugar, una marcada caída de la fecundidad entre principios y mediados del decenio de 1980 y mediados y fines del decenio de 1990 para la mayoría de los países. Dada la naturaleza cambiante del peso de los diferentes grupos socioeconómicos expuestos en el cuadro 1, el cambio porcentual de la tasa global de fecundidad para el conjunto del país se nutre tanto del cambio de los niveles

reproductivos dentro de cada grupo como de las modificaciones de la composición socioeconómica a escala nacional (Chackiel y Schkolnik, 2003). Como en la mayoría de los casos este cambio de composición se dio en términos de un aumento del peso de los grupos con menor fecundidad (zonas urbanas y personas con educación secundaria o más) el descenso porcentual nacional es mayor que el que se obtiene de la baja de la TGF en cada grupo. En segundo lugar, el cuadro presenta un panorama con marcadas reducciones entre los grupos más afectados por la pobreza (habitantes del campo y personas con baja educación). Por lo mismo, en numerosos países se ha experimentado en los últimos 20 años una tendencia a la convergencia de la intensidad reproductiva. Con todo, los grupos socioeconómicos más favorecidos son los que han reducido con mayor fuerza la fecundidad, ensanchando las brechas socioeconómicas de la reproducción. En tercer término, el cuadro permite concluir que, con independencia de este proceso de convergencia o ensanchamiento de brechas, el distinto punto de partida de los procesos de descenso sostenido de la fecundidad tiene efecto contemporáneo, lo que se refleja en la sistemática menor fecundidad de los grupos más educados. Y en cuarto término, el cuadro llama la atención sobre la situación de virtual ausencia de control sobre la reproducción que experimentan los grupos más pobres y excluidos en los países más pobres (Bolivia, Guatemala, Honduras y Haití), donde las mujeres sin educación que siguen siendo una fracción no menor de la población en edad reproductiva todavía tienen más de 6 hijos en promedio y no presentan signos de reducción en los últimos 15 años.

La mayor fecundidad de las mujeres pobres influye en su posición social, en sus dificultades para acumular activos educativos para insertarse en el mercado de trabajo. En el cuadro 2 se presenta evidencia reciente basada en procesamientos especiales de microdatos censales. Se aprecia que a una edad donde las mujeres están en plenas condiciones para trabajar, la cantidad de hijos inhibe la participación laboral; este efecto tiende a ser más alto entre las mujeres menos educadas.

En el gráfico 1 se presentan los quintiles de bienestar (elaborados por Macro Inc. y basados en indicadores sobre condiciones de vida y disponibilidad de bienes y servicios aplicados a las encuestas de demografía y salud a escala mundial). Aunque la medida difiere de las usadas oficialmente en la región —en su mayoría basadas en un enfoque de pobreza absoluta, que opera con hogares cuyo nivel de ingreso o de consumo per cápita es inferior a una “línea de pobreza”— se inserta claramente entre las opciones de medición que reconoce la literatura, pues se acerca a la medición clásica mediante las necesidades básicas insatisfechas (NBI) o a la más reciente mediante posesión de activos. Destaca la persistente diferencia del comportamiento reproductivo, en este caso la intensidad de la fecundidad según niveles de pobreza. Los datos son coherentes con los presentados en el cuadro 1: las disparidades son menores en Brasil y República Dominicana —una visión diacrónica sugiere convergencia de la fecundidad entre grupos socioeconómicos— en comparación con las enormes brechas que exhiben Nicaragua y, sobre todo, Bolivia.

En el cuadro 3 se aprecia la vigencia de una de las expresiones más relevantes de la dinámica demográfica de la pobreza a escala doméstica: la carga de crianza que enfrentan los hogares pobres. Ello es consecuencia directa de sus niveles reproductivos más altos, aunque también puede influir una eventual predisposición a modalidades de coresidencia extensa. Se consideró como punto de corte el nivel de 4 niños o más por hogar, por cuanto supera claramente los niveles reproductivos medios de la región y, sobre todo, es una cifra de niños cuya crianza resulta difícil en una sociedad contemporánea. Los resultados, obtenidos de procesamientos de microdatos de censos recientes, son concluyentes, aunque muestran especificidades nacionales marcadas. En los países pobres y rezagados en esta transición —Honduras, Guatemala, Nicaragua— los hogares con 4 o más niños representan el 20% o más del total de hogares particulares, mientras que en los más avanzados en la transición —como Chile y Uruguay— no superan el 4%. Las disparidades socioeconómicas son acentuadas en los países más pobres, donde los hogares liderados por jefes con educación superior (una elite poco numerosa) registran índices marginales de alta presión de crianza (excluida Nicaragua, 1995). La transversalidad socioeconómica del avance de la transición demográfica también se aprecia en las cifras del cuadro 3, ya que incluso entre los hogares liderados por jefe con

nula o escasa escolaridad en Chile y Uruguay hay muy pocos que tienen más de tres niños; un caso excepcional es Brasil, donde la prevalencia de los hogares con alta carga de crianza es, comparada con países como Costa Rica y México, menor; pero la brecha respecto de la prevalencia entre los hogares liderados por jefes con educación superior sigue siendo significativa.

Cuadro 1

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LA TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD SEGÚN ZONA DE RESIDENCIA Y NIVEL DE EDUCACIÓN DE LA MADRE, PAÍSES Y FECHAS SELECCIONADAS**

País y año de la encuesta	TGF según zona de residencia y nivel de educación					
	Zona de residencia		Mayor nivel educacional alcanzado			Total
	Urbana	Rural	Sin educación	Primaria	Secundaria o más	Total
Belice, 1991	3,9	5,8	6,0	4,5	3,2	4,5
Belice, 1999	3,1	4,2	5,1	3,6	2,7	3,7
<b>Cambio porcentual</b>	<b>-20,5</b>	<b>-27,6</b>	<b>-15,0</b>	<b>-20,0</b>	<b>-15,6</b>	<b>-17,8</b>
Bolivia, 1989	4,0	6,6	6,4	6,0	3,3	5,0
Bolivia, 1998	3,3	6,4	7,1	5,7	2,9	4,2
<b>Cambio porcentual</b>	<b>-17,5</b>	<b>-3,0</b>	<b>10,9</b>	<b>-5,0</b>	<b>-12,1</b>	<b>-16,0</b>
Brasil, 1986	2,8	5,1	6,2	3,6	2,0	3,4
Brasil, 1996	2,3	3,5	4,9	3,3	2,1	2,5
<b>Cambio porcentual</b>	<b>-17,9</b>	<b>-31,4</b>	<b>-21,0</b>	<b>-8,3</b>	<b>5,0</b>	<b>-26,5</b>
Colombia, 1986	2,6	4,7	5,2	3,9	2,4	3,2
Colombia, 2000	2,3	3,8	4,0	3,6	2,2	2,6
<b>Cambio porcentual</b>	<b>-11,5</b>	<b>-19,1</b>	<b>-23,1</b>	<b>-7,7</b>	<b>-8,3</b>	<b>-18,8</b>
Ecuador, 1987	-	-	6,4	5,2	3,0	4,3
Ecuador, 1999	-	-	5,6	4,2	2,4	3,3
<b>Cambio porcentual</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-12,5</b>	<b>-19,2</b>	<b>-20,0</b>	<b>-23,3</b>
El Salvador, 1998	2,8	4,6	5,0	4,1	2,7	
Guatemala, 1987	4,0	6,4	6,8	5,1	2,7	5,5
Guatemala, 2002	3,4	5,2	6,4	4,72	2,1	4,4
<b>Cambio porcentual</b>	<b>-15,0</b>	<b>-18,8</b>	<b>-5,9</b>	<b>-7,5</b>	<b>-22,2</b>	<b>-20,0</b>
Haití, 1994/1995	3,3	5,9	6,1	4,8	2,5	4,8
Haití, 2000	3,4	5,8	6,1	5,3	2,7	4,7
<b>Cambio porcentual</b>	<b>3,0</b>	<b>-1,7</b>	<b>0,0</b>	<b>10,4</b>	<b>8,0</b>	<b>-2,1</b>
Honduras, 1983	-	-	8,0	6,2	3,3	6,3
Honduras, 2001	3,3	5,6	6,5	5,2	2,7	4,4
<b>Cambio porcentual</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-18,8</b>	<b>-16,1</b>	<b>-18,2</b>	<b>-30,2</b>
México, 1982	-	-	7,2	4,8	3,0	4,7
México, 1997	-	-	4,7	3,3	2,2	2,7
<b>Cambio porcentual</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-34,7</b>	<b>-31,3</b>	<b>-26,7</b>	<b>-42,6</b>
República Dominicana, 1986	3,1	4,8	5,2	4,2	2,7	3,7
República Dominicana, 2002	2,8	3,3	4,7	3,6	2,4	3,0
<b>Cambio porcentual</b>	<b>-9,7</b>	<b>-31,3</b>	<b>-9,6</b>	<b>-14,3</b>	<b>-11,1</b>	<b>-18,9</b>
Perú, 1986	3,1	6,3	6,6	5,0	2,9	4,1
Perú, 2000	2,2	4,3	5,1	4,1	2,2	2,8
<b>Cambio porcentual</b>	<b>-29,0</b>	<b>-31,7</b>	<b>-22,7</b>	<b>-18,0</b>	<b>-24,1</b>	<b>-31,7</b>

**Fuente:** www.measuredhs.com (29 diciembre, 2003); Chackiel y Schkolnik, 2003; <http://ccp.ucr.ac.cr>. Guatemala, 2002: Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil, Informe resumido 2002 (2003), Guatemala (varios; encuesta del tipo CDC).

**Nota 1:** la TGF tiene como período de referencia los tres años previos a la encuesta.

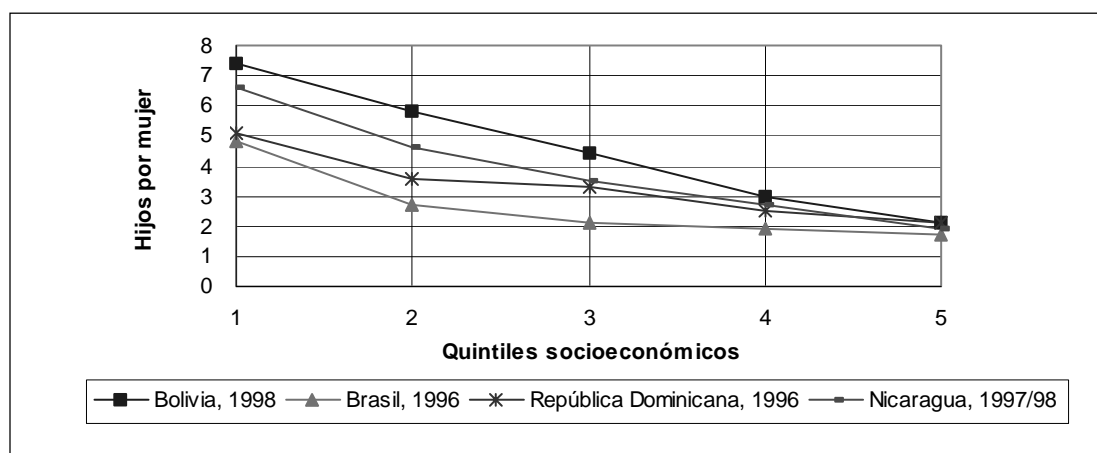
**Nota 2:** el cambio porcentual se calculó como:  $\frac{(TGF_{final} - TGF_{inicial})}{TGF_{inicial}} * 100$

**Cuadro 2**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS DE PARTICIPACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES**  
**DE 32 AÑOS DE EDAD EN SITUACIONES POLARES DE TRAYECTORIA EDUCATIVA**  
**SEGÚN NÚMERO DE HIJOS. PAÍSES Y FECHAS SELECCIONADOS**

N° de hijos	Bolivia, 2001		México, 2000		Costa Rica, 2000		Panamá, 2000	
	Escolaridad							
	4 años	10 años	4 años	10 años	4 años	10 años	Primaria incompleta	Secundaria completa
Sin hijos	57,7	59,0	40,0	70,5	35,3	58,3	30,3	61,9
1 hijo	49,3	57,0	40,2	57,0	28,6	47,6	29,9	57,2
2 hijos	42,6	49,5	28,7	42,4	19,7	26,0	18,2	50,9
3 hijos	43,8	44,6	26,0	40,0	21,6	27,6	23,3	43,2
4 hijos o más	42,8	46,1	28,5	51,0	21,8	26,5	17,4	39,5
Total	42,2	48,6	27,7	48,2	22,8	35,3	18,5	51,8

Fuente: Rodríguez, 2003b.

**Gráfico 1**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD**  
**POR QUINTIL SOCIOECONÓMICO, PAÍSES SELECCIONADOS**



Fuente: procesamiento especial de las encuestas EDS.

**Cuadro 3**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PORCENTAJE DE UNIDADES DOMÉSTICAS CON 4 O MÁS NIÑOS**  
**MENORES DE 15 AÑOS SEGÚN NIVEL DE EDUCACIÓN DEL JEFE, PAÍSES SELECCIONADOS**

País, año censal y unidad de referencia	Sin educación	Primaria	Secundaria	Superior	Total
Bolivia, 2001 <sup>a</sup>	11,0	19,1	11,9	3,5	13,7
Brasil, 2000	7,9	4,9	2,2	0,8	4,1
Chile, 2002	2,0	2,5	1,9	1,7	2,1
Costa Rica, 2000 <sup>a</sup>	9,7	7,3	5,0	2,2	6,1
Ecuador, 2001	12,3	11,3	6,1	2,6	8,7
Guatemala, 2002	28,0	25,6	9,6	4,0	22,8
Honduras, 2001	26,0	21,9	9,7	4,5	20,3
México, 2000	12,3	11,9	5,9	2,4	8,8
Nicaragua, 1995 <sup>a</sup>	37,7	29,9	17,3	7,8	29,3
Panamá, 2000 <sup>a</sup>	18,5	11,4	6,0	2,1	8,7
Uruguay, 1996	3,2	4,0	2,9	1,4	3,4
Venezuela, 2001	10,5	10,5	6,1	3,1	8,4

Fuente: procesamiento de las bases de microdatos censales (con REDATAM); en Honduras procesamiento desde <http://198.92.126.87/cgi-bin/RG4WebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=cnpv2001&MAIN=WebServerMain.inl>

<sup>a</sup> En estos países, la unidad de referencia es la vivienda; en los demás es el hogar. En Brasil, la unidad es la familia.

Los hogares con muchos niños enfrentan condiciones demográficas desfavorables para superar los umbrales de pobreza, cualquiera sea la manera de definirla (ingreso, educación, equipamiento). Por ello, el bienestar de las personas y las familias, incluida la probabilidad de revertir condiciones de pobreza, se beneficia con la promoción de la salud reproductiva y el ejercicio de los derechos reproductivos, por la persistencia de fecundidad no deseada, acción que atañe a instituciones públicas, organismos no gubernamentales y la comunidad en su conjunto.

Un elemento destacable —y que contribuye a explicar las diferencias de fecundidad por grupos sociales— es la fecundidad no deseada. El número ideal de hijos declarado por las mujeres es más homogéneo entre estratos sociales que la fecundidad observada (CEPAL, 1998), lo que señala dificultades para el ejercicio de los derechos reproductivos entre las mujeres pobres (CEPAL/CELADE, 2002), pues indica que la sociedad no está proporcionando a los grupos más pobres los medios para hacer coincidir la fecundidad observada con la deseada. La evidencia disponible muestra también que esta falta de correspondencia entre lo observado y lo deseado está sostenida por las bajas tasas de acceso a métodos anticonceptivos. A pesar de este hallazgo, no debe perderse de vista que entre los determinantes profundos del uso de métodos de control de la fecundidad, se encuentra la importancia desigual que asumen los costos y los beneficios de los hijos entre diversos estratos sociales. La falta de información, los costos de traslado, el bajo salario que ofrece el mercado laboral a las mujeres pobres, la baja probabilidad de inserción en la fuerza laboral en condiciones económicas favorables son aspectos que confluyen en la explicación del fenómeno.

Con todo, el conocimiento de los métodos anticonceptivos ha venido aumentando en América Latina y el Caribe durante los últimos años y se encuentra bastante generalizado en la región. Los datos de las encuestas de demografía y salud muestran que casi un 94% de las mujeres en América Latina declaran conocer algún método anticonceptivo. En algunos países esa cifra llega al 100% (República Dominicana 1999), mientras que en otros como Guatemala en 1995 o en Bolivia en 1998 tan sólo un 75% de las mujeres de las zonas rurales está en esa situación. Pero el conocimiento no es condición suficiente para igualar la fecundidad deseada con la observada. Los datos disponibles muestran diferencias claras y acusadas en el porcentaje de esas mujeres que declaran no usar los métodos a pesar de conocerlos.<sup>3</sup> Existe un amplio conjunto de factores que explican esta discrepancia entre conocimiento y uso, entre ellos, falta de recursos económicos, escollos culturales, debilidades institucionales (limitación de la oferta) y la falta de acuerdo en la pareja. Una proporción no menor de ellas discrepa sobre el uso de métodos de regulación de la fecundidad, situación particularmente frecuente entre los grupos pobres, donde la valoración de los papeles de madre y de esposa se antepone a otras inserciones sociales posibles, en particular las relacionadas con el mercado de trabajo. La regla es que los grupos pobres presentan los mayores porcentajes de fecundidad no deseada y las menores tasas de acceso a los métodos anticonceptivos. De allí, entonces, la importancia que adquieren las consideraciones de género y de derechos humanos en los programas que pretenden actuar en este sentido.

Las políticas en materia reproductiva dirigidas a los grupos pobres deben apuntar a debilitar las fuerzas que impiden la convergencia entre la fecundidad deseada y la observada y se debe eliminar los escollos que restringen el acceso a la información, la educación y a los medios y así materializar las aspiraciones reproductivas, en especial de las mujeres. Si esto se combina con las políticas dirigidas a ampliar las oportunidades sociales y económicas de los grupos más desfavorecidos de la sociedad, el cambio reproductivo encontrará un terreno fértil para hacer efectiva su contribución a un mejoramiento sostenido del bienestar de las familias. Entre las políticas vinculadas al ámbito reproductivo, una mayor equidad de género y el ejercicio pleno de los derechos humanos pueden provocar fuerte impacto no sólo en la dinámica demográfica, sino también en cuanto a la reproducción intergeneracional de la pobreza. La equidad de género es sólo

---

<sup>3</sup> Se estima que el 57% de las parejas latinoamericanas y caribeñas en edad reproductiva usan algún método anticonceptivo y en su mayoría (49%) un método moderno (CEPAL, 1998).

uno de los planos relevantes de las desigualdades que tienen expresiones en materia reproductiva; en efecto, las políticas destinadas a reducir las desigualdades socioeconómicas y territoriales también forman parte del arsenal de intervenciones que debe usarse para favorecer la convergencia entre la fecundidad deseada y la observada.

Así, aunque es indiscutible que la sobrecarga de crianza no es el único elemento que impone barreras a la acumulación de capital humano entre los más pobres, las intervenciones que procuren reducir la incidencia de la pobreza deben considerar entre sus intervenciones la mayor intensidad reproductiva entre los pobres.

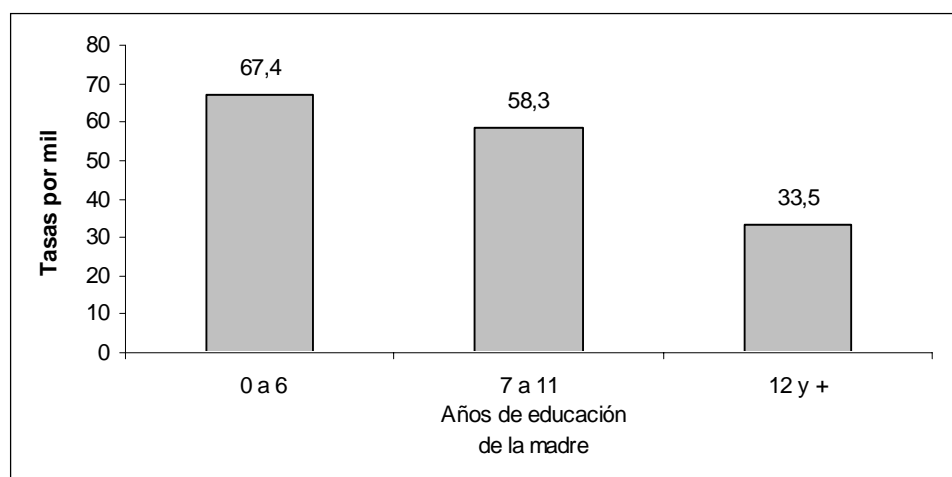
## B. Mortalidad

Como ya se señaló para la fecundidad, el descenso de la mortalidad en la región fue persistente y generalizado durante los últimos años, pero las diferencias entre países y entre grupos clasificados según su condición de pobreza continúan mostrando fuertes disparidades. Una manera de evaluar las diferencias socioeconómicas de mortalidad es concentrarse en indicadores sensibles a las condiciones sociales de las personas, entre los que cumplen con esa condición están la tasa de mortalidad infantil, la tasa de mortalidad materna y la tasa de mortalidad adulta.

### B.1. Mortalidad infantil

Si se analizan las diferencias sociales en la mortalidad infantil se advierte que las tasas que se registran entre grupos pobres y excluidos son varias veces más altas que las medias nacionales, incluso en los países que han avanzado más en la transición demográfica. No se dispone en este caso de cifras que permitan relacionar de manera directa a diferencias sociales de muerte en la infancia con la pobreza por ingresos, pero sí es posible examinar algunos indicadores que aproximen la relación entre ellos. Usando la educación de la madre como un indicador de nivel socioeconómico de las familias, se construyó el gráfico 2, donde se representa el promedio simple de siete países que contaban con información reciente (Bolivia, Colombia, Guatemala, Haití, Nicaragua, Perú y República Dominicana).

**Gráfico 2**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MORTALIDAD INFANTIL SEGÚN AÑOS DE EDUCACIÓN DE LA MADRE, PAÍSES SELECCIONADOS, CIRCA 1995**



Fuente: tabla B, anexo.

La mortalidad infantil en los estratos socioeconómicos bajos (en este caso, los menos educados) supera, en promedio, en más de un 100% a la media de los estratos altos; estos últimos están agrupados considerando como umbral los 12 años de escolaridad. Es probable, entonces, que si se incorporan al análisis los estratos con mayor educación surjan diferencias aún más marcadas. Bolivia, en 1998, daba cuenta de una diferencia algo mayor al 170% y Perú, en 2000, de un 168%.

Aunque los datos anteriores traten de disparidades sociales “observadas” verdaderamente elevadas, con las mismas cifras se podría también mostrar cuán lejos se encuentra la mortalidad infantil de los grupos más aventajados de la estructura social, con relación a 10 por mil, que es el nivel alcanzado por países de la región ya avanzados en sus transiciones demográficas. Así, el nivel medio de mortalidad infantil provenientes de madres con 12 o más años de educación formal es de 235% sobre el 10 por mil; Haití en 459% y Bolivia y Guatemala en 310%, aproximadamente. En suma, no obstante los enormes avances en materia de reducción, la TMI aun es alta y marcadamente desigual en la región lo que afecta mucho más intensamente a los pobres.

La baja educación materna que se traduce en mayor mortalidad infantil es producto de una constelación de variables, entre ellas el conocimiento sobre el cuidado del niño sano y enfermo, las decisiones familiares acerca de la asignación de los recursos del hogar (distribución del alimento entre sus miembros, por ejemplo), la decisión de consultas médicas y los diferenciales de fecundidad, que se analizaron en el apartado previo.

Una periodización del momento en el que se produce la muerte del niño puede ayudar a analizar las causas predominantes en las distintas etapas de la transición demográfica y las políticas adecuadas para reducir la mortalidad infantil. La sobremortalidad en las etapas incipientes de la transición demográfica se explica fundamentalmente por causas evitables originadas por procesos infecciosos. Otro elemento importante en el análisis de los diferenciales sociales de esta mortalidad es el lugar de residencia de las madres y la ubicación geográfica de los grupos de riesgo. En el cuadro 4 se muestran los datos más recientes de cuatro países para dos fechas suficientemente alejadas entre sí.

**Cuadro 4**  
**MORTALIDAD INFANTIL (TASA POR MIL) SEGÚN RESIDENCIA DE LA MADRE,  
PAÍSES Y FECHAS SELECCIONADOS**

País	Fecha*	Urbana	Rural	Total
Colombia	1986	37,5	40,7	38,7
	2000	21,3	31,1	24,4
República Dominicana	1986	71,9	67,9	70,1
	1999	35,3	39,1	36,8
Guatemala	1987	66,6	84,2	79,2
	1998/1997	49,0	49,1	49,1
Perú	1986	55,8	106,1	79,1
	2000	28,4	60,3	43,2

**Fuente:** Encuestas de Demografía y Salud, [www.measuredhs.com](http://www.measuredhs.com).

\* Fecha de la encuesta. Los datos corresponden, aproximadamente, a diez años antes.

La reducción de la mortalidad infantil se tradujo, en algunos casos, en una disminución de la disparidad entre zonas urbanas y rurales. Como se trata de pocos casos, es imposible lograr alguna generalización a partir de esta información. Sin embargo, reviste mucho interés la observación de los diferenciales persistentes aún para las épocas más recientes. Tal como se desprende de la información, a pesar de la reducción generalizada de la mortalidad infantil en los países, persisten ciertas disparidades no sólo entre áreas urbanas y rurales, sino entre las unidades administrativas de un mismo país. Sirvan como ejemplo los casos de Chile, Costa Rica y Brasil.

En Santiago de Chile, la tasa de mortalidad infantil de la comuna donde residen los grupos de más altos ingresos (Vitacura) fue de 6,6 por mil en el año 2000, mientras que en las comunas con mayores niveles de pobreza (por ejemplo, La Pintana) registró tasas del 13,5 por mil ([www.ine.cl](http://www.ine.cl)). En Costa Rica, a principios de la década de 1990, las tasas de mortalidad infantil de los cantones con nivel de vida más alto eran cercanas al 12,2 por mil, frente a 18,7 por mil observado en los cantones con menor nivel de vida (Behm Rosas, 1992). Hacia la misma fecha, las áreas del Municipio de São Paulo con menos del 30% de la población pobre tenían una tasa de mortalidad infantil del orden del 20 por mil, mientras que en aquellas con más del 50% de la población pobre eran superiores al 60 por mil (Akerman, Campanario y Borlina Maia, 1996).<sup>4</sup>

En el plano de las políticas antipobreza, los programas de mantenimiento de ingresos, la educación general y sanitaria, la provisión de los servicios básicos (agua potable) y la focalización territorial de los recursos podrían generar un alto impacto en esta dimensión demográfica.

## B.2. Mortalidad materna

La mortalidad materna es una de las expresiones más directas del daño a que están expuestas las mujeres durante su etapa fértil y es una consecuencia de problemas relacionados con el embarazo, el parto y el puerperio, tratables mediante medidas sencillas y de bajo costo (CEPAL, 1998). Las informaciones disponibles señalan que la mortalidad materna se encuentra más estrechamente relacionada con la disponibilidad de los servicios de salud que la mortalidad infantil. Esto permitiría entender, por ejemplo, por qué durante las últimas décadas la mortalidad materna en la región se ha mostrado más renuente al cambio que la mortalidad infantil (Gómez, 1997). A pesar de las dificultades para determinar con cierta exactitud el nivel de la mortalidad materna,<sup>5</sup> las evidencias muestran que las principales causas de defunción son: eclampsia, hemorragia del embarazo y el parto, aborto, sepsis puerperal, hipertensión y parto obstruido. Estas defunciones son evitables si se facilita el acceso de la población a los servicios básicos de sanidad y eludiendo riesgos inherentes al comportamiento reproductivo (gestaciones precoces y/o tardías, reducidos intervalos entre nacimientos, embarazos no deseados, entre otros).

Estos elementos ya se contemplaron en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), donde se destaca la necesidad de promover la salud de las mujeres y la maternidad sin riesgos, y así disminuir la morbilidad y mortalidad maternas y reducir las disparidades entre los países y dentro de ellos (Naciones Unidas, 1995).

Las encuestas de demografía y salud entregan cifras acerca de los diferenciales de mortalidad materna entre países. Se cuenta con datos de 11 países, y Bolivia y Perú registran las tasas más altas de la región. Le siguen Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Paraguay. Mientras la cifra más baja corresponde a México (CEPAL, 1998, cuadro 28: 155), un estudio específico reveló que, a mediados de 1990, la más alta de la región correspondía a Haití (FNUAP, 1997). Una investigación reveló que los mayores niveles de mortalidad materna se registran en los estratos sociales más desprotegidos y en las regiones más pobres de México. La razón de mortalidad materna en el Estado de Oaxaca es ocho veces superior a la de Nuevo León (CONAPO, 1996).

En cuanto a la evolución reciente —y considerando la escasez de datos—, sólo Argentina, Costa Rica y Chile mostraron reducciones persistentes de los niveles de mortalidad materna durante el último decenio. De acuerdo a la información disponible (poca y de mala calidad), los otros países de la región muestran un estancamiento relativo de la mortalidad materna desde 1990 (Naciones Unidas, 2003). Los países que registran aumentos en este tipo de mortalidad pueden haber mejorado su sistema de notificación y captación del dato y no aumentado sus niveles.

<sup>4</sup> Si bien estas cifras no son actuales, muestran claramente la situación de países en etapas postransicionales (Chile y Costa Rica).

<sup>5</sup> Esta dificultad se agrava con la omisión en los certificados de defunción del embarazo (Gómez, 1997).



### **B.3. Mortalidad adulta**

Los estudios sobre la mortalidad adulta en la región son escasos. Además, su análisis —dirigido a detectar diferenciales sociales— es sumamente complejo y la información disponible es todavía menos precisa que aquella de la mortalidad infantil y materna.

En el estudio de Hugo Behm (1992) se señala que los diferenciales sociales de muerte encontrados para la mortalidad infantil y materna son válidos también para la población adulta. Se ha detectó, por ejemplo, que en América Latina y el Caribe hay una mortalidad excesiva por cirrosis hepática que puede contribuir a producir fuertes diferenciales sociales de la mortalidad. Es probable que diversos factores de riesgo (alcoholismo, tabaquismo, condiciones de trabajo y violencia) tengan mayor incidencia en los sectores sociales más pobres, por lo que la enfermedad y la muerte podrían también mostrar estos contrastes para el adulto.

Pero quizá el aspecto que adquiere mayor relevancia en la actualidad —y que se remonta a un par de decenios— es el del Virus de Inmunodeficiencia Humana / Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (VIH / SIDA), que generó una epidemia propagada vertiginosamente y que afectaría más a los más pobres. Esta afirmación debe tomarse con cautela, dada la escasa información existente como para proporcionarle sustento empírico. En América Latina y el Caribe la epidemia habría comenzado entre fines de 1970 y comienzos de 1980. Se estima que hacia fines del 2001 alrededor de 1,8 millones de personas, entre adultos y niños, vivían con el VIH / SIDA (ONUSIDA y OMS, 2001). La epidemia parece más extendida en la región del Caribe que en América Latina. En varios países caribeños, el VIH / SIDA es una de las principales causas de muerte, y Haití y Bahamas son los países más afectados: sus tasas de prevalencia duplican el promedio de la región (Naciones Unidas, 2003).

## **C. Breve conclusión**

Si bien los estudios basados en datos agregados dan cuenta de claros progresos en materia de reducción de la sobrefecundidad y de la sobremortalidad de los sectores pobres de la región, los diferenciales sobre fecundidad no deseada, mortalidad infantil por grupos de pobreza, mortalidad materna y adulta, sugieren que todavía queda mucho por hacer. Además, estos diferenciales están asociados de manera más estrecha con los niveles de pobreza y su reproducción. En consecuencia, su tratamiento requiere más análisis y formulación de la intervención política para contribuir a mejorar el nivel de vida de un vasto sector de la población de la región.

## IV. Fecundidad adolescente

---

El descenso de la fecundidad no ha sido similar en los diferentes grupos de edad; mientras en las edades más avanzadas la caída ha sido más intensa que la media, el grupo de menores de 20 años aparece refractario al descenso. Numerosos indicios, aunque no siempre del todo consistentes, señalan que en varios países de la región, incluyendo algunos donde la caída reciente de la fecundidad total ha sido marcada, el nivel de fecundidad de este grupo etario durante las últimas dos décadas aumentó.

La preocupación por la fecundidad adolescente obedece a tres razones. La primera se refiere a las especificidades etarias de su trayectoria, pues las evidencias sugieren que su aumento se debe básicamente al incremento de la maternidad precoz, es decir, de jóvenes de 15-17 años (Rodríguez, 2003b; CEPAL/CELADE, 2002); en Brasil, la proporción de madres entre las muchachas de 15 a 19 años aumentó en 30% entre 1991 y 2000, mientras que la misma proporción entre las que tenían 15, 16 y 17 años de edad, lo hizo en un 52%, 49% y 37%, respectivamente (cuadro 5). En segundo lugar, la evidencia y los investigadores coinciden en sostener que la fecundidad adolescente y la pobreza son fenómenos fuertemente relacionados. Tercero, la maternidad precoz trae consecuencias desfavorables para las madres, sus hijos y sus padres y familiares (CEPAL/CELADE, 2002, 2000 y 1998). Esos embarazos menoscaban el proceso educativo, reducen la inserción adecuada en el mercado de trabajo y son claves en la transmisión intergeneracional de la pobreza. Los estudios sugieren que la maternidad antes de los 18 años es la más preocupante, por sus efectos nocivos sobre la salud de las jóvenes, la crianza de los niños y la deserción escolar (CEPAL/CELADE, 2002; Guzmán y otros, 2000).

Datos obtenidos de procesamientos especiales de censos de población de las rondas de 1990 y de 2000 (cuadro 5) aportan más evidencia sobre las tendencias y asociaciones descritas en los párrafos anteriores. De las 45 comparaciones posibles (9 países y 5 grupos de edad) en más de 40 se registra aumento o igualdad en la proporción de madres adolescentes durante la década de 1990, lo que sugiere que, más que refractaria al descenso, la maternidad en estas edades aumentó durante el decenio de 1990.

**Cuadro 5**

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PORCENTAJE DE MUJERES DE 15 A 19 AÑOS CUMPLIDOS QUE SON MADRES. PAÍSES SELECCIONADOS, CENSOS DE LAS RONDAS DE 1990 Y 2000**

País	Fecha	Años de edad					Total
		15	16	17	18	19	
Bolivia	1992	1,6	4,4	9,9	17,9	28,0	11,7
	2001	2,0	5,7	11,7	20,8	29,2	13,5
Brasil	1991	2,2	5,2	10,2	17,1	24,4	11,5
	2000	3,3	7,7	14,0	21,3	28,8	15,0
Chile	1992	2,1	4,8	9,8	16,1	24,8	11,8
	2002	6,3	5,1	10,2	16,7	24,1	12,3
Costa Rica	1984	2,0	5,6	10,9	18,6	27,5	12,8
	2000	2,5	6,2	11,8	19,8	27,5	13,2
Ecuador	1990	6,2	5,4	11,0	19,4	27,9	13,5
	2001	3,2	8,1	14,9	23,9	32,5	16,3
México	1990	1,4	3,8	8,6	16,1	24,2	5,8
	2000	1,8	4,8	10,7	18,2	26,2	7,6
Panamá	1990	3,6	8,2	15,2	22,4	30,8	16,1
	2001	4,1	9,3	16,2	25,4	33,3	17,4
Uruguay	1985	1,2	3,4	7,2	12,4	19,3	8,4
	1996	5,0	7,7	12,8	18,4	24,6	13,9
Venezuela	1990	3,3	4,7	9,4	15,1	22,1	13,8
	2001	3,2	7,5	13,7	21,8	29,9	15,0

Fuente: procesamiento especial de las bases de microdatos censales; Rodríguez (2003b).

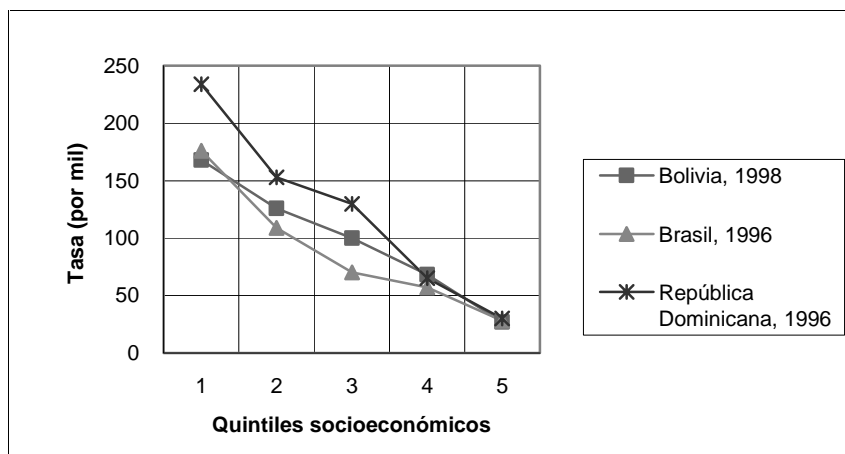
Diversos indicadores de encuestas especializadas refuerzan estas conclusiones y un ejemplo, es la información acerca del porcentaje de mujeres de 15 a 19 años que han sido madres o que están embarazadas de su primer hijo al momento de la encuesta.<sup>6</sup> Se aprecia claramente que las de 17 años de edad registran aumentos de la fecundidad durante el decenio de 1990 en todos los países que aparecen en la tabla. También se advierte que sólo en dos de los siete países incluidos (Bolivia y Guatemala) descendió el porcentaje de mujeres que han sido madres o están embarazadas de su primer hijo. En los cinco restantes, el aumento fue notorio.

La fecundidad adolescente es indiscutiblemente un elemento que debe incluirse en la denominada “dinámica demográfica de la pobreza”. Mas aun, la evidencia reciente indica que es el componente más duro de tal dinámica. Así, si bien las jóvenes latinoamericanas actuales tendrán entre 2 y 3 hijos al final de su vida fértil (y no los 5 o 6 que tuvieron las mujeres que actualmente tienen más de 50 años), el hecho de que el primero de estos niños se siga teniendo a edades similares a las registradas 30 o 40 años atrás hace surgir dudas sobre los dividendos y ventajas que entraña esta menor fecundidad total. Un punto destacable es que, a diferencia de lo que ocurre con el rezago transicional, la fecundidad adolescente —que atañe al calendario de la fecundidad y no forzosamente a su nivel, aunque históricamente ha anticipado una intensidad reproductiva alta—, no presenta disparidades sistemáticas entre países más y menos pobres; Bolivia y Haití tienen tasas de fecundidad adolescente y proporciones de madres adolescentes más bien bajas en el contexto

<sup>6</sup> Se trata de las Encuestas de Demografía y Salud (ENDESA o DHS); [www.measuredhs.com](http://www.measuredhs.com).

regional (CEPAL/CELADE, 2002 y 2000; www.measuredhs.com); lo que ha sido destacado como una señal inequívoca de los condicionantes culturales presentes en las disparidades internacionales de esta fecundidad. Dentro de los países, la fecundidad adolescente se expresa claramente como un comportamiento esencialmente circunscrito a los pobres.

**Gráfico 3**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS DE FECUNDIDAD ADOLESCENTE, SEGÚN QUINTILES SOCIOECONÓMICOS, PAÍSES Y FECHAS SELECCIONADOS**



Fuente: procesamiento especial de las encuestas EDS.

El procesamiento de los datos censales proporciona evidencia reciente y pormenorizada sobre la mayor probabilidad de ser madres durante la adolescencia que tienen las jóvenes con escasa educación o que viven en zonas rurales. En el año 2000, entre las mujeres mexicanas de 15 a 19 años de edad sin instrucción formal, el 27% era madre, frente al 4% de las que tenían bachillerato. Indicadores más rigurosos de la situación socioeconómica, que combinan el nivel educativo de las jóvenes con el estrato socioeconómico de su hogar (medido según un índice compuesto de equipamiento del hogar), muestran que las adolescentes de 17 años de los grupos más pobres tienen entre 14 y 30 veces más probabilidades de haber sido madres que las de los grupos más acomodados (cuadro 6). La situación de Honduras es preocupante, pues el segmento de mujeres jóvenes en condiciones muy desmedradas representa casi un 17% del total de mujeres de 17 años y una de cada tres de ellas ya había sido madre a los 17 años.

**Cuadro 6**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MUJERES DE 17 AÑOS DE DOS GRUPOS SOCIOECONÓMICOS EXTREMOS: PORCENTAJE DE MADRES ADOLESCENTES E INDICADORES DE COMPARACIÓN**

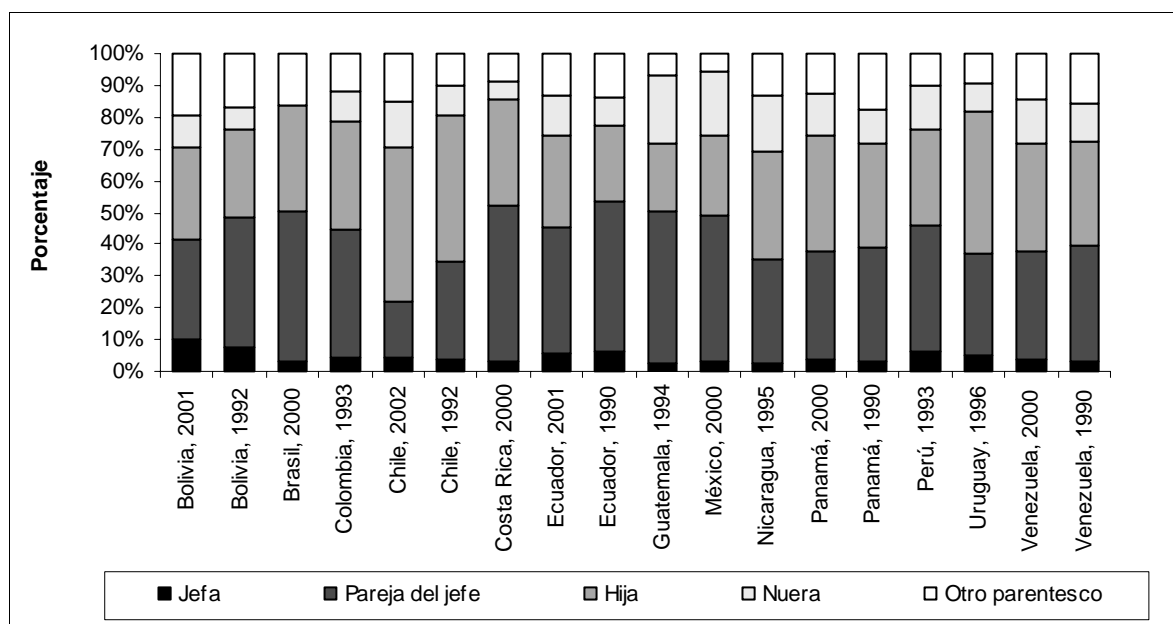
País y fecha	Porcentaje de madres		Disparidad e indicadores del peso de los dos grupos comparados		
	Grupo bajo-bajo	Grupo alto-alto	Disparidad	% grupo bajo-bajo	% grupo alto-alto
Costa Rica, 1984	30,5	2,2	13,9	5,7	16,9
2000	35,9	1,3	28,7	6,3	20,8
Honduras, 1988	27,5	2,3	12,0	34,5	3,8
2001	31,8	2,0	15,7	16,6	8,8
Panamá, 1990	44,8	1,9	23,7	9,0	31,5
2000	48,6	2,9	16,9	6,2	27,4

Fuente: Rodríguez, 2003c.

**Notas:** a) grupo bajo-bajo: estrato bajo y educación baja (0-4 años); grupo alto-alto: estrato alto y educación alta (10 años o más); b) la disparidad se calcula como el cociente entre el porcentaje de madres del grupo bajo-bajo y el porcentaje de madres del grupo alto-alto; c) los porcentajes de los grupos bajo-bajo y alto-alto se presentan para dejar constancia de que en ambos casos se trata de segmentos de la población no ínfimos.

Estos resultados señalan una expresión muy clara de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Siendo sólo una asociación y no una relación causal, las mujeres excluidas tempranamente de la enseñanza formal inician su etapa reproductiva a edades inferiores, con lo cual su situación de exclusión tiende a perpetuarse y a transmitirse a su prole (CEPAL, 1998; CEPAL/UNFPA, 2001; CEPAL/CELADE, 2002, 2000). Algunas investigaciones con datos censales (Rodríguez, 2003b y 2003c) sugieren que la permanencia en la escuela hasta grados avanzados tiene una asociación muy significativa con la nuliparidad; las cifras también sugieren que si ocurre la maternidad, las jóvenes llevaban una trayectoria educativa normal tienen muchas más probabilidades de retornar a la escuela después del parto; en alguna medida se mitiga una de las consecuencias más complicadas de la fecundidad adolescente: la deserción escolar definitiva. Además, como los padres adolescentes pobres y sus familiares carecen de recursos para afrontar la crianza de los niños, ingresan a la fuerza de trabajo, redistribuyen responsabilidades a través de sus redes de apoyo, consistentes por lo general en familiares (Rodríguez, 2003b; CEPAL/CELADE, 2002) o rehuyen sus obligaciones, afectando directamente el futuro de sus hijos. De hecho, hay indicios de que crecientemente la maternidad adolescente se experimenta en condiciones de soltería y por lo mismo, las muchachas requieren del apoyo de su familia para subsistir (gráfico 4).

**Gráfico 4**  
**AMÉRICA LATINA: RELACIÓN DE PARENTESCO DE LAS MADRES ADOLESCENTES CON EL HOGAR, PAÍSES Y FECHAS SELECCIONADOS**



Fuente: procesamiento especial de las bases de microdatos censales.

De este breve examen surgen varias orientaciones de política. Primero, el éxito de los programas de educación sexual, salud reproductiva y planificación familiar entre los adultos no se replica necesariamente entre los adolescentes, grupo expuesto a numerosos estímulos para el inicio de la actividad sexual y que, simultáneamente, enfrenta restricciones o dificultades para acceder a medios anticonceptivos en los programas tradicionales (CEPAL/CELADE, 2002 y 2002; Guzmán y otros, 2001; Monroy y Martínez, 1986). Esa laguna debe ser encarada considerando que las prioridades han de ser evitar los embarazos no deseados y educar para que los muchachos y muchachas adopten decisiones informadas, libres y responsables. Segundo, más que la ampliación de conocimientos generales sobre métodos anticonceptivos —aunque ello todavía puede ser necesario entre los grupos más pobres y excluidos, como los indígenas— los y las adolescentes

necesitan conocimientos específicos sobre su uso y empoderamiento para tomar decisiones responsables en el plano sexual y en el reproductivo. Tercero, se requieren intervenciones que, sin incentivar la maternidad temprana apoyen (incluyan) a las embarazadas y madres adolescentes, en especial en lo que atañe a continuar los estudios y a compatibilizar la crianza con la inserción laboral. Una adolescencia sin el embarazo y la maternidad precoces, facilita a las jóvenes el proceso de acumulación de activos y de generación de ingresos a lo largo de su ciclo vital. Es decir, si bien no garantiza un futuro sin pobreza, lo facilitaría. Por el contrario, el embarazo y la maternidad a edades tempranas imponen severos límites e involucran a otros miembros del hogar, por lo general familiares. Esto provoca un aumento en la probabilidad del hogar de experimentar un episodio de pobreza y produce vulnerabilidad de la madre joven y también de su(s) hijo(s).



## V. Envejecimiento

---

Como consecuencia de la transición demográfica experimentada en los últimos decenios, la población de la región envejece sostenidamente. Hacia el año 2000 la población de 60 años y más representaba el 8% de la población total y se estima que en el 2025 llegará al 14% y en el 2050 al 23% (CEPAL/CELADE, 2002). Las diferencias entre países aparecen cuando la etapa de la transición demográfica nacional se incorpora al análisis. Los 6 puntos porcentuales de incremento de esta proporción proyectados para el conjunto de la región entre 2000 y 2025, resultan un promedio de situaciones un tanto disímiles. Se cree que en el 2025 los países muy avanzados en su transición demográfica se ubicaran por sobre la media y que los países con transición incipiente registrarán valores menores a la media. Ejemplo de los primeros son Uruguay (19,6%) y Argentina (16,6%), y de los segundos Paraguay (9,4%) y Honduras (8,6%).

Aunque el envejecimiento de la población es un proceso a escala mundial, en nuestra región adquiere relevancia por su rapidez y por su contexto. Respecto a lo primero, los retos que plantea un creciente envejecimiento de la población se agravan por la mayor rapidez con que el aumento de la proporción de personas mayores se produce en la región, en relación con la experiencia de los países con transiciones avanzadas, como países europeos, Estados Unidos y otros países desarrollados. En el cuadro 7 se muestra que Brasil agregará, en sólo 40 años una cantidad proporcionalmente mayor de personas mayores de los que agregaron Holanda o Finlandia a lo largo de un siglo. Los países latinoamericanos que enfrentan este fenómeno hoy, deben tomar medidas para enfrentar sus consecuencias con mucha mayor celeridad de lo que lo hicieron los países europeos.



Cuadro 7

**VELOCIDAD DE AUMENTO DE LA POBLACIÓN DE PERSONAS MAYORES  
(65 AÑOS Y MÁS). PAÍSES Y FECHAS SELECCIONADOS**

País	Período	Tiempo (años)	Aumento (puntos porcentuales)
Holanda	1900-2000	100	7,4
Finlandia	1900-2000	100	7,8
Estados Unidos	1930-2000	70	7,6
Brasil	2000-2040	40	9,4

Fuente: basado en Guzmán (2002), página 11.

Por otro lado, preocupa el contexto en que se da el proceso de envejecimiento, caracterizado por una alta incidencia de pobreza y desigualdad y un escaso desarrollo institucional de las estructuras de protección social (Guzmán, 2002), lo que debe considerarse cuando se evalúe el impacto probable de este cambio sobre el bienestar de la sociedad en general y de las personas mayores en particular. El panorama de desigualdad y pobreza en que se desarrolla este proceso está ampliamente documentado en CEPAL (2003) y en un trabajo aún no publicado del Banco Mundial (Gasparini, 2003). Se alerta allí que los progresos hacia niveles menores de desigualdad y de la superación de la pobreza logrados durante la primera mitad de la década de 1990 se frenaron a raíz de la desaceleración del crecimiento económico (a partir de 1997). Una importante consecuencia de esta situación fue su impacto sobre el gasto social, que se había expandido entre 1990 y 1997.<sup>7</sup>

## A. Pobreza en la vejez

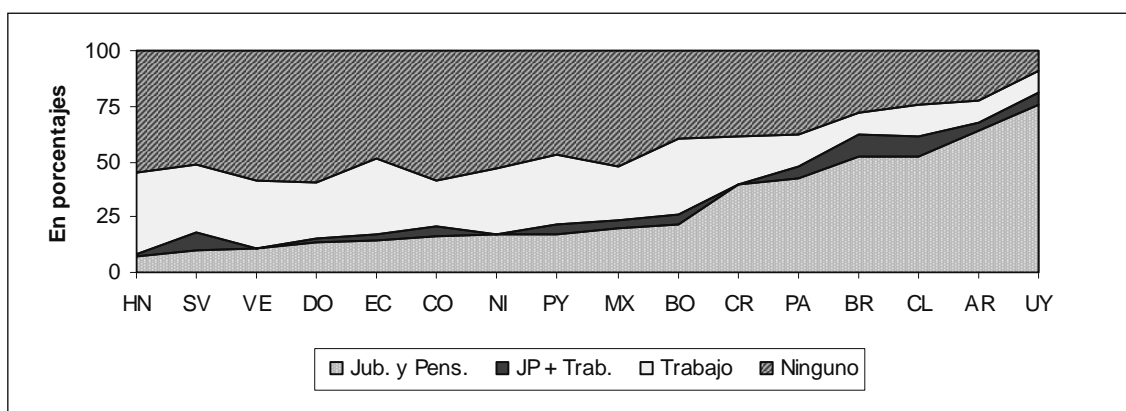
En contextos poco propicios, las personas mayores se tornan particularmente vulnerables. Es dable esperar que el riesgo de caer en la pobreza y no poder salir de ella sea más alto en este grupo etario, ya que su capacidad de generación de ingresos es menor que la del grupo más joven y el retorno de su capital humano es comparativamente bajo. Las estimaciones de pobreza para la población mayor muestran índices que, en general, son menores que los observados en la población joven, lo que puede explicarse por la mayor acumulación de activos de la población, expresada principalmente en las pensiones y jubilaciones. Sin embargo, en países con baja cobertura de la seguridad social, este hecho puede ocultar niveles de pobreza mayores en la población de personas de edad, por dos vías. En primer lugar, sus necesidades son diferentes a la de la población joven y las líneas de pobreza calculadas por el método tradicional de las canastas alimentarias y no alimentarias no reflejan adecuadamente las necesidades de las personas mayores (por ejemplo, las derivadas de sus problemas de salud). Si se incorporan estas dimensiones al cálculo de las líneas de pobreza, probablemente serían más altas que las correspondientes a la población joven. Las personas mayores en situación de pobreza pueden residir con hijos u otros familiares en mejor situación económica, con lo cual “salen” de la pobreza, aún manteniéndose ellos mismos como personas sin ingresos o con ingresos muy bajos. Datos censales de México (año 2000) corroboran este hecho: la incidencia del bajo ingreso en adultos mayores (definida a partir de los datos de ingresos totales por hogar declarados en el censo) se estima en casi 58%, cifra que se eleva a cerca del 80% si se toma la información en el ámbito individual. En el caso de México, casi un 20% de las personas mayores sería pobre si no residiese en hogares con integrantes no pobres.

Para profundizar en las implicaciones del contexto en la calidad de vida de las personas mayores debe analizarse su situación de seguridad económica mediante un análisis de las fuentes de sustento que determinan su calidad de vida. En primer lugar, están los ingresos que provienen del mercado laboral; en segundo lugar, las transferencias sociales (jubilaciones, seguros de salud,

<sup>7</sup> El gasto social tiene un claro comportamiento procíclico: aumenta durante las expansiones y se contrae en las recesiones. Un estudio reciente del caso argentino muestra claramente este patrón para un extenso período (Bertranou y Bonari, 2003).

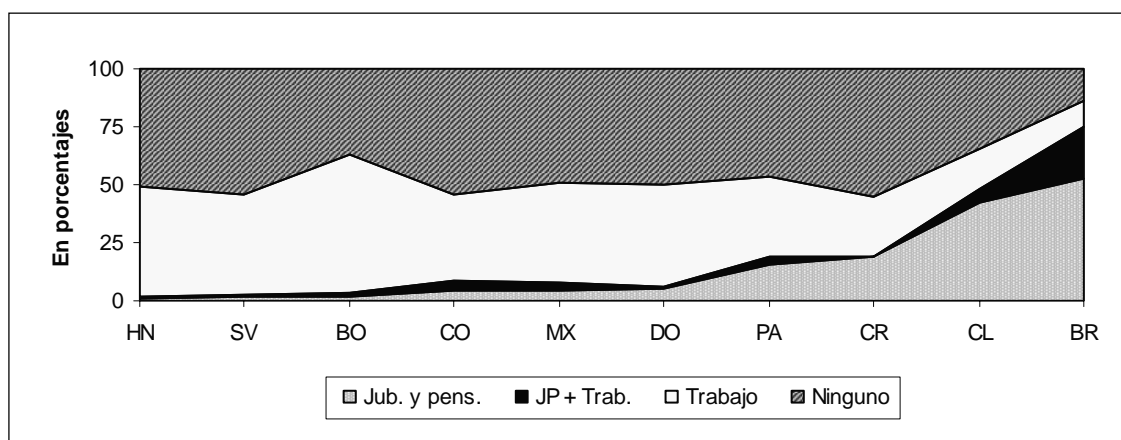
subsidios por discapacidad y transferencias comunitarias) y por último —pero no por ello menos importante— las transferencias familiares. En los gráficos 5 y 6 se ilustra la importancia de cada una de estas fuentes para el caso de algunos países de América Latina y el Caribe, diferenciándolas por lugar de residencia de las personas mayores. Como puede verse, una buena parte de la subsistencia de las personas mayores (en algunos países la más importante) depende de las transferencias familiares, pues aparecen como no receptoras de ingresos de las otras fuentes consideradas. Los gráficos muestran que este grupo puede ser identificado como de alta vulnerabilidad (Guzmán, 2002). Esta vulnerabilidad es diferencial por zona de residencia y es más alta en las zonas rurales. En seis de los 10 países para los que se dispone de información la cobertura de la seguridad social en estas áreas no llega ni al 5% de la población de personas mayores. En casi todos los países incluidos en los gráficos, más del 50% de las personas mayores dependen sólo de la ayuda familiar.

**Gráfico 5**  
**ÁREA URBANA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: FUENTES DE INGRESOS DE LAS PERSONAS MAYORES, CIRCA 1997**



Fuente: CEPAL (2000).

**Gráfico 6**  
**ÁREA RURAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: FUENTES DE INGRESOS DE LAS PERSONAS MAYORES, CIRCA 1997**



Fuente: CEPAL (2000).

La baja cobertura de la seguridad social refuerza la necesidad de residir en hogares multigeneracionales y, a la vez, promueve una mayor participación de las personas mayores en la fuerza de trabajo. Buena parte de este segmento se ve impelida a trabajar y el trabajo aparece, de esta manera, como una necesidad y no necesariamente como una opción voluntaria que, eventualmente,

podría mejorar la autoestima de la población en edades avanzadas. Los datos muestran una fuerte relación inversa entre la cobertura de la seguridad social y la proporción de personas mayores ocupadas (CEPAL, 2000d). Los ingresos laborales potenciales de las personas mayores no sólo son comparativamente bajos sino absolutamente inestables y con alta probabilidad de interrupción por problemas de discapacidad física. La seguridad social ejerce un importante impacto en la disminución de la pobreza y en la desigualdad de ingresos (CEPAL, 2000c). Según las estimaciones disponibles, si en los hogares en los que residen sólo adultos mayores se eliminaran los ingresos provenientes de pensiones, la incidencia de la pobreza aumentaría del 21% al 40% en las zonas urbanas y del 34% al 43% en las áreas rurales (promedios simples). En algunos casos, esos beneficios provocan externalidades positivas entre los miembros de los hogares en los que residen las personas mayores. Si en los hogares multigeneracionales que incluyen personas mayores se eliminaran los ingresos provenientes de las pensiones, la incidencia de la pobreza aumentaría del 31% al 37% en las zonas urbanas y del 47% al 51% en las áreas rurales. La cobertura de la seguridad social no implica *per se* un mayor bienestar económico. Entre las personas mayores protegidas por la seguridad social, se encuentra un grupo de carenciados que recurre al mercado laboral impulsado por el reducido valor de sus jubilaciones y pensiones (Villa y Rivadeneira, 2000). Esta participación “inducida” refuerza la conclusión en cuanto a que la actividad económica es una estrategia implementada por las personas mayores para evitar la pobreza o para salir de ella. En los casos de Argentina y Chile (Bertranou, 2000 y Bertranou y Mastrángelo, 2003) se llama la atención no sólo a la salida del mercado laboral sino también a las personas mayores que se ven forzadas a permanecer en él, lo que se asocia a mayores niveles de desempleo de este sector de la población.

Si el apoyo familiar es tan importante en la vejez como muestran los datos, cabe preguntarse sobre la forma en que los cambios en la fecundidad afectarían esta fuente de apoyo. La caída de la fecundidad puede debilitar en el futuro las redes de apoyo de las personas mayores. Si bien un análisis detallado de esta afirmación requeriría revisar modelos de generaciones superpuestas, al reducirse la proporción de niños y jóvenes en la población total actual, menos serán los que podrán ayudar a las personas mayores cuando decaiga su capacidad de generación de ingresos. Si estos hijos están educados y entablan nexos fuertes con el mercado de trabajo, la ayuda podría llegar a ser mayor de que la que proporcionaría un mayor número de hijos con niveles educativos bajos y pobres por ingreso.

Este problema puede analizarse también partiendo de la población joven. Cada vez son menos los jóvenes que deberán sostener a una población de personas mayores de crecimiento sistemático y sostenido. Pero para que este efecto no repercuta de forma negativa cuando las generaciones que tuvieron menos hijos lleguen la vejez, tiene que producirse una suficiente acumulación de activos durante la vida laboral, y/o que los hijos fruto de una mayor capacidad de inversión de los padres en ellos, logren una mejor inserción en el mercado de trabajo. Consecuencias similares tienen los desplazamientos de la población; una característica del emigrante típico es su edad joven al migrar: los jóvenes son más propensos a migrar que los mayores. La migración puede significar, en muchos casos, una ayuda para los hogares, pero, debido a las diversas propensiones a migrar (por grupos de edad), las personas mayores corren el riesgo de quedarse solas y enfrentar episodios de pobreza.<sup>8</sup>

Es necesario considerar el envejecimiento en toda estrategia de superación de la pobreza. Las características del actual mercado de trabajo, con alta incidencia del empleo informal y escasa afiliación a los sistemas de seguridad social hacen predecir que, si no hay unbio es estas variables, las condiciones de vida en la vejez empeorarán en muchos países. Por lo tanto, se requiere una visión que considere no sólo la incidencia de la pobreza en las personas mayores sino que también resalte el nuevo escenario que se avecina.

---

<sup>8</sup> Esto puede verse agravado por las pautas migratorias de la población ocupada en servicios relacionados con el cuidado de ancianos. Por ejemplo, si la fuerza laboral del sector salud abandona el lugar de origen por los incentivos que se generan en los lugares de destino, se presenta el riesgo de enfrentar problemas de escasez de oferta laboral para el tratamiento de las necesidades específicas de las personas mayores.

## **VI. Localización espacial y migración interna**

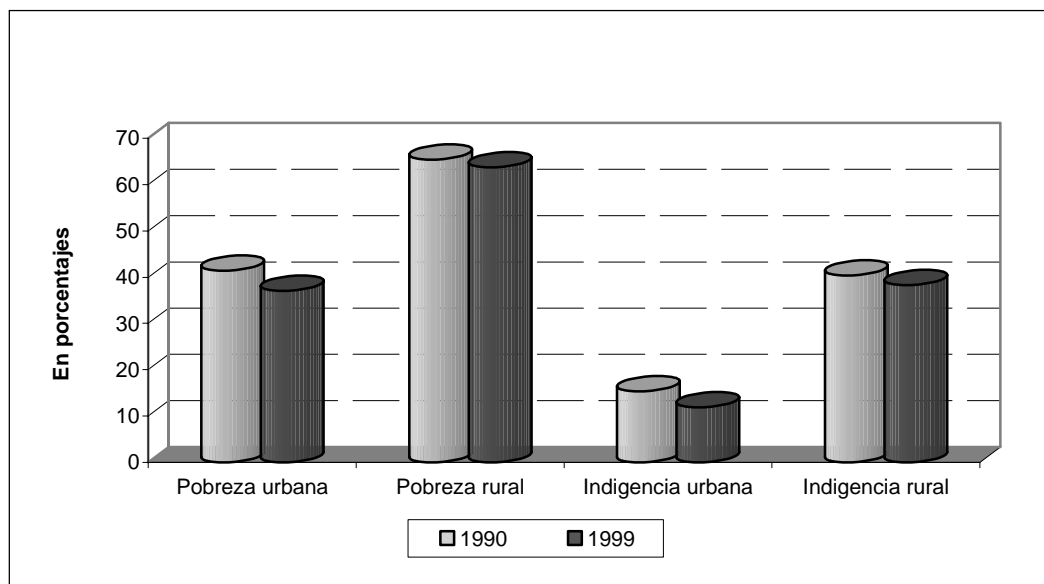
---

### **A. Territorios subnacionales y pobreza: especificidades relevantes para políticas**

América Latina es la región más urbanizada del mundo en desarrollo (Rodríguez, 2002; United Nations, 2002); si bien la pobreza es más aguda en el campo (gráfico 7), la mayor parte de los pobres de la región reside actualmente en zonas urbanas (CEPAL/HABITAT, 2001), lo que acentúa la heterogeneidad de la pobreza (Katzman, 2003, 2002 y 2001; Arriagada, 2000). Esta diversidad no atañe sólo a la distinción entre pobres del campo y de la ciudad pues en cada ámbito existen diferenciaciones significativas. Las políticas contra la pobreza, si bien deben procurar identificar y atacar las raíces compartidas del flagelo, deben también considerar las especificidades asociadas a cada tipo o situación de pobreza y su tratamiento debe contar con programas o intervenciones particulares. En tal sentido, la distinción entre pobreza en territorios urbanos y en territorios rurales, si bien gruesa, es de todas formas un indicador básico para introducir matices y especificidades a los programas e intervenciones contra la pobreza.

Gráfico 7

**AMÉRICA LATINA: POBREZA E INDIGENCIA EN ZONAS URBANAS Y RURALES, PAÍSES Y FECHAS SELECCIONADOS**



Fuente: CEPAL (2000).

Por un simple efecto aritmético, el proceso de urbanización que ha experimentado América Latina y el Caribe ha contribuido al descenso de los índices agregados de pobreza. Como históricamente los índices de pobreza han sido menores en las zonas urbanas, el cambio en la composición de la población hacia una más urbana (es decir, el proceso de urbanización) entraña, *ceteris paribus*, una reducción de la proporción de pobres. Si se añaden las visiones optimistas sobre el proceso de urbanización que predominaron durante las décadas de 1950 y 1960 y suponían que dicha redistribución territorial favorecía tanto la productividad del sistema económico como la movilidad social de los individuos— parece natural que, a lo menos hasta el decenio de 1970, existiesen expectativas de que los procesos de relocalización de la población abonaron a la lucha contra la pobreza (Germani, 1971).

Esta visión positiva del proceso de urbanización no fue obstáculo, sin embargo, para que en el período 1950-1970 numerosos países de la región emprendieran vastos y ambiciosos planes de desarrollo regional, que procuraban, simultáneamente, promover el progreso y el avance socioeconómico de zonas consideradas prioritarias —por razones geopolíticas (fronteras o áreas despobladas con escaso ejercicio de la “soberanía” nacional), económicas (disponibilidad de recursos, economías de frontera, ventajas de localización), políticas (desconcentración demográfica y administrativa) o sociales (rezagos en condiciones de vida de su población)— y lograr una mayor integración nacional. Existía la convicción de que programas de inversión, de colonización y de desarrollo regional en sentido amplio (incluyendo, por ejemplo, la reforma agraria), podrían revertir las agudas disparidades territoriales que de los países latinoamericanos (CELADE, 1984).

El panorama cambió hacia fines del decenio de 1960, cuando el acelerado crecimiento de la población urbana comenzó a desbordar la capacidad de generación de empleos, de construcción de espacios habitables y de dotación de servicios en las ciudades; también se hicieron evidentes las complejidades de atender y gobernar ciudades que alcanzaron tamaños enormes y las dificultades que enfrentaban muchos migrantes para insertarse productivamente en las ciudades —y también en las zonas rurales cuando se trataba de programas de migrantes hacia áreas de colonización— de destino (CEPAL, 1998). Se añadió, en el decenio de 1970, la creciente evidencia de que los

ambiciosos programas de desarrollo regional y de colonización tenían menos efectos de los previstos y, además, generaban consecuencias no deseadas, por ejemplo, en materia ambiental. Adicionalmente, los recursos públicos para mantener los programas disminuyeron durante el decenio de 1980, y la confianza en la capacidad de promover “desde arriba” el desarrollo de los territorios rezagados se diluyó. Asimismo los ámbitos urbanos resultaron los más afectados por la crisis de la deuda y los posteriores programas de ajuste estructural; de hecho, los niveles de pobreza urbanos fueron los que se elevaron fuertemente en dicho período (Rodríguez, 2002; CEPAL/HABITAT, 2001). Todos estos avatares no modificaron mayormente el proceso de urbanización, el que continuó de manera sostenida; la reducción de su intensidad se debió básicamente a una baja del ritmo de crecimiento de la población urbana —a diferencia de los decenios de 1950 a 1970, cuando creció a ritmo medio de entre 3 y 4% anual, en los años noventa no superó el 2,3%—, producto del avance de la transición demográfica.

Sin embargo, en los decenios de 1980 y 1990 se hicieron evidentes algunos cambios en el sistema urbano: las megaciudades<sup>9</sup> perdieron ímpetu demográfico y hasta socioeconómico y otras ciudades —muchas de ellas con más de un millón de habitantes— se convirtieron en las más dinámicas. Aun así, los sistemas urbanos de la región mantuvieron un perfil marcado por su gran cantidad de ciudades grandes; de hecho, una de cada tres personas reside en ciudades de un millón o más de habitantes, lo que tiene dos expresiones relevantes para las políticas contra la pobreza.

Por una parte, los sistemas urbanos de la región tienen una primacía alta en comparación con los estándares nacionales, lo que sitúa a la ciudad principal en una condición especial en materia de presión por recursos y acumulación de déficit y problemas urbanos, si bien habitualmente sus índices de pobreza están bajo la media nacional e incluso la urbana. Por otra parte, están los fenómenos de distanciamiento físico entre pobres y no pobres en las ciudades grandes, pues hay evidencia, más bien fragmentaria (Arriagada y Rodríguez, 2003; Kaztman, 2003 y 2001; Rodríguez 2001), de que la segregación residencial podría contribuir a la reproducción intergeneracional de la pobreza con diversos mecanismos —uno de ellos la aplicación descuidada de la descentralización y del traspaso de la responsabilidad de ofrecer servicios públicos a los municipios (Weisner, 2003; Balbo, Jordan y Simioni, 2003; Finot, 2002).

Como contrapartida a esta tendencia desconcentradora, las ciudades de mayor tamaño extendieron su ámbito de influencia y consolidaron áreas metropolitanas extendidas mediante la conexión con ciudades de distinto tamaño y lejanas (100 o más kilómetros), pero conectadas para permitir el flujo diario entre ellas y la ciudad principal. Estas modalidades de estructuración metropolitana han llevado a algunos autores a sugerir que la desconcentración de la población fue más bien “concentrada” (Lattes, Rodríguez y Villa, 2002; Rodríguez, 2002; Pinto da Cunha, 2002; EURE, 2002; Ingram, 1997) y se conformaron ámbitos “paradojales”, pues encierran, simultáneamente, las mayores potencialidades sociales y económicas de los países junto con enormes bolsones de pobreza y grandes déficit y problemas urbanos difíciles de encarar tanto por su magnitud como por la ausencia de una autoridad o al menos de una visión estratégica de estas “áreas metropolitanas extendidas” forjadas básicamente por las fuerzas del mercado.

En lo que atañe a disparidades regionales, no hay indicios de convergencia (Cuervo, 2003; ILPES, 2000) pero sí de reposicionamiento de regiones aptas y capaces para insertarse en la globalización (Rodríguez, 2002; Ocampo, 2000; CEPAL/HABITAT, 2001). Aunque en algún momento se pensó que aquello beneficiaría a regiones históricamente rezagadas (por el perfil de producción básica que tiene la inserción regional en el comercio mundial), la experiencia reciente sugiere que sólo algunas regiones especializadas en productos primarios o en servicios (como el

<sup>9</sup> También reciben el nombre de megápolis (Rodríguez, 2002; Rodríguez y Villa, 1998 y 1997). Aunque no hay consenso oficial sobre su definición (Gilbert, 1996), diversos autores sugieren la cifra de 10 millones de habitantes como umbral de clasificación (Lattes, Rodríguez y Villa, 2002) Ello fue aceptado en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994), tal como se expone en su párrafo 9.12 (Naciones Unidas, 1995).

turismo) con demanda internacional y con ventajas comparativas para su producción se dinamizaron en los últimos años. Además, las grandes ciudades, que estaban en una posición débil hasta principios del decenio de 1990, retomaron bríos al amparo de sus capacidades acumuladas y de las tareas de comando, conocimiento y producción especializada, en las que tienen ventajas en sus contextos nacionales (CEPAL, 2003).

## **B. Rasgos de la pobreza urbana**

Los estudios que datan del principio del presente decenio insisten en la importancia que para la política pública tiene la consideración de la dimensión territorial de la pobreza, en particular la localización de los pobres dentro de las ciudades. Por muchos argumentos aunque no todos con suficiente respaldo empírico, los patrones de localización de los pobres tienden a reproducir las condiciones iniciales de pobreza. Por una parte está su ubicación predominantemente periférica que eleva los costos de los desplazamientos, aumenta los tiempos de transporte y suele asociarse con escasez de equipamiento y servicios básicos; adicionalmente, suele exponerlos de manera más aguda a desastres ambientales (CEPAL/CELADE, 2002; Dureau y otros, 2002). Por otra parte está su concentración geográfica y su distanciamiento y desvinculación con otros grupos socioeconómicos en el marco de persistentes o más agudos patrones de segregación residencial (Arriagada y Rodríguez, 2003; Kaztman, 2001; Rodríguez, 2001; Sabatini, 1999). En este punto la literatura reciente ha puesto atención (Kaztman, 2003), aunque la evidencia empírica todavía no es suficiente para trazar un panorama comparativo o llegar a conclusiones sólidas. Aunque el mismo tema de la segregación residencial ha aumentado su visibilidad en medios académicos y políticos, no es claro cuál ha sido su tendencia efectiva en los últimos años (Arriagada y Rodríguez, 2003; Rodríguez, 2001), pues junto con las tendencias a la expulsión de los pobres desde barrios acomodados o de clase media, hay procesos urbanos que entrañan un acercamiento físico (que no social) por el traslado de familias acomodadas hacia sectores populares (Arriagada y Rodríguez, 2003). Aunque en el pasado la concentración geográfica de los pobres dio pábulo a la formación de comunidades organizadas y con facetas protectoras, la creciente heterogeneidad de la pobreza urbana fragmentó los barrios pobres, cuyos vínculos comunitarios se han deteriorado y, como contrapartida, parecen haber aumentado los conflictos, las conductas anómicas y los problemas de inseguridad y drogas (Kaztman, 2003 y 2001; CEPAL/CELADE, 2002; Dureau y otros, 2002; Sabatini y otros, 2001). Adicionalmente, las zonas pobres presentan problemas sociales —por ejemplo: deserción escolar y maternidad adolescente— más agudos que el resto de la ciudad y ameritan una atención especial en materia de políticas; sin embargo, la concentración territorial de los pobres no sigue un patrón común en las ciudades de la región y la especificidad territorial de las políticas contra la pobreza urbana y metropolitana varía en cada caso.

En el cuadro 8 se ilustra esta situación con municipios seleccionados de cuatro áreas metropolitanas de la región. La comparabilidad no es directa: por una parte, los indicadores usados difieren ligeramente y, por otra, los municipios centrales en los aglomerados metropolitanos brasileños son desproporcionadamente grandes y capturan mucha de la heterogeneidad metropolitana. La evidencia presentada en el cuadro sugiere patrones diferentes de concentración de la riqueza y la pobreza y las 4 áreas metropolitanas brasileñas presentan signos de mezcla social. En municipios de altos ingresos medios se advierten niveles no menores de situaciones típicas de los pobres, como la maternidad temprana y el abandono escolar. En cambio, en Ciudad de México y sobre todo en Santiago de Chile los contrastes socioeconómicos son más marcados, y sugieren mayor concentración geográfica de los pobres. Un indicador que tiene gran poder de discriminación es el de la maternidad adolescente, sobre todo en Chile, lo que revela que más que un asunto de rezago cultural o de comportamiento “tradicional” es un tema de pobreza. En general, las cifras de Santiago de Chile y de Ciudad de México muestran una conformación territorial de conductas que coadyuva a la reproducción de la pobreza: al menos una de cada cinco jóvenes de los municipios o

comunas pobres tienen su primer hijo antes de cumplir los 18 años<sup>10</sup> es decir, antes de concluir su período de formación escolar básica y a los 16 años entre un tercio y la mitad de los jóvenes no va a la escuela como debiera hacerlo.

**Cuadro 8**

**CIUDAD DE MÉXICO (2000), SÃO PAULO (2000), RIO DE JANEIRO (2000)  
Y SANTIAGO DE CHILE (2002): INDICADORES SOCIOECONÓMICOS  
DE TRES MUNICIPIOS DE ALTO Y DE BAJO INGRESO MEDIO**

Municipios según nivel de ingreso						
Ciudad de México, 2000	Medio alto			Medio bajo		
Indicadores	Cuajimalpa de Morelos	Benito Juárez	Miguel Hidalgo	Teoloyucán	Chimalhuacán	Valle de Chalco Solidaridad
Ingreso promedio del jefe de hogar (en pesos mensuales)	10 704	8 949	7 850	2 389	2 205	2 554
Promedio de escolaridad de la población de 25 a 39 años	11,0	13,2	11,4	8,0	7,4	7,3
Mujeres de 15 a 18 años de edad que son madres (%)	2,8	2,3	4,5	11,0	9,7	10,2
Niños de 15 a 17 años que no asiste a la escuela (%)	33,1	16,7	25,6	48,2	47,4	47,6
São Paulo, 2000	Medio alto			Medio bajo		
Indicadores	Santana de Paraiba	São Caetano do Sul	São Paulo	Río Grande da Serra	Itaquaquecetuba	Francisco Morato
Ingreso promedio del jefe de familia (en reales mensuales)	2 108	1 695	1 335	494	488	437
Promedio de escolaridad de la población de 25 a 39 años	7,0	11,0	8,9	7,0	6,2	5,7
Mujeres de 15 a 18 años de edad que son madres	10,4	2,3	8,4	10,6	10,6	11,7
Niños de 14 a 16 años de edad que no asisten a la escuela (%)	11,0	3,2	9,9	11,7	11,4	9,9
Rio de Janeiro, 2000	Medio alto			Medio bajo		
Indicadores	Niteroi	Rio de Janeiro	Petrópolis	Queimados	Belford Roxo	Japeri
Ingreso promedio del jefe de familia (en reales mensuales)	1 670	1 242	876	422	420	360
Promedio de escolaridad de la población de 25 a 39 años	10,6	9,3	7,9	6,9	6,8	6,1
Mujeres de 15 a 18 años de edad que son madres (%)	8,5	10,0	8,5	13,3	14,7	19,9
Niños de 14 a 16 años de edad que no asisten a la escuela (%)	7,4	9,5	13,4	16,3	15,0	13,3
Santiago, 2002	Medio alto			Medio bajo		
Indicadores	Vitacura	Las Condes	Lo Barnechea	Cerro Navia	La Pintana	San Ramón
Índice socioeconómicos (disponibilidad de equipamiento)	5,2	4,6	4,8	1,6	1,6	1,7
Promedio de escolaridad de los jefes de hogar	15,4	15,2	12,9	9,3	8,6	9,6
Mujeres de 15 a 19 años de edad que son madres (%)	1,7	2,5	5,4	16,0	19,0	17,1
Niños de 15 años de edad que no asisten a la escuela (%)	6,9	8,6	10,7	18,0	21,2	24,7

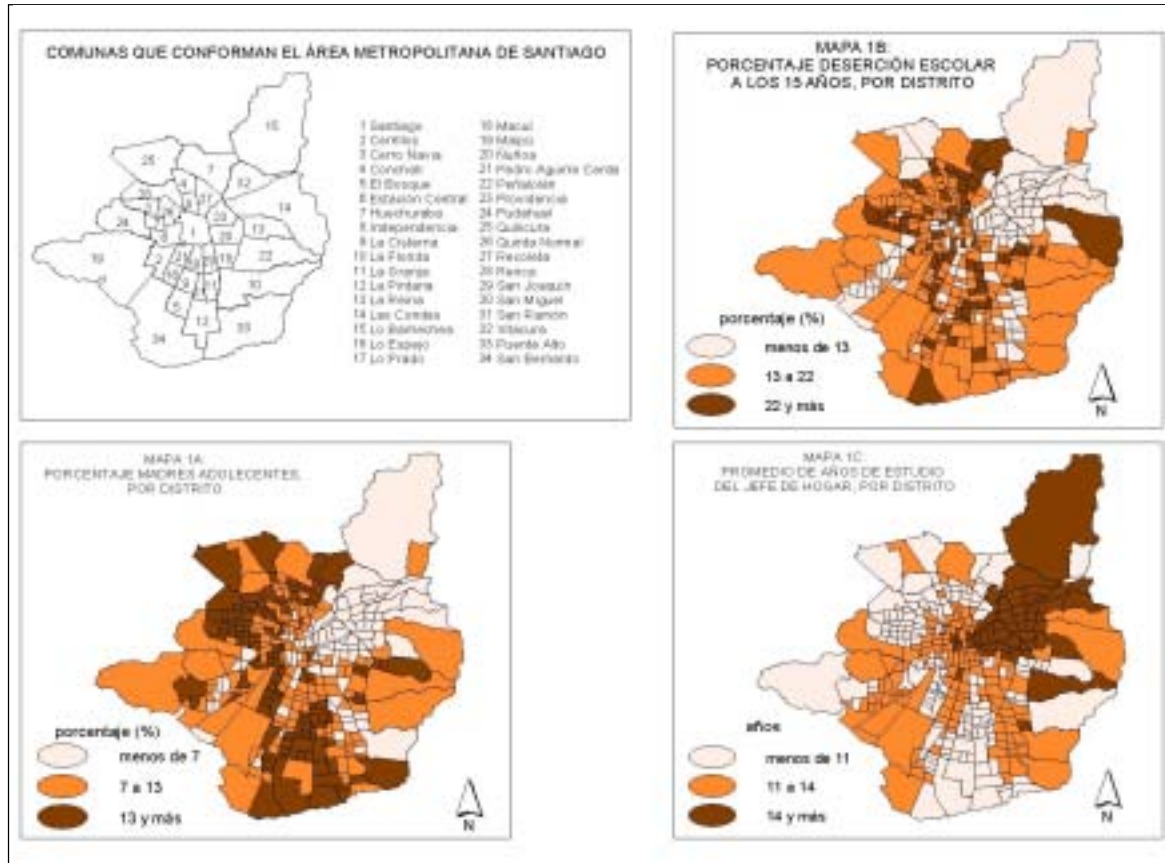
**Fuente:** procesamiento especial de las bases de microdatos censales (usando REDATAM).

<sup>10</sup> Esta cifra no se presenta en los cuadros, pero fue calculada y está disponible. En el cuadro se presenta una prevalencia de la maternidad adolescente para un grupo de edad, pero por lo mismo no refleja la prevalencia al finalizar dicho tramo etario. Sin embargo, es posible una estimación aproximada con los datos censales mediante la prevalencia de la maternidad entre las muchachas de 18 años.



Para ilustrar mejor el caso de Santiago —una de las ciudades con mayor segregación residencial en la región (Arriagada y Rodríguez, 2003; Sabatini, 1999)—, en el mapa 1 se presentan indicadores a escala de distritos censales. Es evidente la concentración de los grupos acomodados en el sector oriente de la ciudad, zona que de forma bastante compacta registra indicadores de maternidad adolescente y deserción escolar comparativamente muy bajos. Como contrapartida, los distritos pobres registran niveles mucho más altos en ambos comportamientos, lo que constituye un refuerzo a la tesis de reproducción territorial de la pobreza.

**MAPA 1**  
**ÁREA METROPOLITANA DE SANTIAGO: INDICADORES SOCIOECONÓMICOS**  
**POR DISTRITO. CENSO DE 2002**



**Fuente:** procesamiento especial (con REDATAM) de la base de microdatos censales.

**Nota:** las comunas de Lo Barnechea, Pudahuel y San Bernardo modificaron sus límites y sólo aparecen las zonas urbanas.

Las limitaciones para que las personas se mezclen socialmente dentro de las ciudades afectan principalmente a los pobres: se estrechan sus modelos de rol y se restringe su acceso a códigos, informaciones, conocimientos y redes socialmente valorados; es decir, se erosionan sus posibilidades de acumular capital social (Katzman, 2003; Sabatini y otros, 2002). Otro mecanismo por el cual la agrupación y el aislamiento de los pobres aporta a la reproducción intergeneracional de la pobreza es el denominado “efecto estigma”, que opera “castigando” a quienes residen en zonas con “mala reputación” o “pobres”. Este efecto fue medido de manera fragmentaria en los Estados Unidos (Easterly y Levine, 2001), pero en la región hay poco datos comparativos. Con todo, las crecientes posibilidades de procesar las bases de microdatos censales ofrecen grandes oportunidades para investigar con mayor detalle la vigencia del “efecto estigma”. En el cuadro 9 se

presentan antecedentes obtenidos con la muestra del censo de Brasil del año 2000 y se registra un panorama variopinto, pues mientras en Rio de Janeiro la población “favelada” que vive en barrios de altos ingresos registra —comparada con la población favelada de barrios pobres— menor intensidad en la maternidad precoz y la deserción escolar y lo contrario ocurre en São Paulo.

**Cuadro 9**

**RIO DE JANEIRO Y SÃO PAULO (2000): INDICADORES SOCIOECONÓMICOS DE DISTRITOS CON ALTO Y BAJO NIVEL DE INGRESO MEDIO, TOTALES Y SÓLO DE POBLACIÓN QUE RESIDE EN “AGLOMERADOS SUBNORMALES” (“FAVELAS”)**

Tipo de áreas	Rio de Janeiro, 2000							
	Población 10 y más años	Renta promedio población 10 y más años	Viviendas faveladas	Viviendas en favelas (%)	Madres entre mujeres de 15 a 18 años de edad (total) (%)	Inasistencia a la escuela población de 15 a 18 años de edad (%)	Madres entre mujeres de 15 a 18 años de edad (población favelada) (%)	Inasistencia a la escuela población de 15 a 18 años de edad (población favelada) (%)
Promedio de las áreas "ricas" (renta media de la población de 10 años y más sobre 2000 reales)	247 286	2 564	1 609	2	1	10	11	23
Promedio de las áreas "pobres" (renta media población de 10 y más años inferior a 250 reales)	1 815 490	216	74 536	12	15	32	19	34
Tipo de áreas	São Paulo, 2000							
Promedio de las áreas "ricas" (renta media de la población de 10 años y más superior a 2000 reales)	585 863	2 589	1 670	1	2	10	33	48
Promedio de las áreas "pobres" (renta media población de 10 y más años inferior a 250 reales)	1 248 348	224	61 054	15	13	28	16	33

**Fuente:** procesamiento especial de las bases de microdatos censales (usando REDATAM).

A la segregación residencial debe sumarse la fragmentación del espacio público, cuya característica central era la mezcla social (Kaztman, 2001) y el sistema educativo es un ejemplo emblemático. Su segmentación está en la composición de la matrícula escolar (niños pobres y ricos en escuelas públicas y privadas) y replica la segregación territorial. Los sectores altos son mayoría en las escuelas privadas y exclusivas y en las escuelas públicas se concentran los sectores más pobres. El debilitamiento de la interacción social opera en la parte más baja de la pirámide poblacional y propicia la reproducción intergeneracional de la pobreza. En la segmentación del sistema educativo resalta el problema de la calidad educativa y de su impacto en el momento de la inserción de los egresados en el mercado de trabajo. Hay, en sus contenidos, actitudes y procedimientos, una educación para pobres y otra para ricos. Sumado al gasto por alumno que enfrentan naciones empobrecidas y endeudadas, socava la competitividad futura de los niños más pobres, que no tienen otras opciones educativas (Ocampo, 2001).

## C. Sector rural

A pesar del amplio predominio urbano, las políticas no deben descuidar al sector rural, cuya pobreza es más aguda. Tal es el caso de Guatemala, donde la pobreza rural llega al 70% de la población, frente al 46% de las áreas urbanas (CEPAL/HABITAT, 2001). El planteamiento adquiere mayor relevancia si se considera que las políticas antipobreza en la región tienen un sesgo urbano, si bien hay casos recientes de concentración en zonas rurales (sobre todo en Brasil —con el programa de pensiones no contributivas— y México —con la primera fase de PROGRESA—). Entre las especificidades que estas políticas deben considerar hay algunas claramente demográficas, como el rezago en la transición y la localización dispersa. Con pocas excepciones (la mayoría en América Central), la densidad rural en la región es comparativamente baja. Los asentamientos humanos están compuestos por una miríada de localidades con muy poca población y con signos de inestabilidad asociados a migración itinerante y/o de supervivencia; el resto de la población rural enfrenta un mayor aislamiento. Esta dispersión va acompañada de claras insuficiencias en infraestructura de servicios, comunicaciones y transporte y todo ello contribuye a los altos índices de pobreza prevalecientes en los ámbitos rurales. La distancia de los centros de producción, comercialización, toma de decisiones y suministro de servicios representa “*uno de los problemas más desafiantes para la política social*” (CONAPO, 1999, p. 112).

El sector rural tiene mucha importancia, no sólo como generador de bienestar para su población sino también para el conjunto de la economía. Si se consideran los encadenamientos productivos del sector con otras áreas de la economía, su importancia no es una cuestión trivial. Un estudio realizado para Chile con la matriz de insumo-producto de 1996, muestra que, al considerar esos encadenamientos, la contribución del sector rural a la economía pasó de 4% a 15% del PIB y su contribución al empleo de 5% a 22%. El empleo manufacturero regional dependía en un 60% de los encadenamientos directos con la agricultura (Dirven, 2002). Si bien la migración rural hacia las ciudades dejó de tener un rol central en la explicación de los problemas urbanos (Lattes, Rodríguez y Villa, 2002; CEPAL/HABITAT, 2001), sigue siendo una fuerza erosiva relevante para las comunidades rurales. Dado el patrón selectivo de la migración y las diferentes propensiones a migrar por sexo, edad y nivel educativo, la población rural es más envejecida que lo correspondiente a su etapa de transición demográfica. Además, si se consideran los balances examinados en este documento, es dable pensar en un empobrecimiento de la población rural explicado por la migración hacia las ciudades.

La distribución espacial de la población presenta importantes y emergentes aristas en materia de pobreza y, sobre todo, en el diseño de políticas para combatirla. En algunos casos —típicamente las grandes ciudades— los índices de pobreza material no capturan déficit e inseguridades que inciden negativamente sobre las condiciones de vida y el bienestar de las personas y que afectan más intensamente a los pobres. En otros casos, el dinamismo económico a escala subnacional no va acompañado con reducciones concomitantes en los niveles de pobreza, a causa de los fundamentos productivos (por ejemplo, muy intensivos en capital y tecnología y con poca absorción de mano de obra) de tal dinamismo. El creciente predominio urbano impone exigencias dobles a las políticas contra la pobreza: por una parte no pueden desconocer que en estos ámbitos habita el grueso de su población objetivo, pero por otra deben reconocer que las zonas rurales son las más afectadas por la pobreza. Las especificidades territoriales de las políticas antipobreza no se restringen al contraste rural-urbano, pues las evidencias sugieren una enorme heterogeneidad de los niveles y tipo de pobreza entre y dentro de las ciudades, lo que sugiere líneas de intervención con especificidades territoriales. La región tiene una deuda histórica con la población rural, que ha sido postergada y que —pese a ser minoría— todavía representa un 25% del total de latinoamericanos y caribeños. En varios países de la región —los más pobres— la pobreza rural sigue siendo la más cuantiosa (y también la más aguda).

## D. Migración interna

Aunque teóricamente la migración es un mecanismo con que cuentan los individuos para enfrentar adversidades socioeconómicas o para mejorar su situación socioeconómica —es decir, procurar movilidad social ascendente (Rodríguez, 2003a; Chant, 1999; Greenwood, 1997)—, las evidencias sobre la relación entre migración y pobreza son escasas y fragmentarias. Buena parte de la teoría y de las investigaciones se han concentrado en la migración del campo a la ciudad y sus consecuencias socioeconómicas para personas y hogares (Rodríguez, 2003a; Lucas, 1998 y 1997; Chant, 1999; Greenwood, 1985) pese que la migración predominante en la región es de origen y destino urbanos (Rodríguez, 2003a). Este hecho altera las relaciones teóricas entre la migración y la pobreza: las hace más dependientes de la relación específica entre origen y destino y, por ende, menos generalizables. A partir de las disparidades históricas entre campo y ciudad —que muestran mejores condiciones a la ciudad en mejores condiciones— es natural suponer que la migración mejora las condiciones de vida de las personas y, simultáneamente, promueve la modernización económica y social. Si bien estos planteamientos han despertado polémica y la evidencia disponible no fue concluyente, los estudios empíricos aportaron a los planteamientos sobre los efectos favorables para las personas del cambio de residencia del campo a la ciudad (Rodríguez, 2003a; Chant, 2001). Un estudio reciente y disponible —Wodon y otros (2001, tabla 10)— señala que el sólo hecho de vivir en hogares con jefe migrante campo-ciudad (sin importar el sentido del desplazamiento) se asocia con un mayor ingreso.

En un trabajo reciente de Rodríguez (2003a) se indican importantes avances en materia de investigación empírica sobre este tema usando información de microdatos censales. Además de explotar una de las fuentes más útiles y cabales para la indagación sobre la migración —y que históricamente ha sido subutilizada para tal efecto—, el autor examina empíricamente varias de las asociaciones entre migración interna, bienestar y pobreza y distingue entre asociaciones a escala individual y asociaciones a escala territorial (es decir, la forma en que la migración afecta a las regiones de origen y de destino). Entre los hallazgos más relevantes están: *a*) los migrantes<sup>11</sup> —ya sea entre divisiones administrativas mayores o menores (municipios)— tienen mayor educación que los no migrantes, incluso luego de controlar la edad (cuadro 10). Esto puede significar que la educación predispone a la migración o a que la migración facilita la acumulación de activos educacionales y en la práctica, ambas relaciones operan. Si bien este hallazgo permite descartar las hipótesis sobre desventajas de base de los migrantes —imagen común durante el éxodo rural por la desmedrada condición de los que llegaban a la ciudad—, no lleva a conclusiones inmediatas sobre su relación con pobreza. Si los que migran son los más educados, los pobres estarían subutilizando la migración (o, más bien, con problemas para usarla) como estrategia para mejorar sus condiciones de vida; *b*) los migrantes enfrentan procesos de inserción laboral complejos, pues registran mayores índices de desocupación que los no migrantes (cuadro 11); se necesita un lapso de tiempo para lograr una inserción satisfactoria en materia laboral, lo que puede ser un desincentivo para la migración o tener efectos coyunturales adversos en materia de pobreza; *c*) los migrantes tienen, en promedio, ingresos mayores que los no migrantes, incluso después de controlar educación, edad y tipo de migrantes (cuadro 12); este es un resultado significativo y en línea con los planteamientos que ven facetas positivas en la migración.

---

<sup>11</sup> Los resultados se refieren a migración reciente, es decir la producida durante los 5 años previos al censo; sin embargo en el estudio de Rodríguez también se detalla la migración absoluta o de “toda la vida” (es decir respecto del lugar de nacimiento) y las conclusiones sobre la relación con pobreza no difieren, salvo en lo que atañe a inserción en el mercado de trabajo, donde los migrantes de toda la vida registran niveles de desempleo similares a los no migrantes (lo que valida la hipótesis de asimilación en el tiempo).

Cuadro 10

**PROMEDIO DE AÑOS DE ESCOLARIDAD, POR GRUPOS DE EDAD Y SEGÚN CONDICIÓN MIGRATORIA RECIENTE ENTRE DAM,<sup>a</sup> PAÍSES Y FECHAS SELECCIONADOS**

Grupos de edad	Brasil, 2000		Chile, 2002		Costa Rica, 2000		Ecuador, 2001		México, 2000	
	Migran-tes	No mi-grantes	Migran-tes	No mi-grantes	Migran-tes	No mi-grantes	Migran-tes	No mi-grantes	Migran-tes	No mi-grantes
5-9	0,63	0,65	1,73	1,82	1,00	1,12	1,64	1,74	1,24	1,33
10-14	3,73	3,77	5,81	5,88	4,41	4,74	4,73	5,00	5,04	5,12
15-19	6,49	6,73	10,35	9,93	7,03	7,51	7,29	7,83	8,09	8,23
20-24	7,03	7,51	11,87	11,35	8,14	8,49	8,55	8,76	9,06	8,92
25-29	7,31	7,24	12,21	11,30	8,55	8,28	8,73	8,91	9,78	8,88
30-34	7,23	6,95	11,91	10,78	8,77	8,20	8,62	8,72	9,97	8,65
35-39	7,15	6,82	11,31	10,22	8,71	8,36	8,38	8,44	9,48	8,13
40-44	6,94	6,48	11,03	9,95	8,31	8,16	7,55	7,83	8,88	7,46
45-49	6,47	5,95	10,65	9,59	7,52	7,63	6,78	7,12	8,04	6,58
50-54	5,72	5,19	9,69	8,69	6,88	6,80	5,71	6,14	7,09	5,78
55-59	4,99	4,41	8,91	7,91	5,99	6,03	4,94	5,35	6,10	4,87
60-64	4,45	3,82	8,26	7,11	5,42	5,23	4,55	4,63	5,50	4,19
65-69	3,72	3,42	7,82	6,55	4,72	4,65	4,27	4,24	4,85	3,66
70-74	3,59	3,13	7,42	6,20	4,40	4,41	3,76	4,05	4,31	3,32
75-79	3,10	2,82	6,95	5,78	3,76	4,08	3,78	3,92	4,09	3,07

Fuente: Rodríguez, 2003a.

<sup>a</sup> Divisiones Administrativas Mayores.

Como contrapartida a estos hallazgos —que generalmente conducen a planteamientos de política que promueven la migración y eventualmente de asistencia en materia laboral a los migrantes en el lugar de destino—, hay dudas sobre el efecto de la migración en materia de atenuación de las disparidades territoriales. Además, la migración habitualmente perjudica a las zonas más pobres, básicamente porque sigue fluyendo desde zonas pobres a otras en mejores condiciones y los más pobres se quedan en los lugares de origen y dentro de una estructura demográfica menos favorable al dinamismo económico (alta dependencia por ancianos y niños).

Para examinar la relación entre disparidades socioeconómicas territoriales y migración se ha desarrollado un procedimiento novedoso (Rodríguez, 2004). Procesando bases de microdatos censales se obtienen matrices de migración reciente (la acaecida durante los 5 años previos al censo) entre entidades de diferentes escalas, en las que el valor de la celda corresponde a un atributo del flujo de personas (edad media, índice de masculinidad, proporción de indígenas, promedio de escolaridad, etc.). Los marginales corresponden al valor del atributo (medido en la fecha del censo) para cada entidad con la población residente en el momento del censo y con la población que residía allí 5 años antes. Cuando el atributo es invariable en el tiempo, la diferencia entre los marginales se debe al efecto neto de la migración en la estructura de la entidad; por ejemplo, si el atributo es la relación de masculinidad de los flujos (y el sexo de las personas se supone invariable en el tiempo) la diferencia entre los marginales se debe al efecto de la migración en el período sobre la estructura según sexo de la entidad. A partir de las potencialidades de esta interpretación, se calcularon matrices de migración reciente entre Divisiones Políticas Mayores (DAM) y entre Divisiones Políticas Menores (DAME) con el indicador “promedio de años de estudio”. Si el marginal actual es más alto que el de 5 años antes del censo, dicha entidad ganó educación por la migración. Este balance tiene dos componentes: el volumen de la migración neta y la escolaridad de inmigrantes y emigrantes, y su descomposición no es relevante para el ejercicio. En procura de robustecer el supuesto de invariabilidad del atributo individual en los 5 años previos al censo, las matrices se calcularon para subgrupos de la población cuya edad específica (o media) implica una baja probabilidad de haber cambiado de nivel de escolaridad en esos 5 años.

**Cuadro 11**

**JEFES DE HOGAR DE ENTRE 30 Y 59 AÑOS POR PARTICIPACIÓN LABORAL, DESOCUPACIÓN Y CESANTÍA (CIFRAS ABSOLUTAS Y RELATIVAS), SEGÚN CONDICIÓN DE MIGRANTE RECIENTE ENTRE DAM,<sup>a</sup> PAÍSES SELECCIONADOS, RONDA DE CENSOS DE 2000**

Condición laboral e indicadores seleccionados	Bolivia, 2001		Brasil, 2000		Chile, 2002		Costa Rica, 2000		Ecuador, 2001		Venezuela, 2001	
	Migrantes	No migrantes	Migrantes	No migrantes	Migrantes	No migrantes	Migrantes	No migrantes	Migrantes	No migrantes	Migrantes	No migrantes
Población Económicamente Activa (PEA)	49 988	909 796	791 169	24 937 818	76 561	1 691 055	29 306	492 157	65 383	1 426 117	209 028	3 606 859
Población económicamente inactiva	10 057	202 629	118 246	4 244 736	19 048	430 613	4 666	95 177	11 401	251 970	49 489	1 313 151
Desocupados	2 802	39 825	78 149	1 973 796	9 347	180 488	1 083	14 044	1 850	33 556	16 768	223 233
Cesantes	2 467	34 294	-	-	9 020	174 577	1 061	13 810	1 580	30 026	15 656	210 403
Tasa de participación laboral	83,60	82,34	87,00	85,45	80,08	79,70	86,27	83,80	85,15	84,98	80,86	73,31
Tasa de desocupación	5,61	4,38	9,88	7,91	12,21	10,67	3,70	2,85	2,83	2,35	8,02	6,19

**Fuente:** procesamientos especiales de las bases de microdatos censales.

**Nota:** las clasificaciones de PEA, ocupados y cesantes corresponden a las definiciones convencionales, que normalmente se obtienen directamente de una pregunta censal sobre actividad económica efectuada la semana previa al empadronamiento, aunque en algunos países fue necesario procesar dos o más preguntas para obtenerla.

<sup>a</sup>: Divisiones Administrativas Mayores.

Cuadro 12

**BRASIL Y MÉXICO, 2000: INGRESOS MEDIOS DE LAS PERSONAS DE 30 A 59 AÑOS,  
POR NIVEL DE EDUCACIÓN Y TIPOLOGÍA DE MIGRANTE ENTRE DAM<sup>a</sup>**

Brasil, 2000, tipo de migrante					
Nivel de educación	Recientes	Múltiples	Retorno	Antiguo	No migrante
Ninguno	164	184	123	190	118
Primaria	332	381	295	395	305
Secundaria	804	961	737	889	743
Universitaria	2 339	2 718	2 303	2 648	2 188
<b>Promedio (todos los niveles)</b>	<b>670</b>	<b>826</b>	<b>609</b>	<b>631</b>	<b>559</b>

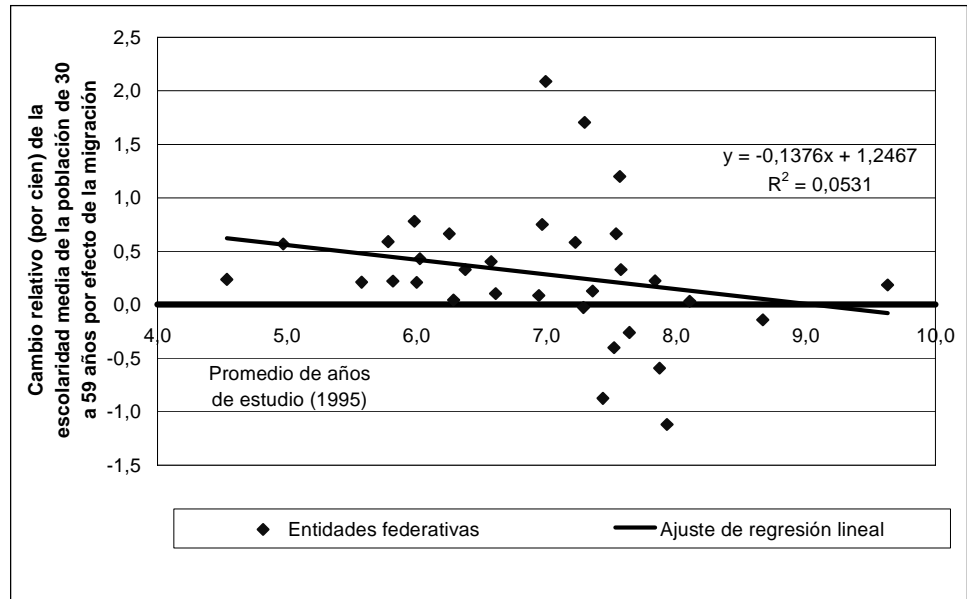
México, 2000, tipo de migrante					
Nivel de educación	Recientes	Múltiples	Retorno	Antiguo	No migrante
Ninguno	2 102	2 407	938	1 162	826
Primaria	2 253	2 128	1 425	1 863	1 386
Secundaria	2 338	2 696	2 071	2 662	2 355
Universitaria	8 546	9 828	7 821	8 186	7 131
Postuniversitaria	13 458	17 782	14 225	13 483	11 960
<b>Promedio (todos los niveles)</b>	<b>3 697</b>	<b>4 697</b>	<b>3 397</b>	<b>3 266</b>	<b>2 459</b>

**Fuente:** procesamiento especial de las bases de microdatos censales.

<sup>a</sup>: Divisiones Administrativas Mayores.

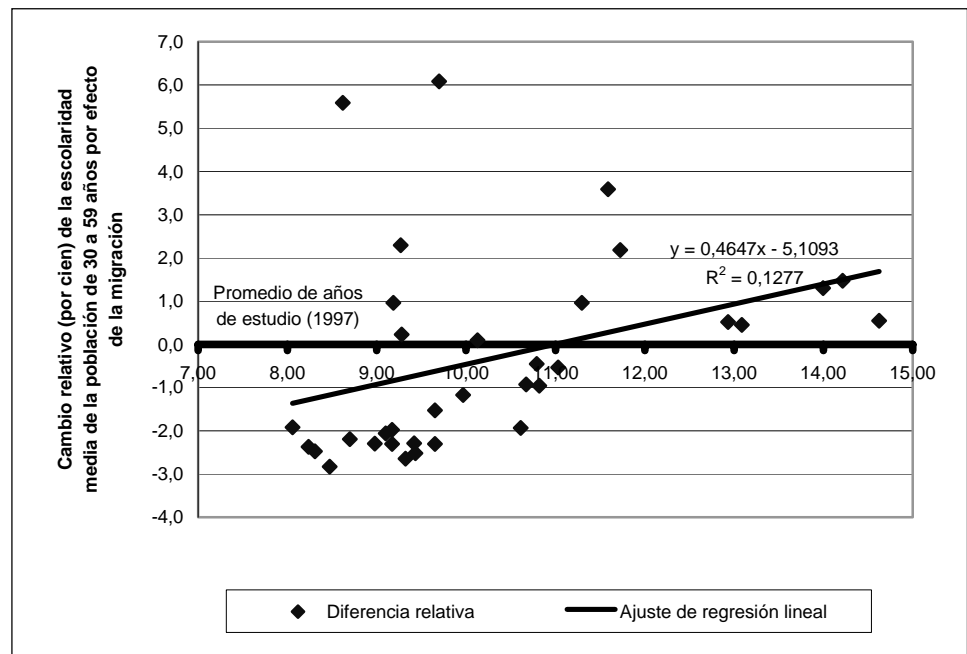
Los resultados del uso de este procedimiento no son concluyentes respecto de la relación entre migración, pobreza y disparidades socioeconómicas territoriales. En el gráfico 8 se expone, como caso ilustrativo, el de México 1995-2000 para el nivel de DAM (entidades federativas) y la población de 30 a 59 años a la fecha del censo. Se verifica una relación negativa entre la escolaridad media de la entidad en 1995 (escolaridad captada en 2000 pero que se supone idéntica en 1995 por la edad seleccionada) y la ganancia de escolaridad en el período. Este hecho sugiere que la migración contribuiría —aunque muy modestamente habida cuenta del escaso grado de relación que indica el coeficiente de determinación que se expone en el gráfico— a reducir las disparidades regionales. Los resultados de algunas aplicaciones para otros países (Chile 1997-2002; Brasil 1995-2000) sugieren que el patrón mexicano no es excepcional, aunque la conclusión central de tales cálculos es que virtualmente no hay relación entre la migración y el cambio en materia de disparidades educativas entre DAM. Algo distinto ocurre cuando el examen se hace para ciudades y a escala de DAME. En el gráfico 9 se expone el caso de Santiago de Chile (1997-2002, jefes de hogar), tal vez el más marcado en términos de una relación positiva (coeficiente de determinación de 13%, es decir una correlación simple de 0,36) entre nivel educativo de las comunas y las ganancias en escolaridad derivadas de la migración intrametropolitana: las comunas con mayor nivel educativo al inicio del período tendieron a ganar más educación con esa migración. Esa relación positiva se da pese a la emergencia en el período de referencia de un grupo de comunas relativamente pobres en 1997 y que entre 1997 y 2002 recibieron un flujo importante de personas con alto nivel educacional, muchos de ellos provenientes del sector oriente de la ciudad (donde se localiza la población de altos ingresos (Rodríguez y Arriagada, 2004)).

**Gráfico 8**  
**MÉXICO, 1995-2000: PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO (EN 2000) DE LA POBLACIÓN RESIDENTE EN 1995 EN LA ENTIDAD Y GANANCIA DE ESCOLARIDAD POR MIGRACIÓN ENTRE 1995-2000, POBLACIÓN DE 30 A 59 AÑOS DE EDAD**



Fuente: elaboración propia de los autores.

**Gráfico 9**  
**ÁREA METROPOLITANA DEL GRAN SANTIAGO, 1997-2002: PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO (EN 2002) DE LA POBLACIÓN RESIDENTE EN 1995 EN LA COMUNA Y GANANCIA DE ESCOLARIDAD POR MIGRACIÓN ENTRE 1997-2002, JEFES DE HOGAR**



Fuente: elaboración propia de los autores.





## VII. Migración internacional, pobreza y remesas

---

Cada vez es mayor la atención que se otorga a las relaciones de la migración internacional con la pobreza, las que, en general, tienen dos regularidades: *a)* se distinguen múltiples aspectos de interés, que varían según la escala de análisis y que, además, se intersectan y, *b)* no hay evidencias unívocas sobre la direccionalidad de las asociaciones. En una escala agregada, las relaciones entre la migración y la pobreza pueden ser contrastantes: los contextos de pobreza no incitan la migración de los más pobres sino la de otros estratos y —a menos que se trate de una inmigración masiva e imprevista— los países receptores no se empobrecen con la llegada de esos inmigrantes. La emigración de fuerza de trabajo calificada puede ser una trampa de pobreza, pues afecta al capital humano de que disponen países con bajas dotaciones; además, la emigración es una fuente de divisas que contribuyen a equilibrar la balanza de pagos. Entre hogares e individuos, los desplazamientos conllevan muchos riesgos para los migrantes, que no permiten reconocerla y estimularla como estrategia frente a la pobreza; sin embargo, algunos aspectos potencian su papel cuando se insertan en un marco de menores restricciones al ingreso, permanencia e integración de los inmigrantes, y de coexistencia con las tendencias del transnacionalismo.

La migración genera resultados positivos para los hogares receptores de recursos, en especial cuando se trata de comunidades rurales o alejadas de los centros urbanos, y de allí surge un desafío a las obligaciones de los gobiernos.

Tal vez la más importante lección de los últimos estudios es que los pobres no son quienes participan habitualmente de la movilidad internacional, es decir, que las **mejores prácticas** están aún pendientes en este ámbito.

Ello induce a prestar atención a las externalidades de la migración sobre el bienestar y la pobreza, la exclusión y la vulnerabilidad social. En palabras de Haan: “*Thus, migration, in many cases does alleviate poverty, but it can also increase inequality. The crucial question is not about migration itself, but what kinds of opportunities are available for what groups of people, and whether the type of migratory work allows the migrants and their families to improve their assets and ‘human capital’. Too little is known about this. A further question concerns the implications for relations within the households*” (1999, p. 27).

Siempre han existido razones para examinar las externalidades de la migración internacional, desde el momento en que los movimientos desde Asia y Europa jugaron un papel decisivo en la conformación del orden internacional y contribuyeron a establecer las diferencias de productividad entre las regiones del mundo. La importancia de analizar sus potencialidades y conexiones con la pobreza —en un mundo de fuertes asimetrías— estriba en la fuerte dinámica de las tendencias migratorias, insertas en un contexto restrictivo a la movilidad de las personas. En resumen: *a*) en más de 20 millones de latinoamericanos que viven fuera de su país de nacimiento; *b*) en que todos los países son de origen de la migración; *c*) en la mantención de los Estados Unidos como principal destino de numerosos flujos; *d*) en la reciente y creciente emigración a países de Europa —principalmente España— y Japón; *e*) en el predominio de la mujer en la migración intrarregional y en la mayoría de corrientes que se dirigen a destinos diferentes a los Estados Unidos.

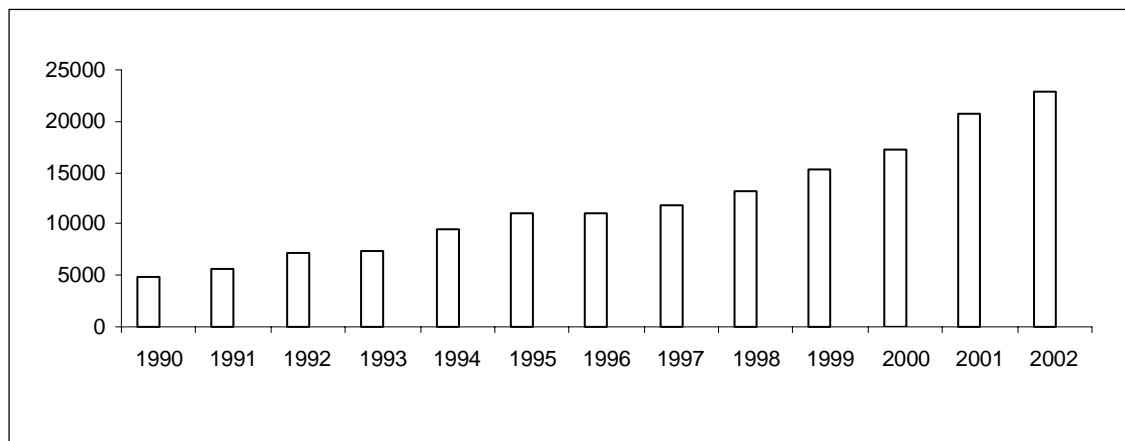
La emigración ha aumentado en casi todos los países y sus destinos son más diversificados que en el pasado. Este es el carácter expulsor de la región (Martínez, 2003b), que algunos autores describen como el paso de una región exportadora de productos agrícolas a una que ahora exporta mano de obra (Orozco, 2002). Pero este carácter no entraña una separación definitiva de los emigrados con respecto a sus países; más bien se modela bajo una dimensión transnacional en la que las comunidades de migrantes mantienen estrechos vínculos con sus lugares de origen. Sin embargo, el rasgo más difundido sobre la migración internacional en América Latina y el Caribe no es su carácter expulsor —que señala la agudeza de los procesos de exclusión social— ni la condición de región exportadora de mano de obra —producto de la abundancia relativa de este factor— sino el **flujo de remesas** de los emigrantes, símbolo del lazo con sus países de origen y del reconocimiento de los migrantes como actores transnacionales.

A la par del aumento y diversificación de la migración, las remesas registran un espectacular aumento a partir del decenio de 1990: pasaron de 7 252 millones de dólares en 1992 a 23 000 millones en 2002 (gráfico 9). Su incidencia sobre el PIB en la mayoría de los países siguió creciendo, y supera el 10% en El Salvador, Honduras y República Dominicana. En otros países, si bien con porcentajes menores, esta incidencia se elevó también considerablemente.<sup>12</sup> Los datos del gráfico se refieren únicamente a fondos enviados por canales formales, por lo que representan una estimación mínima. Un informe del Banco Interamericano de Desarrollo señala que los latinoamericanos y caribeños envían a sus familias 250 dólares entre ocho y diez veces por año (citado por CEPAL, 2002a); el monto de remesas podría ser bastante mayor que el estimado si se considera la magnitud de emigrados en algunos países (gráfico 10).

---

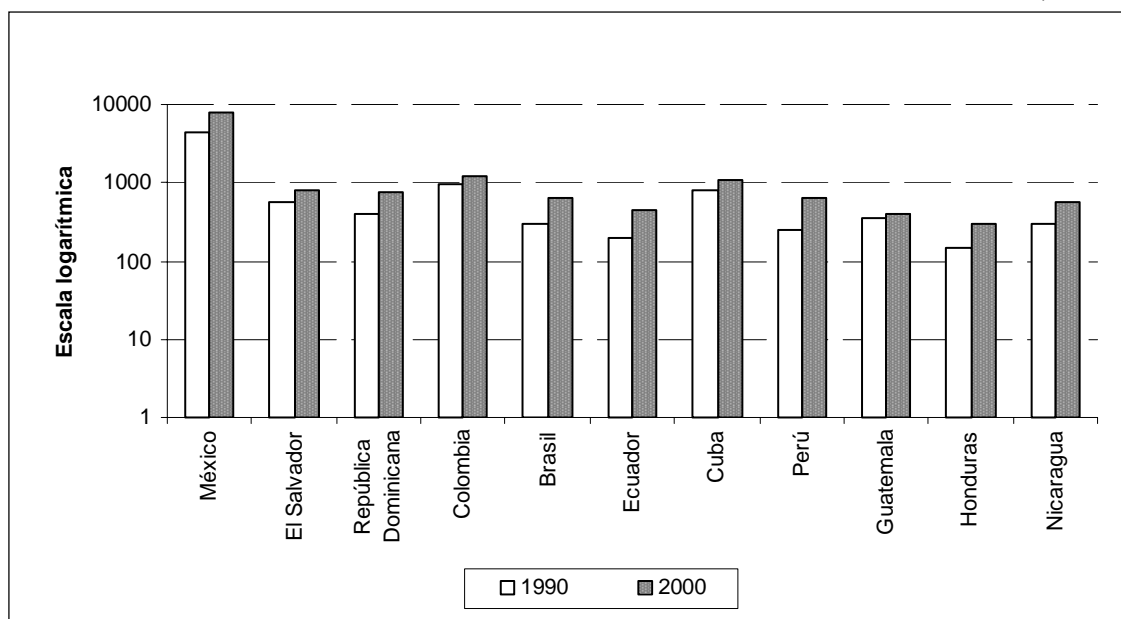
<sup>12</sup> Las cifras de remesas de 2002 provienen del Fondo Monetario Internacional y fueron complementadas con datos del Banco Mundial en los casos de El Salvador, Honduras y Perú; estos registros no incluyen a la totalidad de los países de la región.

**Gráfico 10**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LAS REMESAS. 1990-2002**  
*(millones de dólares)*



Fuente: CEPAL (2002) y Lozano (2000), sobre la base de datos del FMI.

**Gráfico 11**  
**AMÉRICA LATINA, PAÍSES SELECCIONADOS: ESTIMACIÓN DE LA POBLACIÓN EMIGRADA. 1990 Y 2000**  
*(en miles)*

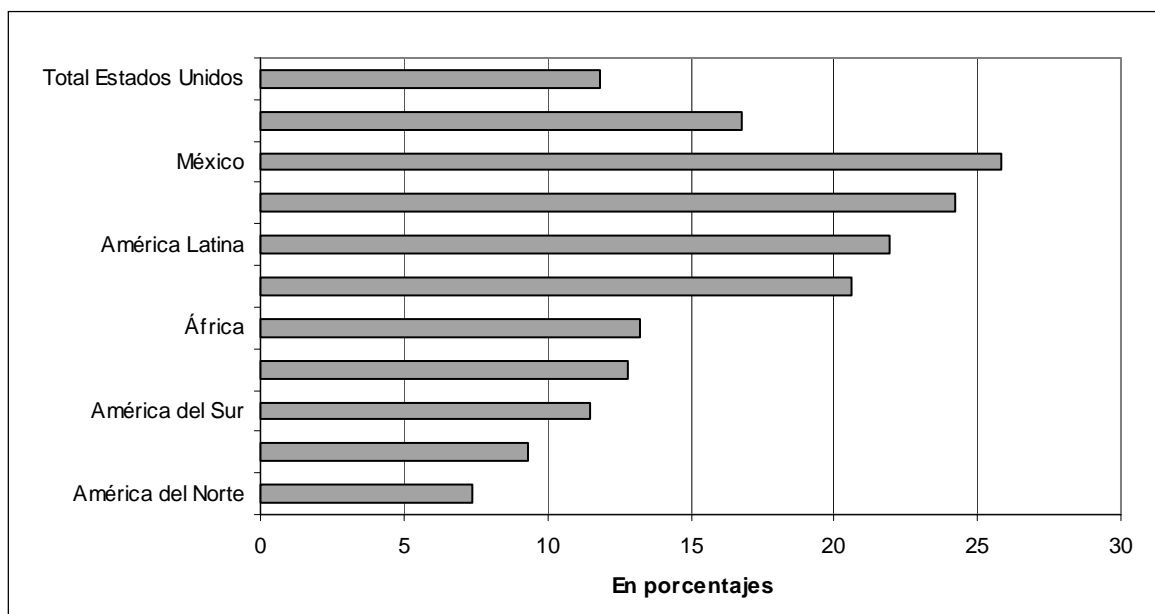


Fuente: Martínez (2003a).

Las relaciones entre la migración internacional y la pobreza involucran diferentes unidades de análisis y es necesario considerar la multiplicidad de actores involucrados. Para un país en desarrollo, la emigración definitiva de sus recursos humanos calificados —de baja disponibilidad en la mayoría de los países de la región— erosiona su masa crítica de conocimiento y estos migrantes usualmente logran satisfacer expectativas salariales y laborales; los emigrantes de menor calificación —que pueden formar parte del tráfico y la indocumentación— se asocian a una menor presión sobre los mercados laborales de sus países, pero en los países de destino se exponen a una elevada vulnerabilidad, que va acompañada por múltiples formas de discriminación, desprotección

y hasta exclusión: en no pocas ocasiones, se suman a los sectores pobres de los países receptores, aunque sus ingresos sean mayores que en su país de origen. Ello es el más poderoso atractivo para la migración, incluyendo sus vertientes irregulares. En los Estados Unidos, la incidencia de la pobreza es claramente mayor entre los oriundos de América Latina, con porcentajes que duplican al promedio nacional y más altos entre los mexicanos y los centroamericanos (gráfico 12).

**Gráfico 12**  
**PORCENTAJES DE POBREZA EN LA POBLACIÓN TOTAL DE ESTADOS UNIDOS Y EN LA POBLACIÓN INMIGRANTE, SEGÚN ORIGEN. 1999**



Fuente: Schmidley (2001), basado en datos de la Encuesta Periódica sobre Población de 2000.

Mediante las remesas, especialmente cuando participan las mujeres, los migrantes ayudan a sus familias a superar niveles de consumo y, eventualmente, a empinarse por sobre los umbrales de pobreza en la comunidad de origen; así lo sugieren los resultados de algunos estudios realizados en México y América Central.<sup>13</sup> En teoría, un flujo sostenido de remesas familiares estimula la demanda de bienes de consumo durables y con ello provoca un aumento de la demanda laboral en las industrias locales productoras o comercializadoras. Las remesas colectivas podrían canalizar inversiones sociales y productivas si existieran adecuadas condiciones institucionales y culturales en los países, lo que no parece ser el caso en la actualidad.

Las remesas dieron mayor presencia a los migrantes y a nuevos y más actores en los procesos migratorios. Los migrantes han sido descritos como “agentes de desarrollo transnacional” y tal descripción involucra a familias, organizaciones de migrantes, sector financiero y gobiernos. La experiencia muestra que todos ellos pueden tener intereses distintos, y a veces conflictivos. Mientras el migrante intenta maximizar su envío (que los fondos lleguen a su familia) y minimizar su costo de transferencia, el sector dedicado al negocio busca maximizar su beneficio en un mercado imperfecto, resultando en varios miles de millones de dólares que no llegaron a su destino.

<sup>13</sup> En algunas comunidades de México, los hogares receptores llegan a tener una capacidad de ahorro, en promedio, de un 14% de su gasto monetario, del que las remesas representan alrededor de la mitad (García Zamora, 2000; Tuirán, 2002).

## A. Perspectivas de la migración y el caso de las remesas

Existe consenso en que los flujos migratorios desde los países en desarrollo hacia los desarrollados seguirán aumentando en los próximos años, si se tiene en cuenta que, junto a los factores de expulsión, los países desarrollados fortalecerán estrategias de captación de recursos humanos calificados, como lo vienen haciendo generalizadamente mediante la constitución de un mercado global de recursos humanos calificados que satisface los intereses de las grandes economías. Parece que el problema del *brain drain* —y las pérdidas de capital humano asociadas— constituye un factor propiciatorio de la pobreza, lo que debería enfrentarse aprovechando el contexto y las tendencias de transnacionalización (véase el recuadro 1).

La emigración continuará siendo una alternativa para los trabajadores menos calificados, en la medida en que las mejores remuneraciones, la mayor estabilidad y las perspectivas laborales sigan siendo una excepción en los países de origen; esos trabajadores son, el recurso más abundante con que cuentan (CEPAL, 2002a). Sin embargo, a la par de la generalización de las expectativas de movilidad se aprecia un aumento de restricciones para el desplazamiento y ello puede desencadenar un crecimiento de la migración irregular. Esta migración (a la que suelen echar mano los migrantes con menores recursos) acrecienta la probabilidad de ocupar sectores marginales en la estructura ocupacional de los países receptores. En la base de la migración también cabe está la flexibilidad de los marcos institucionales y su demanda en los países receptores, a causa de sus menores costos y el desempeño habitualmente segmentado en el mercado laboral, que es manifiesto en el caso de las mujeres y el servicio doméstico (incluido el cuidado de las personas mayores y los enfermos).

Algunos autores postulan que las remesas aumentarán inevitablemente, independientemente del nivel de remuneraciones de los migrantes, pues se trata de un asunto de escala (Martin, 2001). Sin embargo, en nuestros análisis hemos encontrado que también aumentó el número de remesas por emigrado (Martínez, 2003a). Cuando la inserción laboral del migrante es inestable —ya sea por ausencia de contratos o por indocumentación—, se puede sospechar irregularidades en los flujos de remesas. Los hogares receptores dependen de un flujo de ingresos que puede diluirse en cualquier momento, lo cual acrecienta su vulnerabilidad y el riesgo de enfrentar un episodio de pobreza. Esta conclusión puede generalizarse en el ámbito de comunidades y países (CEPAL, 2002b) y entre estos últimos, los más dependientes de las remesas son más vulnerables a los patrones nacionales.

Nadie duda que las remesas constituyen inyecciones económicas importantes para los países receptores, pero se discute poco sobre su inestabilidad y sensibilidad a las turbulencias económicas y políticas de los países de destino. Los cambios en las condiciones económicas o políticas de los países receptores de migrantes pueden provocar colapsos importantes en los países receptores de remesas, colapsos que serán mayores mientras mayor sea la dependencia de estos fondos, expresada, por ejemplo, en la incidencia sobre el PIB (CEPAL, 2002a). Si el análisis apunta al migrante, debe evaluarse lo expresado en los párrafos precedentes: la probable situación de vulnerabilidad derivada ya sea del incumplimiento de los derechos, de la explotación laboral, o simplemente, de su poca capacidad para defenderse de este tipo de situaciones. En tal sentido, el costo social de las remesas puede ser muy elevado.

El hablar de emigración de mano de obra de baja calificación no implica afirmar que los emigrantes son necesariamente pobres. La evidencia disponible muestra que la migración internacional está fuera del alcance del segmento más pobre de la población, cuya probabilidad de migrar es extremadamente baja; antecedentes empíricos disponibles señalan que, si bien el nivel medio de educación del conjunto de los inmigrantes latinoamericanos y caribeños hacia los Estados Unidos es inferior al de quienes provienen de otros países y al de los nativos, los inmigrantes tienen un nivel educativo mayor que la media de sus poblaciones de origen (Schmidley, 2001).

Lo anterior es válido si se considera al individuo migrante. No obstante, recientemente se han señalado los aspectos positivos de las remesas sobre los niveles de pobreza de su hogar. En algunos

países, una alta proporción de las familias de los migrantes se encuentra en condiciones de pobreza<sup>14</sup> y la migración constituye un paliativo de esa situación. No obstante, el impacto de las remesas sobre la pobreza depende del uso que los hogares den a ellas. Si los receptores no son los más pobres, cabe analizar las externalidades de estos flujos. Se puede sostener que las remesas podrían impulsar el desarrollo económico, en especial si los hogares gastan en las economías de los países en que se originó la migración; allí podrían generarse efectos multiplicadores sobre otras áreas de la economía (Martin, 2001.) El uso de las remesas en la compra de bienes de consumo durable estimularía la demanda por esos productos y el efecto escala debiera provocar un aumento de la demanda laboral en las industrias locales. No existen evidencias de que esto ocurra y no es posible establecer conclusiones. Por otra parte, las compras de viviendas o terrenos o la migración de retorno puede impactar en los mercados inmobiliarios locales, ya sea activándolos o elevando el precio de las propiedades (perjudicando a los sectores de menores ingresos que deben adquirir inmuebles).

#### Recuadro 1

#### MIGRACIÓN CALIFICADA: ¿PÉRDIDAS PARA LOS PAÍSES EMISORES?

Uno de los impactos más importantes de la emigración para los países de origen es la selectividad implícita en la migración y las pérdidas que ésta implica desde el punto de vista de la acumulación de conocimiento y consolidación de masas críticas para proyectos de innovación. Esto se sustenta en la comprobación de que, en general, suelen emigrar los que se encuentran en mejores condiciones para enfrentar la aventura migratoria; no necesariamente migran los desocupados ni el excedente resultante de “sobreeducación”, es decir, aquellos que tienen más posibilidades de salir adelante en los países de destino. Pese a eso, de una visión negativa o de pérdida de capital humano se ha querido pasar a otra que reivindica los aspectos positivos de la movilidad, no sólo para los individuos sino también para las sociedades, en la medida en que para los países en desarrollo las migraciones circulares o pendulares —con retornos transitorios de los migrantes— contribuirían a la consolidación y desarrollo de los mercados de trabajos locales. El *brain drain* no se consideraría como un factor de empobrecimiento y pérdida definitiva, sino que coexistiría como una fuente de desarrollo y ventaja potencial. Desde esta perspectiva, se podría llegar a un *brain gain*, a través del *brain circulation* y *brain exchange*.

El concepto de *brain circulation* se refiere al hecho de que muchos migrantes de alto nivel de capacitación —numéricamente de importancia creciente— son transitorios y retornan a su país después de una estadía breve, o van a otro lugar dentro del circuito internacional, lo que beneficia tanto al país receptor como el emisor. A su vez, *brain exchange* significa ofrecer contacto profesional y desarrollo profesional sin requerir el desplazamiento de las personas. La retención en su país de especialistas de alto nivel será probablemente más fácil si los países en desarrollo acceden a bases de datos desde cualquier parte del mundo y al contacto electrónico inmediato con colegas del extranjero. En términos del mercado laboral doméstico, estas tecnologías ofrecen capacitación a distancia. Aunque estas propuestas apuntan a aprovechar las oportunidades de la globalización, su puesta en vigor se ve dificultada, entre otras razones, por las prácticas de flexibilización laboral aplicadas por las grandes corporaciones, la retención de los estudiantes más destacados en las universidades del mundo desarrollado, y la enorme disparidad entre las condiciones de trabajo y remuneraciones. Además, los países latinoamericanos y caribeños todavía participan escasamente en estas formas de movilidad.

En este sentido, los países de la región deben establecer: a) firmes demandas concertadas para facilitar la movilidad de profesionales y técnicos como una forma de atenuar las asimetrías del orden global; b) desarrollo de estrategias innovadoras de vinculación y retorno de ideas y reforzar las redes ya creadas y, c) oferta de genuina ciudadanía a las personas emigradas y garantizar el ejercicio de derechos económicos, políticos y sociales. Estas iniciativas podrían llevarse adelante en los acuerdos de integración subregional y en diversos procesos de negociación de escala multilateral (como el suministro de servicios). La acción concertada de los países —propia de la voluntad política— tiene mucha más probabilidad de éxito que el aislamiento. Tales objetivos deben entenderse como un intento por atenuar las consecuencias negativas de la emigración y en ningún caso como una intervención deliberada para erradicar el fenómeno; y tampoco excluyen la obligación de cada sociedad en cuanto a garantizar el derecho de vivir en el país de origen. La estrategia de largo plazo exigirá también la generación de conocimiento en algunos ámbitos de la migración hasta ahora escasamente explorados (por ejemplo, el pensamiento de los actores involucrados).

Fuente: CEPAL, 2002; Martínez, 2003c; Pellegrino y Martínez, 2001.

<sup>14</sup> Se estima que en 1997 el 83% de los hogares hondureños receptores de remesas estaba bajo la línea de pobreza y que el 58% era indigente (Perdomo, 1999).

Los impactos —tanto en áreas rurales como en localidades y regiones específicas dentro de los países— pueden ser decisivos para las economías, como se ha observado en México (García y Zamora, 2000; Lozano, 2000; Tuirán, 2002). Aunque insuficientes, las evaluaciones del impacto de las remesas sobre el desarrollo en varios países del mundo tienden a resaltar sus efectos positivos netos, especialmente sobre el consumo y la formación de capital (DSI, 2002). El flujo de remesas hace que la migración internacional pueda ser concebida como un proyecto de inversión que realizan los hogares con el propósito de obtener retornos positivos netos. Desde ese punto de vista, el individuo migrante aparece como el “agente” de una relación económica de “principal-agente”. El “principal”, representado en este caso por los demás miembros del hogar, promoverá la inversión (la migración) con vistas a obtener un flujo neto positivo, que será evaluado en función de los retornos (remesas) a lo largo de la vida útil del proyecto (la duración de la migración propiamente dicha). Los costos no sólo son monetarios sino también sociales, provocados por los riesgos que enfrentan los migrantes (incluyendo la adaptación a una cultura distinta) y los efectos que provoca la ausencia del migrante en los hogares (por ejemplo, sobre la socialización de los niños o las asimetrías de género).

Esta inversión implica asumir un riesgo. La incertidumbre sobre los resultados previstos disminuirá si el miembro de la familia migra (Samuel, 2000; Villa y Martínez, 2002). Los estudios de la CEPAL (2000b) realizados en Centroamérica al comienzo y al término del decenio de 1990 permiten una sugerencia acerca de esas compensaciones y revelan que la mayor parte de las remesas se destina al consumo y las necesidades básicas de las familias,<sup>15</sup> y una parte marginal a inversiones, como el mejoramiento de la vivienda, la compra de tierras y capital de trabajo y al ahorro. En México y diversos países del Caribe las conclusiones no han sido muy diferentes y es posible conjeturar que, en algunos países, las remesas juegan un papel importante en el sostenimiento de las familias y permiten superar una situación de infraconsumo en los hogares receptores (Martínez 2003a).

Existe escaso apoyo empírico para reconocer un impacto agregado de las remesas sobre los niveles de pobreza. Por ejemplo, en el año 2000 las mayores incidencias de pobreza corresponden a aquellos países donde la variación de las remesas por habitante (una forma de medir su crecimiento) durante el decenio de 1990 fue más holgada: los países centroamericanos y Ecuador (Martínez, 2003a). Esta última evidencia debe interpretarse con cautela y tener en cuenta que: a) a escala agregada, los niveles de pobreza puede ser independientes del flujo de remesas, sobre todo si se trata de un flujo reciente y que afecta directamente, a lo más, a una quinta parte de los hogares; b) es necesario tener un horizonte mayor y analizar la situación a escalas menores, y en tal caso será necesario verificar cuál fue el papel de las políticas y programas sociales en la evolución de la pobreza.

Desde el punto de vista de las políticas, el aprovechamiento de las oportunidades que crea la migración internacional y el envío de remesas para la superación de la pobreza, pasa, fundamentalmente por promover su uso productivo, para cuyo efecto deberán considerarse factores como la diversidad de las transferencias (familiares o colectivas), los canales de remisión (formales o informales), los costos de envío y los propósitos de utilización (consumo, ahorro o inversión). Como plantea Martínez (2003a), debe pensarse en la generación de incentivos para lograr mayores flujos de divisas provenientes de las remesas (brindar apoyo técnico, crediticio, reducir riesgos, liberar impuestos) o promover la conformación de asociaciones entre emigrantes, receptores, comunidades, organismos públicos y agentes privados. Se podrían explotar las experiencias del papel de las redes, comunidades, asociaciones y clubes de migrantes (véase el recuadro 2), pero también se debe considerar que estas políticas no sustituirán jamás a los programas sociales y de combate a la pobreza. Será conveniente pensar una forma para integrarlas a los programas sociales, lo que hace necesario reconocer previamente la cara positiva de las remesas para aliviar la pobreza.

La escasa evidencia disponible indica que la migración internacional está operando como una estrategia implementada por los hogares para generar ingresos. Si los hogares a los que llegan los

<sup>15</sup> Más del 80% de las remesas familiares recibidas en El Salvador, Guatemala y Nicaragua se utiliza en alimentación.



ingresos por remesas son pobres, y si ese ingreso lleva al hogar a superar el umbral de pobreza, la migración es un mecanismo directo para la superación de la pobreza; pero esta no parece ser la norma. Si los hogares a los que llegan los ingresos por remesas no son pobres, las remesas podrían estar operando como un mecanismo que impide caer bajo de los umbrales de pobreza. En ambos casos, las remesas constituyen un factor importante para el logro del bienestar de los hogares de los países receptores a través de estrategias definidas, usualmente sin el concurso de los gobiernos.

## Recuadro 2

### REMESAS Y ALTERNATIVAS POLÍTICAS PARA SU USO PRODUCTIVO

Pese a que el flujo y monto de las remesas de migrantes hacia los países en desarrollo ha estado en creciente aumento, en las regiones de mayor recepción se observa que aun cuando las comunidades reciben este tipo de ingreso durante muchos años, en la mayoría de los casos conocidos en la región, no existe todavía un aporte significativo a su desarrollo y crecimiento económico. Las iniciativas llevadas a cabo en países en desarrollo para aprovechar las remesas son variadas y aparentemente sin mucho éxito. Sin embargo, existe un potencial de acciones —que involucra tanto al sector público como al privado— para optimizar su empleo, sea para uso colectivo, individual, público o privado, con mayores impactos económicos y sociales. Entre las principales recomendaciones hechas por la CEPAL hace ya unos años, se destacan las siguientes:

- Fortalecer y generar mayor transparencia en el sistema bancario y financiero para que desempeñe un papel más activo en el envío de remesas y mejore la eficiencia y costos de las transacciones;
- Crear oportunidades de inversión que atraigan los ahorros de los migrantes;
- Dar mayor atención a las iniciativas de los migrantes, expresadas a través de sus organizaciones en los países de destino, fundamentalmente en el desarrollo de otros mecanismos de tipo financiero, como las uniones o cooperativas de crédito;
- Respecto a las remesas colectivas se recomienda adoptar una estrategia gradual, descentralizada y participativa, para aumentar su flujo y orientarlas a proyectos con mayor impacto en las comunidades de origen;
- Fortalecer las capacidades de las organizaciones de los migrantes, apoyando su desarrollo institucional e impulsar el desarrollo de organizaciones locales que puedan fungir como contrapartes activas de las agrupaciones de migrantes;
- Impulsar la comunicación y el intercambio de experiencias de las organizaciones de migrantes y sus contrapartes locales para que potencien sus capacidades y generen acciones conjuntas;
- Es conveniente que los gobiernos de la región consideren otros programas estratégicos que potencien los proyectos de desarrollo local financiados con remesas y los esfuerzos de inversión de las comunidades del exterior, como los programas de crédito para microempresas, los programas de desarrollo rural y de fortalecimiento de los gobiernos locales;
- Los organismos internacionales deben adoptar un papel más activo en el apoyo y fortalecimiento de todos esos procesos y abrir programas permanentes en materia de estudios, capacitación, fortalecimiento institucional y financiamiento complementario.

**Fuente:** Arroyo y Corvera, 2003; García Zamora, 2000.

## VIII. Políticas, estrategias y programas antipobreza en América Latina

---

Los objetivos de esta sección son: presentar una breve revisión de lo que fue la intervención del Estado en cuestiones atinentes al combate contra la pobreza, para luego describir cómo se configura la actual política antipobreza y en qué medida se incorporan las dimensiones demográficas analizadas en las secciones precedentes.

El repaso histórico sigue una versión modificada de la línea trazada por Arndt (1992) para dar periodicidad al pensamiento relacionado con los problemas de desarrollo. Para una aproximación al análisis de las cuestiones demográficas en el diseño de las actuales políticas implementadas en América Latina y el Caribe, se compara primero, un conjunto de programas y luego, de estrategias, con la mirada puesta en sus consideraciones demográficas. Entre los programas se encuentran “Jefes de Hogar” en la Argentina, “*Bolsa Escola*” en Brasil, “*Chile Solidario*” y “*Chile Barrio*” en Chile y “*Oportunidades*” y “*Hábitat*” en México. Las estrategias reciben un tratamiento de conjunto y en algunos recuadros se presentan casos específicos de países.

## A. Evolución de los enfoques sobre cómo reducir la pobreza

Si bien la preocupación del Estado por la pobreza se remonta a mucho antes de 1930, a partir de la gran depresión mundial de 1929 comienzan a plantearse medidas concretas para actuar sobre el conjunto de personas con carencias materiales. En la segunda posguerra la discusión acerca de los denominados “modelos de crecimiento económico” elaborados en los países industrializados por Harrod (1939) y Domar (1946) se traslada a los países no desarrollados. Aparece entonces un conjunto de trabajos cuyo eje central es el crecimiento económico en las economías pobres de Asia, África y América Latina. Quizá los escritos más representativos de esta época sean los de Lewis (1954) y de Kuznets (1955).

La característica distintiva en este período es la creencia generalizada de los responsables de la elaboración, puesta en marcha y financiamiento de las políticas económicas y sociales en cuanto a que la solución a los problemas de los países no desarrollados pasa por el crecimiento sustancial, sostenido y sistemático del producto de la economía.

Se reconoció que la desigualdad de los ingresos aumentaría en las primeras etapas del proceso de modernización de las estructuras económicas y sociales, pero que ello, lejos de constituir una barrera para el crecimiento lo alentaría, dado que la desigualdad de ingresos operaría como el incentivo para la inversión y la ampliación de la capacidad productiva.

Durante la década de 1960 se fueron diluyendo las esperanzas de un mayor bienestar proveniente del crecimiento. La evidencia empírica daba cuenta de situaciones nacionales en las que el alto crecimiento no se “derramaba” sobre los pobres. Las técnicas productivas altamente intensivas en capital, la desigualdad en el acceso a la tenencia de la tierra y a la educación y la fuerte concentración de las inversiones en las zonas urbanas aparecen como los determinantes claves para explicar ese crecimiento sin bienestar.

También durante esta década aparece el concepto de “trabajadores pobres”, y dentro de éstos, las mujeres son identificadas como el grupo más desfavorecido de la modernización excluyente. Los trabajos en labores agrícolas y en el sector no estructurado de la economía extienden la jornada laboral de las mujeres, que se ven obligadas también a las tareas hogareñas relacionadas con la reproducción (cuidado de los niños y ancianos, preparación de comidas y mantenimiento de vestimentas en buen estado, lo que implica tareas de lavado y costura, por ejemplo).

En esos años se fortaleció la idea de que la nutrición, la educación y la salud de los trabajadores, son componentes fundamentales de la inversión y no “consumo” como suelen denominárselos en las cuentas del Estado. Un concepto novedoso, pues no se aludía ya al capital físico sino al capital humano (Becker, 1964 y Shultz, 1963). Los problemas de empleo siguen presentes en la literatura del desarrollo, pero ahora ligados a temas demográficos de creciente importancia. Las relaciones entre el proceso de modernización, la migración del campo a la ciudad y el aumento del desempleo son tópicos muy analizados en el primer quinquenio de los años setenta (por ejemplo, Harris y Todaro, 1970).

Todo esto fue configurando una nueva visión del desarrollo que desembocó en lo que podría denominarse la “era de las necesidades básicas”. El criterio consistió en reconocer la necesidad de brindar —a todos los seres humanos— los medios básicos para la que obtengan bienestar. Los ejes estructurantes de las políticas fueron, básicamente: a) las “ventajas comparativas”, en el sentido de usar más trabajos en los países en los que este factor abunda; b) provisión estatal de servicios públicos básicos (enseñanza, agua potable, planificación familiar y servicios de salud); c) promoción de la participación de los beneficiarios en el diseño de la política social.

Posteriormente, el uso inadecuado de esta política condujo a los gobiernos de los países en desarrollo a concentrarse en el segundo factor (provisión de los servicios básicos) y desembocaron

en la receta “contar, costear y entregar”: contar los pobres, calcular los costos de la asistencia y proveerla (UNDP, 1996).

El optimismo de esta visión comenzó a decaer en la década de 1980; a raíz de la desaceleración del crecimiento, de la crisis de la deuda y del deterioro de los términos del intercambio la idea de desarrollo con inclusión fue perdiendo fuerza y los programas de ajuste estructural ocuparon el centro de la escena.

Las privatizaciones, la estabilización y el ajuste se caracterizan por el esfuerzo gubernamental por reducir el déficit presupuestario y comercial, lo que implicó un ajuste del gasto público y el aumento de las tasas de interés. El crecimiento del desempleo y la precarización laboral fueron rasgos característicos desde la segunda mitad de los años ochenta y durante los noventa. La idea central que acompañó los ajustes estructurales era que la pobreza aumentaría en el corto plazo, pero que era el precio por la estabilidad de largo plazo y, posteriormente, por el crecimiento económico generado por esa estabilidad. En términos algo forzados, era el regreso a la tesis de Kuznets (1955) en su versión más clásica.

Las protestas por las consecuencias visibles de los programas de ajuste estructural surgieron de diversas fuentes (organismos internacionales, iglesia, organizaciones no gubernamentales) y se plasmaron en el documento publicado por UNICEF en 1987, en el que se proclama la “protección a los más débiles en lugar de imponerles la carga más pesada del ajuste” (UNICEF, 1987).

En 1998, Amartya Sen fue galardonado con el premio Nóbel de Economía, principalmente por sus trabajos relacionados con una nueva visión de la situación de los países no desarrollados. Se comenzó a hablar entonces de la pobreza por capacidad, de la multidimensionalidad de la pobreza y conceptos afines (Sen, 1992). En 1990 apareció también el primer Informe sobre el Desarrollo Humano publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Basado en la idea de la pobreza por capacidades, el desarrollo humano se describe como un proceso tendiente a ampliar las capacidades y las opciones de la gente (UNDP, 1997). El ingreso es tratado en este enfoque como un insumo para alcanzar logros trascendentes desde el punto de vista humano. Las dimensiones relevantes del bienestar humano son una vida larga y saludable, educación, libertad de elección y derechos humanos.

## **B. Cambios durante los últimos años**

Como se planteó en el apartado anterior, la desaceleración del crecimiento económico en los años ochenta obligó a que los gobiernos revisaran la eficacia de los sistemas de protección social, tarea que recibió el apoyo de los organismos internacionales, que vieron en estos mecanismos probables caminos para “ayudar a los países pobres a reducir la pobreza en forma más decidida y obtener mayores beneficios de la globalización con minimización de riesgos” (BM, 2002).

Hacia fines de 1980 y durante parte de la década de 1990, el principio rector de toda política social pasó a ser la *universalidad*. Esto implicaba el reconocimiento de que todos los seres humanos —con independencia de atributos como el sexo, la raza, la edad, la lengua y el poder económico y social— tienen derechos similares no sólo a la “existencia” sino también a la “existencia con calidad”.

Más adelante, comenzaron a reconocerse las situaciones específicas de riesgo social según distintas etapas del ciclo vital de la persona y de las familias y de carencias clara y ampliamente definidas. La protección social debía apuntar, entonces, a momentos cruciales de la existencia, como el nacimiento, la infancia, el embarazo y la reproducción, la alimentación, la salud, el empleo, la vivienda y la vejez.

Con este enfoque, el Banco Mundial apoyó las estrategias para la lucha contra la pobreza a principios de los años noventa, y que se extiende hasta la actualidad. La crítica a esta visión ha apuntado a que dichas estrategias siguen subordinadas al ajuste estructural y quedan reducidas a medidas sociales que operan como amortiguadores de corto plazo de los costos sociales del ajuste.

Los organismos internacionales han respondido a esa crítica solicitando a los países que apoyen las intervenciones que tengan por objeto la reducción de la pobreza. Las estrategias deben contemplar el mediano y el largo plazo, mientras que los monitoreos y evaluaciones vigilarán la marcha en plazos más reducidos.

El principal instrumento de la política social implementada a principios de los años noventa es la focalización, de la que se desprende, casi con naturalidad, el análisis costo-impacto. La orientación de la política social a grupos-meta y la lucha contra la pobreza coexisten con la privatización, la desregulación y la descentralización.

El efecto político-económico de los niveles crecientes de pobreza llevó al Banco Mundial y a los bancos regionales de desarrollo a otorgar mayor importancia a los problemas sociales en el marco del ajuste estructural. Estos organismos consideran que “para la consolidación democrática y la estabilidad política es indispensable establecer las condiciones que profundicen y acrecienten la solidaridad y el equilibrio sociales. Sólo en un clima de estabilidad social y política será posible atraer inversiones orientadas al largo plazo” (BID/PNUD, 1993).

Todas las políticas parten reconociendo la necesidad de la inversión en capital humano. Y no sólo por considerar al capital humano como un recurso crucial para el crecimiento sino también por su potencialidad para romper con el círculo vicioso de la pobreza y la desigualdad. Asimismo, se desarrollan mecanismos de compensación social con el objeto de proteger a los ciudadanos con insuficiente dotación o ante situaciones de desastres económicos, sociales, políticos o naturales. Son las denominadas redes de protección social ya implementadas en varios países de Europa. La idea central de estas redes es que no se trata de asistencialismo puro sino de un compromiso del Estado para subsanar el incumplimiento previo de tareas constitucionales que le competen. Las políticas antipobreza buscan asegurar la cohesión social; la idea es que las personas se sientan partícipes de un proyecto único por el que vale la pena luchar.

La CEPAL, abogaba por reformas sociales estructurales que debían producir oportunidades de educación y ocupaciones productivas para los estratos menos favorecidos de la población y, por sobre todas las cosas, orientadas a la eliminación de la pobreza estructural (CEPAL, 2002c).

### **C. Los programas y las estrategias antipobreza vigentes**

El elevado crecimiento demográfico de América Latina y el Caribe entre la segunda posguerra y fines de la década de 1980 creó enormes retos a la instrumentación de políticas universales que aseguraran la protección y la equidad sociales y el componente migratorio interno de la dinámica demográfica latinoamericana tuvo mucho que ver en este proceso. Las ciudades receptoras de migrantes rurales y de ciudades más pequeñas generaron espacios de marginalidad urbana crecientes (Katzman, 2001); las necesidades de inversión para atender a los inmigrantes —que no fueron consideradas en los planes y programas nacionales— en muchos casos superaron a las tasas de crecimiento del PIB (CEPAL, 2001). Esto fue seguido, en los noventa, por una política de claro alejamiento estatal de muchas actividades. Pero si durante el primer quinquenio de esa década los resultados de las reformas parecían alentadores,<sup>16</sup> a partir de 1997 la región sufrió un

---

<sup>16</sup> Algunos autores parecían estar completamente convencidos de que las reformas habían comenzado a dar sus frutos en el plano distributivo. Es interesante consultar el artículo de Lodoño y Székely (1998).

retroceso en su crecimiento y los indicadores de bienestar comenzaron a dar muestras de agravamiento de la situación de un número importante de hogares de la región.<sup>17</sup>

Las tasas de entrada a ocupaciones de buena calidad fueron disminuyendo durante los decenios de 1980 y 1990; a la par de la retracción del crecimiento económico aumentó el umbral de educación requerido para la realización de determinadas tareas (CEPAL, 2000c). El aumento de la fuerza laboral desplazada de ocupaciones tradicionalmente intensivas en el uso de trabajo —y que fueron automatizadas por el cambio tecnológico— implicó un crecimiento del desempleo de una franja de trabajadores adultos en plena edad productiva, en muchos casos jefes de hogar, padres de familia y principales proveedores del ingreso hogareño.

Como consecuencia, la política social de principios de la presente década ha puesto énfasis en la integralidad de las intervenciones, reconociendo que la población objetivo es productora y a la vez consumidora de bienes y servicios, en especial de los provistos por el Estado. A la vez, ha mirado el mediano y el largo plazo; sin descuidar las urgencias, ello implica enfrentar un conjunto de necesidades estructurales y las dimensiones que configuran y condicionan la pobreza.

Dadas las urgencias, los nuevos programas antipobreza en América Latina y el Caribe tomaron como principal destinatario de las políticas sociales a los indigentes. Para identificarlos y focalizar la acción sobre la pobreza extrema, algunas importantes dimensiones —como la territorial— fueron dejadas de lado en diversos programas. La familia aparece, en este sentido, como el eje principal de las intervenciones, lo que permite, además, incluir entre los objetivos consideraciones acerca del ciclo de vida individual y familiar. Pero, en muchos casos, el concepto de familia no contempla las profundas transformaciones ocurridas en las estructuras familiares a lo largo de las dos últimas décadas (Torrado, 2003). Asimismo, si bien se esbozan en todos ellos, no sobresalen las desigualdades por género como fuente de pobreza (PNUD, 2000).

Como buena parte de estos programas se basa en el enfoque de la pobreza por ingresos, las iniciativas para promover la salud reproductiva y los temas ligados a la movilidad internacional de la población no están suficientemente integrados. Desde la perspectiva de los hallazgos recientes en la investigación sociodemográfica comentados en este documento, la fecundidad adolescente, la salud de los niños, la segregación residencial, el envejecimiento y la migración internacional son tópicos estrechamente vinculados con la falta de ingresos y resulta difícil tratar cualesquiera de ellos sin hacer referencia al otro.

En América Latina y el Caribe existe un importante número de programas orientados a la población pobre y abarcan una diversidad de instrumentos que pueden ser sistematizados atendiendo a variados puntos de vista. Pueden considerarse, por ejemplo, las acciones programadas, la fuente de financiamiento, el monto de gasto social que generan, la unidad de análisis a las que están orientados, la existencia o no de mecanismos de monitoreo y evaluación, entre tantos otros. El problema mayor que aparece al analizar los programas nacionales contra la pobreza consiste, justamente, en marcar los límites que separan las actividades que guardan relación con la pobreza de las que no lo hacen (PNUD, 2000).

En ese conjunto de intervenciones se hace manifiesta la dispersión existente en los programas de la región. Existen muchos programas —entre cuyos fundamentos se encuentra la lucha contra la pobreza—, generalmente desarticulados entre sí, con superposiciones de objetivos y gestionados por entidades diferentes. Este aspecto es general en la región y muy cuidado por los países que pusieron en marcha —o que están intentando hacerlo— las estrategias de reducción de la pobreza. Con el solo propósito de ordenar la discusión, se han considerado aquí, en primer lugar, las intervenciones públicas que entraron en vigencia a partir del año 2000 y que, en muchos casos, provienen de programas previos pero que crecieron considerablemente a juzgar por los beneficiarios

---

<sup>17</sup> No obstante, en algunas áreas sociales se lograron avances significativos. Rama (2001) pondera los logros derivados de las políticas educativas.

de los subsidios otorgados. Se analizarán los principales según el volumen de gasto público que generan y por ser los que tienen como base de sustentación la focalización, ya sea en las familias en condiciones de pobreza extrema o en determinadas localizaciones geográficas. Luego se analizarán las denominadas Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) que, si bien no son programas en el sentido tradicional del término, nuclean (o pretenden hacerlo en los países donde se están implementando) un conjunto de programas específicos, especialmente de las áreas de salud y educación y tienen como objetivo central —al igual que los megaprogramas ya mencionados— bajar los niveles de pobreza y promover la integración social. Estos se aplican en varios países de América Latina y el Caribe (Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana).

## D. Los megaprogramas

En el cuadro 13 se muestran las dimensiones comparables de los programas donde se consideró primero la fecha de inicio. Luego se resume la base sobre la que se erigen (hogares o territorio), su nivel de cobertura, el objetivo principal, el perfil de los beneficiarios a los que pretende llegar con la asistencia, los requisitos de permanencia, el concepto de familia usado (sólo para los que tienen base en hogares), y la manera en que el programa incluye la dimensión demográfica entre los considerandos de los decretos de creación. Aunque —con la excepción de *Bolsa Escola* (PBE), *Jefes de Hogar* (PJH), *Chile Solidario* (PCHS) y *Oportunidades* (POP)— entraron en vigencia en el año 2002, todos los programas tienen antecedentes en programas previos que comenzaron, por lo general, durante la segunda mitad de la década de 1990. Tal es el caso del *Plan Trabajar* en la Argentina y de *Progresá* en México. Sustentado en el plano territorial, México está llevando a cabo el programa *Hábitat* (PHA), que comenzó a ejecutarse en el ejercicio fiscal 2003 y en Chile se desarrolla el programa *Chile Barrio* (PCHB), que es el más antiguo, con sus raíces en el año 1997.

Desde el punto de vista de los objetivos de cada programa, el único que plantea como condición de partida consideraciones ligadas a la reproducción intergeneracional de la pobreza es el POP. Un tanto menos preciso, el PBE presenta la noción de círculo vicioso de la pobreza, pero no especifica cómo se conforma dicho círculo y en qué medida operan los mecanismos de interacción.<sup>18</sup> Por su parte, el PJH fue concebido como un programa de empleo y sus intervenciones tendrán siempre en cuenta la inserción laboral de los ya desocupados o de los niños y jóvenes que habitan hogares pobres. El PCHS se propone incluir a los más pobres en las redes sociales de ayuda.

Entre los programas con base territorial, los dos examinados (PCHB y PHA) tienen el propósito común de combatir la pobreza centrado en los asentamientos precarios. Desde el punto de vista del análisis previo sobre los nuevos patrones de movilidad territorial de la población, esta es una manera correcta —aunque parcial— de enfocar los nuevos desafíos que impone la pobreza urbana actual. No obstante, el PHA es el que da cuenta de un diagnóstico más cuidadoso del problema urbano a la luz de los conocimientos sobre el tema (véase la sección VI del presente documento). Ninguno de ellos incluye cuestiones ligadas al sector rural, aunque los niveles de pobreza de la población latinoamericana y caribeña residente en el campo siguen siendo muy elevados.

---

<sup>18</sup> En esa operación descriptiva quedan al descubierto los determinantes ligados a la dinámica demográfica.

**Cuadro 13**  
**Programas antipobreza en cuatro países de América Latina. Características básicas**

<b>Programa</b>	<b>Jefes de hogar (PJH)</b>	<b>Bolsa Escola (PBE)</b>	<b>Chile Solidario (PCHS)</b>	<b>Oportunidades (POP)</b>	<b>Chile Barrio (CHB)</b>	<b>Hábitat (PHA)</b>
<b>País</b>	Argentina	Brasil	Chile	México	Chile	México
<b>Inicio</b>	Enero 2002	Abril 2001	Octubre 2002	Marzo 2002	1997	Ejercicio fiscal, 2003
<b>Base</b>	Hogar	Hogar	Hogar	Hogar	Territorial	Territorial
<b>Cobertura (aproximada)</b>	2,5 millones de personas.	5 millones de niños.	64 mil familias.	21 millones de personas.	117 mil familias que habitan en 972 campamentos (500 mil personas). 56% de ellos se ubica en áreas urbanas.	32 ciudades seleccionadas, con más de 100 mil habitantes.
<b>Objetivo</b>	Superar la desprotección de hogares con jefes desocupados y asegurar un mínimo ingreso mensual a toda familia. Garantizar la protección integral y asegurar el acceso de niños, jóvenes y jefes a la educación formal y a programas que los capaciten para su reinserción laboral.	Romper el círculo vicioso de la pobreza, combatir la actual pobreza estructural y alentar la inclusión social.	Promover redes sociales para que las familias en extrema pobreza accedan a mejores condiciones de vida.	Apoyar a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema, potenciando las capacidades de sus miembros mejorando opciones en educación, salud y alimentación.	Desarrollar una acción integrada para superar la pobreza de los asentamientos precarios del país, con una mejora sustancial de su situación de vivienda, de la calidad de su hábitat y de sus oportunidades de inserción.	Contribuir a superar la pobreza urbana, mejorar el hábitat popular y hacer que las ciudades y sus barrios sean espacios ordenados, seguros y habitables.
<b>Beneficiarios</b>	Jefes/as de hogar con hijos de hasta 18 años de edad, o discapacitados de cualquier edad y hogares en los que la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar se encuentre en estado de gravidez; todos ellos desocupados y residentes permanentes en el país. Jóvenes y mayores de 60 años que no hubieran accedido a una prestación previsional. Discapacitados de cualquier edad.	Familias residentes en el municipio con ingresos per cápita inferiores a un umbral (reales 90) con niños entre 6 y 15 años que concurren regularmente (mayor o igual al 85%) a la escuela.	Familias en extrema pobreza ubicadas fuera de las redes sociales; (nota: se entiende por "extrema pobreza" un ingreso insuficiente y/o condiciones que impidan que las familias satisfagan sus necesidades básicas y participar en la vida social). Adultos mayores de 65 años que vivan solos y que hayan sido calificados como pobre extremo por el Ministerio de Planificación y Cooperación. Se incluyen adultos mayores discapacitados.	Depende de la dimensión por la cual acceda al beneficio. Este programa articula acciones de diversas áreas sociales.	Mujeres jefas de hogar, personas con capacidades diversas, niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores.	Todo chileno(a) que vive en asentamiento precario identificado en cada región del país, que sean ocupantes irregulares y que puedan ser regularizados con los instrumentos de que dispone el Ministerio de Bienes Nacionales.

(continúa)



Cuadro 13 (conclusión)

Programa	Jefes de hogar (PJH)	Bolsa Escola (PBE)	Chile Solidario (PCHS)	Oportunidades (POP)	Chile Barrio (CHB)	Hábitat (PHA)
Requisitos de permanencia en el programa	Permanecer en situación de desempleo y enviar los niños a la escuela. Participar en cursos de capacitación laboral e integrarse en proyectos productivos o de servicios comunitarios.	Enviar los menores a la escuela. Hay limitaciones en el número de niños por familia que pueden ser asistidos.	Enviar a los niños a la escuela. Estar inscritos en el Sistema de Atención Primaria de la Salud. Tener control médico al día para niños, embarazadas, mujeres mayores de 35 años (papanicolau), usuarias de anticonceptivos y personas mayores. Tener un trabajo o, si no lo tiene, estar inscrito en la Oficina Municipal de Información Laboral.	Enviar a los niños a la escuela. Asistir a los servicios de salud para consultas preventivas y curativas, de nutrición, planificación familiar y atención prenatal.	No hallado.	No hallado
Concepto de familia	Amplio. Incluye uniones consensuales y otros arreglos familiares más allá de la familia nuclear.	Unidad nuclear eventualmente ampliada por otros individuos parientes, y formen un hogar ya sea viviendo con ellos o aportando al hogar	No claramente especificado.	No claramente especificado.	No corresponde.	No corresponde
Consideración de dimensiones demográficas		directo: Se indica un número de 3 niños por familia, lo que podría incentivar un freno a la fecundidad elevada	Amplio pero sesgado al aspecto sanitario. Asistencia a adultos mayores pobres (no sólo a los que no reciben jubilación/es) y a adultos mayores discapacitados. Al trabajar con el concepto multidimensional de la pobreza y sobre familias extremadamente pobres, incluye a miembros como niños y mujeres embarazadas. Considera también la posibilidad de otorgar subsidios para la provisión de agua potable para el hogar.	Amplio pero sesgado al aspecto sanitario. Asistencia en planificación familiar. Atención prenatal, de parto, puerperio y del recién nacido. Vigilancia de nutrición. Manejo de diarreas, infecciones respiratorias. Mortalidad materna: prevención y detección del cáncer cérvico uterino. Asistencia a adultos mayores pobres (no sólo a los que no reciben jubilación).	Restringido. No queda claro en el diagnóstico si el problema es o no de segregación residencial.	Amplio: Segregación urbana y riesgo ambiental.

**Fuente:** elaboración propia basada en Argentina (2002), Bautista et al. (2002); Brasil (2001), Brasil (2002), Camhi et al. (2003), López Zadicoff y Paz (2003), México (2003a), México (2003b) y México (2002), <http://www.bienes.gob.cl>, <http://www.sedesol.gob.mx>, <http://www.mec.gov.br/bolsaescola>, <http://www.rn.cl/ocom>

Hay claros diagnósticos de la pobreza en las ciudades; por ejemplo, el PHA reconoce la existencia de bolsones de pobreza que contrastan ampliamente con las zonas residenciales exclusivas. En los diagnósticos se afirma correctamente que esto crea las llamadas “ciudades divididas”, habitadas por dos grandes tipos de ciudadanos: por un lado, aquellos con derechos plenos, asentados en zonas que cuentan con una adecuada infraestructura, equipamiento y servicios y, por otro, las personas en situación de pobreza, segregadas espacial, social y económicamente, viviendo en barrios con servicios precarios y de escaso valor de mercado.

En los objetivos de los programas analizados —independientemente de la base en la que se asientan (hogares o territorial)— aparece la concepción de cada país acerca del determinante principal de la pobreza de los hogares. En Argentina preocupa más el desempleo, y el objetivo principal del PJH lleva implícito el supuesto que la superación de la pobreza tenga un componente de generación de empleo para los sectores más postergados de la sociedad. Ocurre otro tanto con el tema de las personas mayores, que provee asistencia sólo a los que no cuentan con ingresos de pensiones (sean o no contributivas).

En Brasil y Chile aparece más claramente explicitado el problema de la exclusión social como determinante básico de la pobreza de los hogares, y subyace la idea de que los subsidios se otorgan a los grupos que demandan asistencia y quedan fuera de ellos los indigentes o extremadamente pobres, los que carecen de contactos y de información para conocer la existencia de la ayuda estatal.

En el POP, el concepto multidimensional de la pobreza aparece más claramente revelado. Al incorporar, de partida, la idea de la reproducción intergeneracional de la pobreza, se establece no sólo que el programa está dirigido a los pobres (desempleados o no) sino también que la acumulación de capital humano de los hogares (nutrición y salud) resulta esencial para romper los eslabones de la cadena de la pobreza (independientemente de si los pobres están o no informados).

A pesar de diferir en cuanto al determinante principal de la pobreza, los programas que tienen como base el hogar, están fuertemente sesgados hacia tópicos relacionados con la salud. Exceptuado al PJH (que es un plan de empleo), los demás hacen hincapié en el tema de la salud materno-infantil.<sup>19</sup> Pero a pesar de ese sesgo, la salud de otros segmentos de la población —como las personas mayores— no está explícitamente contemplada en ellos.

En los programas de base territorial se habla siempre de “superación de la pobreza” y de mejoramiento del hábitat de los sectores más pobres y en el PCHB aparece más claramente expuesto el significado operacional de mejoramiento, pues se habla de mejoramiento de la situación de vivienda y de las oportunidades laborales y sociales de los vecinos. El PHA parece preocuparse más que el PCHB del problema de seguridad, que se menciona en este documento como una característica central de las nuevas formas que adquiere la pobreza urbana y que provoca segregación residencial.<sup>20</sup>

La delimitación de los objetivos desemboca necesariamente en el criterio de focalización. Al estar dirigido a la población de jefes desocupados, el PJH llega a un criterio de focalización difuso y no puede decirse con precisión quiénes son o pueden ser beneficiarios de la asistencia estatal.<sup>21</sup> El POP, en cambio, al articular programas sociales de áreas diversas y tener el propósito central de combatir la pobreza, reúne beneficiarios pobres, independientemente del problema que explique la condición de pobreza del momento. Además, en este último hay un reconocimiento explícito del

<sup>19</sup> Debería pensarse en qué medida este sesgo tiene que ver con los sistemas de evaluación y monitoreo: entre los indicadores de evaluación de las situaciones de pobreza nacionales se hace siempre alusión al aspecto de la salud en general y de la salud infantil en particular.

<sup>20</sup> Véase la sección VI, donde se mencionan las razones para que los sectores de más altos ingresos se aislen.

<sup>21</sup> En realidad lo son todos (López Zadicoff y Paz, 2003). El PJH requiere de una declaración jurada en el que la persona que postula al plan debe reconocerse como desocupada. El organismo encargado de asignar los planes no verifica la condición de pobreza porque “en realidad” se trata de un problema de empleo, y admite beneficiarios ocupados (que supuestamente perciben ingresos bajos) porque “en realidad” se trata de un programa dirigido a los más pobres.

enfoque de género: “El Programa reconoce que la pobreza adquiere modalidades particulares a la luz de las desigualdades que prevalecen entre hombres y mujeres” (México, 2003a, p. 9).

### Recuadro 3

#### EL PROBLEMA DEL ENVEJECIMIENTO EN LOS PROGRAMAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

El tema del envejecimiento y su relación con los aspectos del desarrollo actualmente está ganando relevancia como problema demográfico, debido a que en los países de la región latinoamericana se verifica un proceso de aumento generalizado de la población mayor de 60 años, acompañado, en muchos casos, de una persistencia o aumento de los niveles de pobreza y una aguda inequidad social. Muchos países de la región contemplan en sus programas contra la pobreza una serie de acciones orientadas al adulto mayor.

Sin embargo, algunos de los principales programas de reducción de la pobreza en la región latinoamericana no consideran al adulto mayor y este es el caso de los Programas *Bolsa Escola* (Brasil) y Oportunidades (México). El primero no incluye al adulto mayor debido a que se concentra en la población joven y adolescente; el segundo, aunque promueve la vinculación de la población adulta con los programas educativos para la vida y el trabajo, no especifica programas orientados al adulto mayor. El tema se encuentra incluido en los programas Chile Solidario (Chile) y Jefes de Hogar (Argentina), en los que el adulto mayor es considerado como población vulnerable y se le ofrece asistencia social. En el Programa Chile Solidario, las mujeres adultas mayores en pobreza extrema deben tener al día sus exámenes de papanicolau; además, el programa incluye una serie de acciones psicológicas y de sensibilización de la mujer y la entrega gratuita de bienes y servicios. El programa otorga también a los adultos en pobreza extrema mayores de 65 años el derecho a una pensión. En el Programa Jefes de Hogar, el derecho a pensiones se hace extensivo a la población adulta en pobreza extrema mayor de 60 años, siempre que se encuentre desocupada y sin otro tipo de pensión.

En forma similar a lo que ocurre con la salud sexual y reproductiva, en los programas que consideran aspectos relacionados con el envejecimiento de la población, las acciones han sido orientadas a la entrega de bienes y servicios de carácter preferentemente asistencial a los adultos mayores en pobreza extrema, considerados y tratados como grupo vulnerable. En ninguno de los programas se analiza la problemática del proceso de envejecimiento de la población y no se contemplan cuestiones de tipo demográfico, como el efecto de los programas en los cambios en la estructura por edades.

Fuente: elaboración propia de los autores.

Todos los programas basados en el hogar plantean requisitos de permanencia. La contraprestación requiere determinadas acciones que los beneficiarios deben cumplir para renovar su condición y es en este punto donde aparece más claramente el sesgo hacia temas relacionados con la salud materno-infantil.

En los programas examinados se entrega un monto fijo a las personas y/o familias, independientemente de su lugar de residencia (siempre que se trate de ciudadanos del país). Sin embargo, dentro de los países el costo de vida varía notablemente de una región a otra, y el poder de compra de los subsidios monetarios varía de la misma manera. En este sentido, podría haber inequidad territorial a favor de las regiones con menor costo de vida; pero, estaría compensada por el hecho de que en ellas las condiciones de pobreza son mayores. Esto tiene importancia en la medida en que, dentro del cálculo del poder adquisitivo, se incluyan temas relacionados con la planificación familiar, la prevención de enfermedades, el cuidado a la vejez, entre otras. Este tema debería incluirse en aquellos programas con una base territorial y que asisten a beneficiarios residentes en barrios pobres.

Si bien el tema de la escolaridad es tratado con especificidad en casi todos los programas, ninguno contempla aspectos sociodemográficos estrechamente vinculados a la cuestión educativa y

el ejemplo más claro es la fecundidad adolescente. Para citar un caso, el PBE apoya con dinero a familias con niños entre 6 y 15 años de edad matriculados en establecimientos de enseñanza. Los 15 años de edad marcan —de manera aproximada— el inicio de la actividad reproductiva femenina y la fecundidad en estas edades habría estado aumentando y con ello los problemas anexos, entre los que se encuentra, justamente, la deserción escolar. En general, no se consideran en forma explícita —o se presentan en forma muy marginal— aspectos claves de la salud reproductiva, como la fecundidad en la adolescencia, la mortalidad y la mortalidad materna, las ETS y el VIH/SIDA (véase el recuadro 4). Al carecer de una consideración de género explícita, resulta difícil que el programa incluya, por ejemplo, temas relacionados específicamente con la educación y la información de las mujeres adolescentes pobres.

#### Recuadro 4

#### LA SALUD REPRODUCTIVA EN LOS PROGRAMAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

La salud reproductiva ha sido definida como “un estado general de bienestar físico, mental y social, y no de mera ausencia de enfermedades o dolencias, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos. En consecuencia, entraña la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos y de procrear, y la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuando y con qué frecuencia”. En el marco de esa definición, la salud reproductiva ha sido contemplada en mayor o menor medida en los principales programas actuales de reducción de la pobreza en la región latinoamericana, como el Programa *Bolsa Escola* (Brasil), Oportunidades (México), Chile Solidario (Chile) y Jefes de Hogar (Argentina).

En función de las poblaciones objetivos de cada programa, la salud reproductiva se enfoca desde varias etapas del ciclo de vida de la población en pobreza extrema. En conjunto, los programas cubren desde la infancia y la adolescencia —partiendo de que la igualdad de oportunidades para crecer bien nutrido, con un nivel de información adecuado y libre de enfermedades, posibilita una mejor salud sexual y reproductiva en el futuro— hasta la adultez, en la cual se demandan servicios efectivos. El Programa *Bolsa Escola* está orientado a infantes y adolescentes en pobreza extrema y parte de que el trabajo educativo debe promover entre los alumnos una posición de autonomía, autocuidado y conocimiento de su propio cuerpo, para cuyo efecto incluye campañas de prevención al consumo de drogas narcóticas, a la prevención de enfermedades infecto-contagiosas, como el VIH/SIDA y a la prevención del embarazo indeseado.

El Programa Oportunidades, por su parte, enfoca varias etapas del ciclo de vida de la población en pobreza extrema. Se trabaja a favor de la equidad de oportunidades desde la infancia temprana para que los niños y niñas pequeños crezcan bien nutridos y libres de enfermedades; para ello se entregan suplementos alimenticios, apoyos económicos y educación a las madres en materia de salud. Por otro lado, se enfatiza en el cuidado a las mujeres embarazadas o en período de lactancia, para lo cual se atienden los principales aspectos de salud preventiva asociados a cuestiones de género que provocan mayor vulnerabilidad para las mujeres, como el cuidado prenatal, el embarazo y el puerperio, y la detección temprana del cáncer de mama y cérvicouterino. Con esos fines, se entregan suplementos alimenticios a las mujeres embarazadas o en lactancia, servicios de planificación familiar y servicios de salud. En el Programa Chile Solidario, la familia completa debe estar inscrita en los servicios de atención primaria de salud. Las embarazadas deben tener sus controles de salud al día, las mujeres de 35 y más años también deben tener su papanicolau al día, y las mujeres que usan anticonceptivos deben estar bajo control médico. En casos de violencia intrafamiliar, las personas involucradas deben estar incorporadas a un programa de apoyo. En el Programa Jefe de Hogar se ofrece ayuda económica cuando la esposa o compañera del jefe del hogar en pobreza extrema se encuentra embarazada y cuando en el hogar todos son desempleados.

A pesar de que los cuatro programas mencionados enfocan aspectos diversos de la salud reproductiva, no se consideran en forma explícita —o se presentan en forma muy marginal— aspectos demográficos vinculados con la salud reproductiva, como la fecundidad en la adolescencia, la mortalidad general, infantil y en la niñez y la mortalidad materna.

Fuente: elaboración propia de los autores.

## 1. Las estrategias para la reducción de la pobreza

Las estrategias de reducción de la pobreza (ERP) fueron propuestas luego de la reunión anual del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1999. Para acceder a los préstamos internacionales para financiar las ERP era necesario formar parte del grupo HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*) o PPME (Países Pobres Muy Endeudados).

El Marco Integral de Desarrollo de las ERP se basa en tres elementos claves: a) la comprensión de la pobreza y sus factores determinantes; b) la elección de las intervenciones públicas con mayor repercusión en la pobreza; y c) que se determinen y controlen —mediante procesos de participación social— los indicadores de resultados.

La ERP está concebida de manera holística y de largo plazo. En algunos países, la implementación de las estrategias supondrá intensificar las actividades en curso y, en otros, reemplazar planes parciales concentrados en sectores específicos, como educación y salud (FMI y BM, 1999).

Lo que interesa a nuestro objeto tiene que ver con la consideración de los elementos sociodemográficos en las estrategias. Los organismos crediticios requieren de los países solicitantes un análisis pormenorizado de las características de la pobreza. Los organismos prestatarios insisten en que el análisis preliminar de situación debe incluir los elementos considerados determinantes clave de la pobreza, además de conocer quiénes son los pobres, dónde viven y cuáles son sus medios de vida.

Para ese análisis se propone un marco conceptual basado en el enfoque multidimensional de la pobreza. En la “guía para la preparación de la evaluación conjunta de los documentos de estrategias de reducción de la pobreza” (BM y FMI, 2001) se plantea expresamente que la identificación de la naturaleza y los factores determinantes de la pobreza deben incluir dimensiones no monetarias, aparte del ingreso: “Grado de análisis de la pobreza sobre la base de la dimensión ingresos/consumo y sobre la base de otras dimensiones (salud, incluso enfermedades ambientales y el VIH/SIDA, educación, degradación de los recursos naturales, vulnerabilidad, privación de participación) y su evolución en el tiempo. Análisis de la pobreza relacionados con el género”. (BM y FMI, 2001, p. 4).

## 2. La inclusión del tema demográfico en las estrategias

En un análisis de las estrategias se aprecia una inclusión variable y desbalanceada de los temas poblacionales. Excepción hecha de la migración interna e internacional y de asuntos relacionados con el envejecimiento, los países disponen del margen suficiente para incluir en sus diagnósticos los elementos demográficos que se han señalado en el presente informe como importantes para el alivio de la pobreza de los hogares; temas como la salud reproductiva, la fecundidad adolescente y la maternidad precoz, la mortalidad infantil y materna, la mortalidad adulta provocada por el VIH/SIDA, encuentran su espacio en los documentos de solicitud de créditos para implementar la ERP.

Por ello, es importante que los países de la región adopten una actitud clara frente a sus problemas demográficos. Si bien muchos países han logrado avances importantes en la transición demográfica, ello no implica que los problemas relacionados con la población hayan desaparecido y que puedan ser dejados de lado en la política social. Muy por el contrario, los problemas listados en el párrafo anterior —muchos de ellos postransicionales— requieren tratamiento urgente y no sólo por el problema en sí mismo, sino por su impacto en el objetivo de tasas de pobreza más bajas.

Recuadro 5

### VARIABLES Y ASPECTOS DEMOGRÁFICOS EN LAS ESTRATEGIAS PARA REDUCIR LA POBREZA DE CINCO PAÍSES LATINOAMERICANOS CON INFORMES PUBLICADOS

En las estrategias para reducir la pobreza (ERP) disponibles en la actualidad, normalmente no se encuentran explícitos como tales algunos problemas de población vigentes en muchos países de la región latinoamericana. Esto se deriva, muy probablemente, de la ausencia de un enfoque demográfico en las recomendaciones originales elaboradas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que en muchos casos sirven de base para el diseño de las ERP; y por los cambios en el enfoque de las principales reuniones y conferencias internacionales realizadas en la última década, cuyas metas se expresan en relación con las necesidades de la población y no se consideran metas de crecimiento demográfico, como era común en conferencias de décadas anteriores. Sin embargo, la dimensión demográfica no se encuentra completamente ausente en las ERP, y se encuentra en los diferentes componentes e indicadores, pilares básicos y ejes transversales, y es posible obtenerlas mediante el análisis de contenido de los informes. En efecto, en una evaluación realizada para cinco países latinoamericanos con informes publicados (República Dominicana, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay), se examinó la medida en que un conjunto seleccionado de variables y dimensiones relacionadas con la dinámica de la población estaban contenidas en las estrategias, bajo la forma de componentes de salud general, salud reproductiva, desarrollo regional y otros aspectos de carácter social que tienen una vinculación directa con las características demográficas. Los resultados del análisis se resumen a continuación:

Variables/componentes	Países				
	<i>República Dominicana</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Honduras</i>	<i>Nicaragua</i>	<i>Paraguay</i>
<i>Tasa de crecimiento demográfico</i>	No	No	No	Sí	No
<i>Tasa global de fecundidad</i>	No	No	No	Sí	Sí
<i>Fecundidad en la adolescencia</i>	Sí	No	Sí	Sí	Sí
<i>Salud sexual y reproductiva</i>	Sí	No	Sí	Sí	Sí
<i>Esperanza de vida al nacer</i>	Sí	Sí	No	No	No
<i>Tasa de mortalidad infantil</i>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<i>Mortalidad materna</i>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<i>Mortalidad por causas</i>	Sí	Sí	Sí	No	Sí
<i>Migración interna</i>	Sí	No	Sí	No	No
<i>Migración internacional</i>	No	No	No	No	No
<i>Remesas familiares</i>	No	No	No	No	No
<b>ESTRUCTURA POR EDAD</b>					
<i>Niñez y adolescencia</i>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<i>Adulto mayor</i>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA POBLACIÓN</b>					
<i>Desarrollo rural</i>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<i>Desarrollo regional</i>	Sí	No	Sí	Sí	Sí
<i>Grado de urbanización</i>	No	No	No	No	No
<i>Sostenibilidad ambiental</i>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<i>Familia</i>	No	No	No	Sí	Sí

Fuente: elaboración basada en los documentos de estrategias de cada país disponibles en Internet.

(continúa)

**Recuadro 5 (conclusión)**

En términos específicos se observaron los siguientes aspectos:

- i. Sólo en Nicaragua el crecimiento demográfico se considera explícitamente como un problema de población, aunque no se especifican indicadores y metas a medianos ni a largo plazo; el crecimiento de la población se incluye dentro del pilar básico “mayor y mejor inversión en capital humano” y recalca dos retos demográficos: a) garantizar que la transición hacia menores tasas de natalidad incluya a los pobres, especialmente a las adolescentes, y b) vincular los cambios demográficos con mejores estrategias de uso de la tierra.
- ii. En ninguno de los países la reducción de la fecundidad total se considera explícita, con objetivos y metas claramente definidos. En dos casos (Nicaragua y Paraguay) su consideración es más bien indirecta; es decir, a través de los componentes de planificación familiar, demanda insatisfecha de anticonceptivos, salud reproductiva o salud integral de la mujer.
- iii. La preocupación por la elevada fecundidad adolescente se encuentra explícita, con objetivos y metas claramente definidos, apenas en un país (República Dominicana). En un caso (Honduras) puede derivarse que será influenciada a partir de programas específicos existentes en la ERP; en otro (Bolivia) la variable no se considera y en los dos restantes (Nicaragua y Paraguay) la influencia puede derivarse de los programas de planificación familiar.
- iv. La salud sexual y reproductiva se considera en las ERP de los cinco países y se expresa en componentes de planificación familiar, prevención de enfermedades de transmisión sexual ETS/SIDA, atención prenatal y al parto, etc. Sólo en Bolivia la planificación familiar está completamente ausente.
- v. La mortalidad infantil, materna y por causas se encuentra presente en todos los países. En República Dominicana y Honduras se presenta con sus objetivos y metas explícitos. La esperanza de vida al nacer se explicita en apenas dos países (República Dominicana y Bolivia), con objetivos y metas claramente definidos.
- vi. La migración interna no se considera de manera explícita en las ERP de ningún país. En República Dominicana y Honduras se encuentra identificada como problema en los diagnósticos de los informes pero no se presentan objetivos, metas y acciones específicas orientadas a influenciar su comportamiento.
- vii. La migración internacional y las remesas familiares no son consideradas, ni en forma explícita ni implícita, en ninguno de los países. Esta ausencia limita la potenciación del impacto de las remesas en la reducción de la pobreza en países de alta emigración internacional, como todos los involucrados.
- viii. La distribución territorial de la población se encuentra embutida en los componentes de desarrollo rural y regional, dimensiones consideradas como pilares básicos en las ERP de dos países (República Dominicana y Nicaragua). El grado de urbanización no se encuentra explícito en ninguno de los países, siendo su consideración indirecta, a través de las alternativas a la emigración rural que se ofrecen en los componentes de desarrollo rural.
- ix. La sostenibilidad ambiental se considera de manera explícita en los cuatro países y en cada uno de ellos constituye uno de los ejes transversales de la ERP.
- x. En todos los países la estructura etaria se encuentra implícita en las acciones, programas y proyectos orientados a los grupos vulnerables, como la niñez y el adulto mayor, los que en un país (Nicaragua) son considerados pilares básicos de la ERP. Sin embargo, en ningún caso se consideran las implicaciones de dichos programas sobre los cambios agregados en la estructura por edad de la población.

La dimensión familia no se considera en tres países (República Dominicana y Honduras). En Nicaragua la familia se considera un pilar básico de la ERP y en Paraguay se define como importante en el diagnóstico. La ausencia de políticas y programas que presten mayor apoyo a la familia, que contribuyan con su estabilidad y que consideren la diversidad de su estructura reduce las posibilidades de romper el círculo vicioso de la pobreza.

**Fuente:** elaboración propia de los autores.

## Recuadro 6

## IMPACTOS DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS SOBRE LA POBREZA

Los programas de Pensiones No Contributivas y Asistenciales (PNCA) otorgan prestaciones monetarias casi uniformes, en forma focalizada y cubren los riesgos de vejez, discapacidad e invalidez. Es un instrumento de política social de que dispone el Estado para proporcionar seguridad económica a personas que no están en condiciones de generar ingresos por su cuenta y que no realizaron aportes durante su vida activa. Su análisis adquiere especial relevancia a causa del envejecimiento poblacional en América Latina y el Caribe en condiciones de crecientes niveles de desempleo, informalidad y precariedad laborales.

La dimensión de género adquiere mucha relevancia para las PNCA. La seguridad económica y la protección social de las personas mayores se logran a través de la participación en el mercado de trabajo durante su etapa activa. No obstante, una importante proporción de trabajadores y de sus familias desarrolla actividades informales o no cubiertas por la seguridad social tradicional, y su supervivencia depende de programas de naturaleza no contributiva (PNC) y programas asistenciales. Y esto vale también para aquellos que no tuvieron participación en la fuerza de trabajo y que durante su juventud dependieron del ingreso monetario generado por algún miembro de su familia que desarrolló sus actividades en el sector no estructurado de la economía. El caso emblemático es el de las mujeres casadas con trabajadores del sector rural que no aportaron a la seguridad social y cuya incapacidad o fallecimiento generó la pérdida de los ingresos necesarios.

Los beneficiarios de las PNCA —por lo general individuos pobres— pueden vivir solos o con un núcleo familiar que los alberga o que son albergados por ella. En el primer caso, la prestación monetaria reducirá la pobreza de la persona en el monto otorgado a su beneficiario directo. Aunque se puede plantear que a veces el beneficio no resulta suficiente para situar los ingresos de las personas por sobre el valor de la línea de pobreza, se producirá, indefectiblemente, una reducción de la brecha de pobreza o de la brecha de indigencia.

Si la persona mayor convive con otros, la PNCA ayudará a la reducción de la pobreza y de la indigencia, pero en un monto menor, pues deberá ser distribuido entre los miembros del hogar. La reducción de la pobreza provendrá ya sea de la mejora de la situación del beneficiario directo o incluyendo la mejora lograda para todos los miembros con los que convive y para calcular esta mejora debe suponerse, necesariamente, que el ingreso hogareño se distribuye de manera igualitaria entre todos los miembros.

Las experiencias de cuatro países de América Latina muestran que las PNCA constituyen un poderoso instrumento para lograr reducciones en los niveles de pobreza vigentes.

América Latina: Impacto de los PNCA sobre la pobreza de los hogares en cuatro países

País	Año	Pobreza extrema			Pobreza		
		Sin PNCA	Con PNCA	Diferencia	Sin PNCA	Con PNC	Diferencia
Argentina	1997	30,4%	10,0%	-20,4	56,5%	39,1%	-17,4
Brasil	1999	26,6%	1,2%	-25,4	6,5%	4,6%	-1,9
Costa Rica	2000	40,7%	32,0%	-8,7	24,7%	18,7%	-6,0
Chile	1990	20,3%	12,8%	-7,5	27,5%	25,0%	-2,5
Chile	2000	12,0%	3,7%	-8,3	16,1%	13,0%	-3,1

Fuente: Bertranou y otros (2002), página 26.

Se desprenden varias conclusiones importantes: a) indiscutiblemente, las PNCA reducen la pobreza y la pobreza extrema de los hogares; b) tienen un impacto relativo más fuerte sobre la pobreza extrema que sobre la pobreza; c) su efecto depende de la cobertura de los programas de cada país y del monto del subsidio. Una de las experiencias más exitosas en América Latina es el caso de las PNCA para el Sector Rural en Brasil. En la década de 1990, Brasil alcanzó una comparativamente alta tasa de cobertura de beneficios a las personas mayores. Se calculaba que hacia mediados de 2001 la extensión de la cobertura de previsión social a la población rural llegaba a casi 7 millones de beneficiarios (sobre un total de 20 millones de beneficiarios en todo el país). Con esta ampliación de cobertura tuvo mucho que ver la reforma constitucional de 1988, que amplió considerablemente la elegibilidad y duplicó el valor de los beneficios de la seguridad social.

(continúa)



**Recuadro 6 (conclusión)**

Un hecho interesante en Brasil es la gran cantidad de mujeres rurales que se beneficiaron con las PNCA. A pesar de que —como se intuye—, hay una mayor proporción de población masculina en la fuerza de trabajo rural, los participantes en los beneficios de las PNCA son en su mayoría mujeres. De este modo, las personas mayores han contribuido a la superación de la pobreza de miles de familias brasileñas.

Su presencia en la familia está asociada con mayores ingresos (aunque la proporción del ingreso aportado sobre el total de ingresos familiares no aumenta a medida que aumentan los ingresos). Es sugestivo que en las familias más pobres las personas mayores contribuyan positivamente al ingreso familiar, mientras que en las de más altos ingresos son las personas mayores las que se benefician del ingreso hogareño. Esto sin analizar la sustentabilidad de mediano y largo plazo de este tipo de alivios de la pobreza.

En el caso de Brasil, se ha calculado el efecto que tendría la eliminación de las pensiones sobre la distribución de los ingresos y sobre la pobreza. El ejercicio se realiza para el año 1999, y se aprecia que la eliminación del ingreso por pensión provocaría un abrupto aumento de la pobreza. En efecto, el número de personas por debajo de la línea de pobreza extrema aumentaría de 16 a 31 millones. Por tanto, los más beneficiados de las pensiones son las personas ubicadas en los estratos bajos de la estructura distributiva.

---

**Fuentes:** Beltrão y otros (2002), Bertranou y otros (2002) y Schwarzer y Querino (2002).

## Bibliografía

---

- Akerman, M., P. Campanario, y P. Borlina Maia (1996), “Saúde e meio ambiente: análise de diferenciais intra-urbanos”, *Revista de Saúde Pública*, 30.
- Aldaz-Carroll, E. y R. Morán (2001), “Escaping the poverty trap in Latin America: the role of family factors”, *Cuadernos de Economía*, Santiago, año 38, n° 114, agosto.
- Andersen, L. (2003), *Population and Poverty Projections for Nicaragua 1995-2015*, mimeo.
- Ardnt, H. (1992), *Desarrollo Económico. La historia de una idea*. Rei, Buenos Aires.
- Argentina, Presidencia de la Nación (2002), *Programa Jefes de Hogar. Decreto 565/2002*, Buenos Aires.
- Arriagada, C. y J. Rodríguez (2003), *Segregación residencial en ciudades latinoamericanas: tendencias, factores subyacentes e implicaciones de política*, CEPAL, serie Población y Desarrollo, n° 47, LC/L 1997-P, Santiago de Chile.
- Arriagada, C. (2000), *Pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano*, CEPAL, LC/L.1429-P.
- Arroyo, J. e I. Corvera (2003), “Actividad económica, migración a Estados Unidos y remesas en el occidente de México”, *Migraciones Internacionales*, 2, 1.
- Baeninger, R. (1997), “Redistribución espacial de la población: características y tendencias del caso brasileño” *Notas de Población*, n° 65.
- Balbo, M., R. Jordan y D. Simioni, (2003), “La ciudad inclusiva”. *Cuadernos de la CEPAL*, 88, Santiago.
- Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1993), *Reforma social y pobreza*, Washington y New York.
- Banco Mundial (2002), *Mejorar los sistemas de protección social. Fundamental para que la globalización redunde en beneficio de los pobres*. Comunicado de prensa n° 2000/194/S.

- Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional (2001), *Guía para la preparación de la evaluación conjunta (JSA) de los documentos de estrategia para la reducción de la pobreza*: [http://www1.worldbank.org/prsp/1PRSP\\_Guidance\\_Note\\_Sept\\_7.pdf](http://www1.worldbank.org/prsp/1PRSP_Guidance_Note_Sept_7.pdf), y [http://www.imf.org/external/np/PRSP/2000/prsp.htm#Annex VI](http://www.imf.org/external/np/PRSP/2000/prsp.htm#Annex_VI).
- \_\_\_\_\_ (1999), *Formulación de estrategias de reducción de la pobreza en los países en desarrollo*, Development Committee, septiembre.
- Bautista, S., S. Martínez, S. Bertozzi y P. Gertler (2002), *Evaluación del efecto de oportunidades sobre la utilización de servicios de salud en el medio rural*. Instituto Nac. de Salud Pública y CIDE, México D. F.
- Becker, G. (1964), *Human Capital*, Columbia University Press, para el National Bureau of Economic Research, New York.
- Behm Rosas, H. (1992), *Las desigualdades sociales ante la muerte en América Latina y el Caribe*, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y Organización Holandesa para la Cooperación Internacional en Educación Superior (NUFFIC), Santiago.
- Beltrão, K., S. Pinheiro y F. Oliveira (2002), “La familia rural y la previsión social en Brasil: Un análisis con énfasis en los cambios constitucionales y sus efectos sobre la población”, mimeo.
- Bertranou, E. y D. Bonari (2003), *El gasto público social en la Argentina. Diagnóstico y perspectivas*. Fundación Arcor, Córdoba.
- Bertranou, F. (2000), *Empleo, retiro y vulnerabilidad socioeconómica de la población adulta mayor en Argentina*, Programa MECOVI-BID-CEPAL, Buenos Aires.
- Bertranou, F., C. Solorio y W. van Ginneken [Editores] (2002), *Pensiones no contributivas y asistenciales*, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago.
- Bertranou, F. y J. Mastrángelo (2003), *Envejecimiento, trabajo, retiro y seguridad social en Chile*, IV International Research Conference on Social Security, Mayo, Antwerp, Belgium.
- Birdsall, N. y S. Sinding (2001), *Population Matters: Demographic Change, Economic Growth and Poverty in the Developing World*, Oxford University Press, New York.
- Boland, B. (1997), “Dinámica de la población y desarrollo en el Caribe” *Cuadernos de la CEPAL*, 76, julio.
- Boltvinik, J. (1996), “Pobreza y comportamiento demográfico: la importancia de la política social”, *Demos, Carta demográfica sobre México*, n° 9.
- Brasil, Ministério de Educação (2002), *Relatório de evolução da implantação do planejamento estratégico 2002/2003 de PNBE*. Secretaria do Programa Nacional do Bolsa Escola, octubre.
- Brasil (2001), *Lei de Criação do Bolsa Escola (Lei n.º 10.219, de 11 de abril de 2001)*. Brasília.
- Breilh, J. y E. Granda (1983), *Ciudad y muerte infantil*. Centro de Estudios y Asesoría en Salud, mimeo, Quito.
- Busso, G. (2002), *Vulnerabilidad sociodemográfica en Nicaragua: un desafío para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza*. CEPAL, Serie Población y Desarrollo n° 29, Santiago.
- Buvinic, M. y G. Grupta (1997), “Female-Headed Households and Female-Maintained Families: Are They Worth Targeting to Reduce Poverty in Developing Countries?” *Economic Development and Cultural Change*, 45 (2).
- Camhi, R., R. Castro y S. Soto (2003), *Programa Chile Solidario: Análisis y comentarios*, Instituto Libertad y Desarrollo, serie Informe Social n° 74.
- Carrasco, S., J. Martínez y C. Vial (1997), *Población y necesidades básicas en Chile. 1982-1994*. MIDEPLAN-FNUAP, Santiago de Chile.
- CELADE (1984), “Políticas de redistribución de la población en América Latina”, *Notas de población*, año 12, n° 34, páginas 79-114.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002a), *Globalización y desarrollo. La migración internacional y la globalización*, LC/G.2157(SES.29/3), Brasilia.
- \_\_\_\_\_ (2002b), *Vulnerabilidad sociodemográfica. Viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas*, LC/R 2086, Brasilia.
- \_\_\_\_\_ (2002c), *Panorama social de América Latina, 2000/2001*, LC/R 2086, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2001), *El espacio regional. Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe*, LC/6.2116/Rev.1.P, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2000a), *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe*. LC/G.2113-P, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2000b), *Uso productivo de las remesas familiares y comunitarias en Centroamérica*, LC/MEX/L.420, México, D. F.
- \_\_\_\_\_ (2000c), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, LC/G.2213-P, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2000d), *Panorama social de América Latina, 1999-2000*, LC/G.2213-P, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Población, salud reproductiva y pobreza*, LC/6.2015 (SES 27/20), Santiago.

- \_\_\_\_ (1975a), *Conferencia mundial de población*. Fondo de Cultura Económica, México D. F.
- \_\_\_\_ (1975b), *Población y desarrollo en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México D. F.
- CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (2002), *Los adultos mayores en América Latina y el Caribe*. Datos e indicadores. Boletín Informativo, Santiago.
- \_\_\_\_ (1996), *Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo*, LC/G.1920; LC/DEM/G.159, Santiago.
- \_\_\_\_ (1995), *Población, equidad y transformación productiva*, LC/G. 1758/Rev.2.P, Santiago.
- CEPAL/HABITAT (2001), *El espacio regional: hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe*, CEPAL, LC/G.2116/Rev.1-P, Santiago de Chile.
- Chant, S. (1999), "Population, migration, employment and gender", Gwynne, R y C. Kay (editores) (1999), *Latin America transformed: globalization and modernity*, Arnold, London.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población de México) (1999), *La situación demográfica en México, 1999*, CONAPO, México, D. F.
- \_\_\_\_ (1996), *Indicadores básicos de salud reproductiva y planificación familiar*, México D. F.
- \_\_\_\_ (1995), *Programa Nacional de Población 1995-2000*, México D. F.
- Cortés, F. (1997), "Determinantes de la pobreza de los hogares" *Revista Mexicana de Sociología*, 59.
- Del Popolo, Fabiana y G. Bay (2003), *Determinantes próximos de la fecundidad. Una aplicación a países latinoamericanos*, serie Población y Desarrollo, n° 44, LC/L.1974-P.
- Dirven, M. (2002), *Los encadenamientos de la agricultura chilena —acercamiento a una medición—* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Unidad de Desarrollo Agrícola, marzo.
- Domar, E. (1946), "Capital Expansion, Rate of Growth and Employment". *Econometrica*: 137-147.
- Dossier Statistico Immigrazione (DSI, 2002), *Remittances and immigrants: global context and italian case*, ILO/CARITAS, Roma.
- Dureau, F. y otros (coordinadores) (2002), *Metrópolis en movimiento. Una comparación internacional*, IRD, Alfaomega, Bogotá.
- Easterly, W. y Levine (2001), "It's not factor accumulation: stylized fact and growth models", Banco Mundial.
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (2003), *Social Panorama of Latin America 2002-2003*, United Nations Publications LC/G.2183-P, diciembre.
- EURE (2002), *Cambio metropolitano en América Latina*, n° 85, varios artículos, Santiago.
- Finot, I. (2002), "Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía", *Revista de la CEPAL*, n° 78.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (1997), *Pobreza e inequidad de género: salud y derechos sexuales y reproductivos en la integración de la mujer en el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe*. Séptima Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, Santiago.
- García Zamora, R. (2000), *Los retos actuales de la teoría del desarrollo*, en [www.migracionydesarrollo.org](http://www.migracionydesarrollo.org).
- Gasparini, L. (2003), "Different Lives: Inequality in Latin America and the Caribbean" *Inequality and the State in Latin America and the Caribbean World Bank LAC Flagship Report*, julio.
- Germani, G. (1971), *Sociología de la modernización*, Paidós, Buenos Aires.
- Ghosh, B. (1997), "Migración y desarrollo: algunos temas escogidos", *Revista de la OIM sobre Migraciones en América Latina*.
- Gilbert, A. (1996), *The Mega-City in Latin America*, Japan, United Nations University Press.
- Gómez, E. (1997), *La salud de las mujeres en América Latina y el Caribe: viejos problemas y nuevos enfoques*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie Mujer y Desarrollo n° 17, LC/L.990, Santiago.
- Greenwood, M. (1985), "Human Migration: Theory, Models, and Empirical Studies", *Journal of Regional Science*, volumen 25, n° 4.
- Guzmán, J. M. (2002), *Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe*, CEPAL, serie Población y Desarrollo 28, Santiago.
- Guzmán, J. M., R. Hakkert y J. Contreras (2000), *Salud reproductiva de los adolescentes en América Latina y el Caribe*. Equipo Técnico de Apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas, Oficina para América Latina y el Caribe, México D. F.
- Haan, de Arjan (1999), "Livelihoods and poverty: the role of migration – a critical review of the migration of literature", *The Journal of Development Studies*, vol. 36, 2.

- Harris, J. y M. Todaro (1970), "Migration, Unemployment and Development: A Two Sector Analysis" *American Economic Review*, 40.
- Harrod, R. (1939), "An Essay in Dynamic Theory", *Economic Journal*: 14-33.
- Hicks, N. y A. Valdés (2002), *Pobreza y distribución del ingreso en una economía de alto crecimiento: el caso de Chile, 1987-1998*. Washington, DC: Banco Mundial, 2002. 2 v.
- Ingram, G. (1997), *Patterns of metropolitan development: what have we learned?*, BIRF, Policy Research Working Paper, n° 1841, Washington, DC.
- Kaztman, R. (2003), *La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana*, CEPAL, serie Medio Ambiente y Desarrollo n°59, mayo.
- \_\_\_\_\_ (2001), "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos", *Revista de la CEPAL*, 75.
- Kaztman, R. y G. Wormald (editores) (2002), *Trabajo y ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*, Sofilco, Uruguay.
- Kuznets, S. (1955), "Economic Growth and Income Inequality" *American Economic Review*, 45.
- Lagos W, R., ed.; Arriagada, C., ed. (1998), *Población, pobreza y mercado de trabajo en América Latina*. Santiago: ETM.
- Lattes, A., J. Rodríguez y M. Villa (2002), "Population dynamics and urbanization in Latin America: Concepts and data limitations", presentado en la conferencia "Beyond the urban-rural dichotomy: towards a new conceptualization of human settlement systems, Bellagio (Italia), marzo (para más detalles, véase [www.iussp.org/English%20Site/Activities/5-urb-abstracts02.htm](http://www.iussp.org/English%20Site/Activities/5-urb-abstracts02.htm)).
- Lewis, A. (1954), "Economic Development with Unlimited Supplied of Labor" En Agarwala N. y Singh, P. (Ed.): *The Economic of Underdevelopment*, Oxford University Press.
- Londoño J. y M. Székely (1998), "Sorpresas distributivas después de una década de reformas: América Latina en los noventa" *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*. Volumen extraordinario.
- López Zadicoff, P. y J. Paz (2003), *El Programa Jefes de Hogar. Elegibilidad, participación y trabajo*. Universidad del CEMA, Documento de Trabajo n° 242, Buenos Aires.
- Lozano Ascencio, F. (2000), "Experiencias internacionales en el envío y uso de remesas" en Tuirán, R. (coord.): *Migración México-Estados Unidos. Opciones de política*. Consejo Nacional de Población, México, noviembre.
- Lucas, R (1998), "Internal migration and urbanization: recent contributions and new evidence", Boston, Boston University, Institute for Economic Development, Discussion Paper Series, n° 91.
- \_\_\_\_\_ (1997), "Internal Migration in Developing Countries", M. Rozenweig y O. Stark (editores), *Handbook of Population and Family Economics*, Amsterdam, Elsevier.
- Martin, S. (2001), "Remittances as a Development Tool", *Global Poverty-Economic Perspectives*, September (<http://usinfo.state.gov/journals/ites/0901/martin.htm>).
- Martínez, J. (2003a), *Panorama regional de las remesas durante los años noventa y sus impactos macrosociales*, mimeo, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2003b), *El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género*, CEPAL, serie Población y Desarrollo, n° 44, LC/L.1974-P, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2003c), *La migración calificada en América Latina: tendencias, inquietudes, posibilidades*, Seminario Permanente sobre Migración Internacional, COLEF, México, inédito.
- \_\_\_\_\_ (1999), *La migración interna y sus efectos en dieciséis ciudades de Chile*. CEPAL/CELADE, LC/DEM/R.302, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1996), "Algunas interrelaciones entre pobreza y dinámica demográfica", en INEI y otros, *Información sobre población y pobreza para programas sociales*, Lima, Perú, LC/DEM/R.262, Serie OI, n° 115, 1996.
- Merrick, Th. (2002), "Population and Poverty: New Views on an Old Controversy", *International Family Planning Perspectives*, 28 (1).
- México, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2003a), *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006*, México, D. F.
- \_\_\_\_\_ (2003b), *Diario Oficial. Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el Ejercicio Fiscal 2003*, México, D. F.
- \_\_\_\_\_ (2002), *Resumen Ejecutivo de la Evaluación Externa del programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002*, México, D. F.
- Monroy, A. y J. Martínez [compiladores] (1986), *Reunión internacional sobre salud sexual y reproductiva de los adolescentes y jóvenes. Memoria*. Centro de Orientación para Adolescentes (CORA), México, D. F.

- Naciones Unidas (2003), *Población, derechos reproductivos y salud reproductiva, con especial referencia al VIH/SIDA. Informe conciso*. Naciones Unidas, Asuntos económicos y sociales (ST/ESA/SER.A/214), Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (1995), *Programa de Acción adoptado en la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo*. Serie Población y Desarrollo, Volumen 1 (E.95.XIII.16), Naciones Unidas, El Cairo.
- Ocampo, J. (2001), “Retomar la agenda del desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, Santiago, n° 74, páginas 7-19.
- \_\_\_\_\_ (2000) (editor), *La reestructuración de los espacios nacionales*, CEPAL/ILPES, serie Gestión Pública, n° 7, LC/L.1418-P; LC/IP/L.178, Santiago de Chile.
- ONUSIDA y Organización Mundial de la Salud (OMS) (2001), *AIDS Epidemic Update*, Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1972), *Employment, Income and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya (Kenya Report)*, International Labour Organization (ILO), Ginebra.
- Orozco, M. (2003), “The Impact of Migration in the Caribbean and Central American Region” *FOCAL (Canadian Foundation for the Americas)*, Policy Paper.
- Pellegrini, A. y J. Martínez (2001), *Una aproximación al diseño de políticas sobre la migración internacional calificada en América Latina*, CELADE, serie Población y Desarrollo, n° 23, LC/L.1687-P, Santiago de Chile.
- Perdomo, R. (1999), *Impacto socioeconómico de las remesas: perspectiva global para una orientación productiva de las remesas en Honduras*, CEPAL, LC/MEX/L.403, México.
- Perú, Ministerio de Relaciones Exteriores (s/f), *Temas sociales*, Lima.
- Pinto da Cunha, M. (2002), Urbanización, territorio y cambios socioeconómicos estructurales en América Latina y el Caribe, Santiago, CEPAL/CELADE, serie Población y Desarrollo n° 30.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2000), *Informe del PNUD sobre la pobreza 2000. Superar la pobreza humana*. Naciones Unidas, Nueva York.
- Rama, G. (2001), *Las políticas sociales en América Latina*, Seminario “La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile, agosto.
- Rodríguez J. (2003a), *Migración interna en América Latina y el Caribe. Un estudio del período 1980-2000*, CELADE, serie Población y Desarrollo, n° 50, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2003b), *La fecundidad alta en América Latina*, CEPAL, serie Población y Desarrollo, n° 46, LC/L.1996-P, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2003c), “La fecundidad alta en el istmo centroamericano: un riesgo en transición”, presentado a la Tercera Conferencia Población del Istmo Centroamericano, Costa Rica, 17-19 de noviembre.
- \_\_\_\_\_ (2002), *Distribución territorial de la población de América Latina y el Caribe. Tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas*. Naciones Unidas, LC/L 1831.P, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Segregación residencial socioeconómica: ¿Qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?*, Serie Población y Desarrollo, n° 16, LC/L.1576, Santiago.
- Rodríguez, J. y C. Arriagada (2004), “Segregación residencial en la ciudad latinoamericana”, en *Revista Latinoamericana de estudios urbano regionales*, Eure n° 89, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEU+T) de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile, mayo, Santiago.
- Rodríguez, J. y M. Villa (1998), “Distribución espacial de la población, urbanización y ciudades intermedias: hechos en su contexto”, en Jordán, R. y Simioni, D. (comps.): *Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: propuesta para la gestión urbana*, CEPAL, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_ (1997), “Dinámica sociodemográfica de las metrópolis latinoamericanas durante la segunda mitad del siglo XX”, *Notas de Población*, Santiago de Chile, n° 65.
- Sabatini, F., G. Cáceres y J. Cerda (2001), “Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción”, *EURE*, volumen 27, n° 82.
- Sabatini, F. (1999), *Tendencias de la segregación residencial urbana en Latinoamérica: reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile*, ponencia presentada al seminario “Latin America: Democracy, markets and equity at the Threshold of New Millenium”, celebrado en la Universidad de Uppsala, Suecia.
- Samuel, W. (2000), *Migration and remittances: a case study of the Caribbean*, Simposio sobre migración internacional en las Américas, San José, Costa Rica, septiembre, CEPAL/CELADE/FNUAP/OIM/BID.
- Schmidley, A. (2001), *Profile of the foreign-born population in the United States: 2000*, U.S. Census Bureau, Washington, D.C., *Current Population Reports*, series P23-206, (www.census.gov).
- Schultz, Th. (1963), *The Economic Value of Education*, Columbia University Press, New York.
- Schwarzer, H. y A. Querino (2002), “Beneficios sociales y los pobres en Brasil: programas de pensiones no convencionales”, en Bertranou et al. [Editores] (2002).

- Sen, A. (1992), *Inequality Re-examined*. Harvard University Press, Cambridge /Massachusetts.
- Seers, D. (1969), "The Meaning of Development" *International Development Review*, diciembre.
- Solow, R. (1956), "A Contribution to the Theory of Economic Growth" *Quarterly Journal of Economics*: 65-94.
- Sperberg, J. y B. Happe (2000), Violencia y delincuencia en barrios pobres de Santiago de Chile y Río de Janeiro, *Nueva sociedad*, n° 169, Caracas.
- Stern, C. y E. García (1999), "Hacia un nuevo enfoque en el campo del embarazo adolescente" *Reflexiones* n° 13, El Colegio de México, México D. F.
- Torrado, S. (2003), *Historia de la familia en la Argentina moderna (1870-2000)*, Ediciones La Flor, Buenos Aires.
- Tuirán, R. (2002), *Migración, remesas y desarrollo*, Taller Internacional Migración, Desarrollo Regional y Potencial Productivo de las Remesas, Guadalajara, Jalisco, febrero.
- \_\_\_\_\_ (2000), "Tendencias recientes de la movilidad territorial en algunas zonas metropolitanas de México", 60.
- UNICEF (1987), "Ajuste con rostro humano", *Seminario sobre políticas de ajuste y grupos vulnerables en América Latina*.
- United Nations (2002), *World Urbanization Prospects, The 2001 Revision*, Nueva York, ST/ESA/SER.A/216.
- United Nations Development Programme (1997), *Human Development Report 1997*, Oxford University Press, New York.
- \_\_\_\_\_ (1996), *Human Development Report 1996*, Oxford University Press, New York.
- Uthoff, A. (1990), "Población y desarrollo en el istmo centroamericano". *Revista de la CEPAL*, n° 40, abril.
- Villa, M. y J. Martínez (2002), "Rasgos sociodemográficos y económicos de la migración internacional en América Latina y el Caribe", en *Capítulos del SELA*, 65.
- Villa, M. y L. Rivadeneira (2000), *El proceso de envejecimiento de la población en América Latina y el Caribe: Una expresión de la transición demográfica*. CELADE/CEPAL, Encuentro Latinoamericano y caribeño sobre las personas de la tercera edad, Santiago.
- Wiesner, E. (2003), *Descentralización y equidad en América Latina y el Caribe: enlaces institucionales y gasto público redistributivo*, documento presentado a la Reunión de expertos en pobreza urbana, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 27 y 28 de enero de 2003, Santiago de Chile.
- Wodon, Q. y otros (2001), "Poverty in Latin America: trends (1986-1998) and determinants", *Cuadernos de Economía*, año 38, n° 114, Santiago.



Serie

CEPAL

población y desarrollo

## Números publicados

1. Migración y desarrollo en América del Norte y Centroamérica: una visión sintética, CEPAL/CELADE/OIM, (LC/L.1231-P), N° de venta: S.99.II.G.22 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
2. América Latina y el Caribe: crecimiento económico sostenido, población y desarrollo, Luis Rivadeneira, (LC/L.1240-P), N° de venta: S.99.II.G.30 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
3. Migración internacional de jóvenes latinoamericanos y caribeños: protagonismo y vulnerabilidad, Jorge Martínez Pizarro, (LC/L.1407-P), N° de venta: S.00.II.G.75 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
4. El envejecimiento de la población latinoamericana: ¿hacia una relación de dependencia favorable?, Juan Chackiel, (LC/L.1411-P), N° de venta: S.00.II.G.80 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
5. Vulnerabilidad demográfica: una faceta de las desventajas sociales, Jorge Rodríguez Vignoli, (LC/L.1422-P), N° de venta: S.00.II.G.97 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
6. Juventud, población y desarrollo: problemas, posibilidades y desafíos, CELADE-División de Población, (LC/L.1424-P), N° de venta: S.00.II.G.98 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
7. Población y desarrollo en América Latina y el Caribe: un desafío para las políticas públicas, Reynaldo F. Bajraj, Miguel Villa y Jorge Rodríguez, (LC/L.1444-P), N° de venta: S.00.II.G.118 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
8. Los problemas en la declaración de la edad de la población adulta mayor en los censos, Fabiana Del Popolo, (LC/L.1442-P), N° de venta: S.00.II.G.117 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
9. Adolescencia y juventud en América Latina y el Caribe. Problemas, oportunidades y desafíos, Área de Población y Desarrollo, CELADE – División de Población, (LC/L.1445-P), N° de venta: S.00.II.G.122 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
10. La migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional, Jorge Martínez Pizarro, (LC/L.1459-P), N° de venta: S.00.II.G.140 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
11. Insumos sociodemográficos en la gestión de políticas sectoriales, Luis Rivadeneira, (LC/L.1460-P), N° de venta: S.00.II.G.141 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
12. Informe de relatoría del Simposio sobre migración internacional en las Américas, Grupo de Relatoría del Simposio, (LC/L.1462-P), N° de venta: S.00.II.G.144 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
13. Estimación de población en áreas menores mediante variables sintomáticas: una aplicación en departamentos de la República Argentina (1991 y 1996), Gustavo Álvarez, (LC/L.1481-P), N° de venta: S.01.II.G.14 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
14. Resumen y aspectos destacados del Simposio sobre migración internacional en las Américas, Área de Población y Desarrollo, CELADE – División de Población, (LC/L.1529-P), N° de venta S.01.II.G.74 (US\$10.00), 2001. [www](#)
15. Mecanismos de seguimiento del Programa de Acción sobre la Población y el Desarrollo en los países de Latinoamérica y el Caribe, CELADE – División de Población de la CEPAL, (LC/L.1567-P), N° de venta: S.01.II.G.110 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
16. Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?, Jorge Rodríguez Vignoli, (LC/L.1576-P), N° de venta: S.01.II.G.54 (US\$10.00), 2001. [www](#)
17. Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes, Jorge Rodríguez Vignoli, (LC/L.1588-P), N° de venta: S.01.II.G.131 (US\$10.00), 2001. [www](#)
18. Reforma a los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género, Alberto Arenas de Mesa y Pamela Gana Cornejo, (LC/L.1614-P), N° de venta: S.01.II.G.155 (US\$10.00), 2001. [www](#)
19. Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina, Fabiana Del Popolo, (LC/L.1640-P), N° de venta: S.01.II.G.178 (US\$10.00), 2001. [www](#)
20. Guatemala: población y desarrollo. Un diagnóstico sociodemográfico, Área de Población y Desarrollo del CELADE, (LC/L.1655-P), N° de venta: S.01.II.G.194 (US\$10.00), 2001. [www](#)
21. Acercamiento conceptual a la situación del adulto mayor en América Latina, Área de Población y Desarrollo del CELADE, (LC/L.1656-P), N° de venta: S.01.II.G.178 (US\$10.00), 2001. [www](#)
22. Envejecimiento y vejez en América Latina y el Caribe: políticas públicas y las acciones de la sociedad, Área de Población y Desarrollo del CELADE, (LC/L.1657-P), N° de venta: S.01.II.G.196 (US\$10.00), 2001. [www](#)



23. Una aproximación al diseño de políticas sobre la migración internacional calificada en América Latina, Adela Pellegrino y Jorge Martínez Pizarro, (LC/L.1687-P), N° de venta: S.01.II.G.215 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
24. Exigencias y posibilidades para políticas de población y migración internacional. El contexto latinoamericano y el caso de Chile, Jorge Martínez Pizarro, (LC/L.1708-P), N° de venta: S.02.II.G.21 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
25. Vulnerabilidad sociodemográfica en el Caribe: examen de los factores sociales y demográficos que impiden un desarrollo equitativo con participación ciudadana en los albores del siglo XXI, Dennis Brown, (LC/L.1704-P), N° de venta: S.02.II.G.18 (US\$10.00), 2002. [www](#)
26. Propuesta de indicadores para el seguimiento de las Metas de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, CELADE – División de Población de la CEPAL, (LC/L. 1705-P), N° de venta: S.02.II.G.25 (US\$10.00), 2002. [www](#)
27. La migración internacional de los brasileños: características y tendencias, Rosana Baeninger (LC/L.1730-P), N° de venta: S.02.II.G.41 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
28. Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe, José Miguel Guzmán (LC/L.1737-P), No de venta: S.02.II.G.49 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
29. Vulnerabilidad sociodemográfica en Nicaragua: un desafío para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, Gustavo Busso (LC/L.1774-P), No de venta: S 02.II.G.88 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
30. Urbanización, redistribución espacial de la población y transformaciones socioeconómicas en América Latina, José Marcos Pinto da Cunha (LC/L.1782-P), No de venta: S 02.II.G.97 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
31. Uso de los datos censales para un análisis comparativo de la migración internacional en Centroamérica, Sistema de Información Estadístico sobre las Migraciones en Centroamérica (LC/L.1828-P), N° de venta: S.02.II.G.141 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
32. Distribución territorial de la población de América Latina y el Caribe: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas, Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.1831-P), No de venta: S.02.II.G.137 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
33. La dinámica demográfica y el sector habitacional en América Latina, Camilo Arriagada (LC/L.1843-P), N° de venta: S.03.II.G.8 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
34. Bi-Alfa, estrategias y aplicación de una propuesta para el desarrollo indígena, I. Hernández y S. Calcagno (LC/L.1855-P), N° de venta: S.03.II.G.25 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
35. La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes, Adela Pellegrino (LC/L.1871-P), N° de venta: S.03.II.G.40 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
36. A virtual contradiction between international migration and human rights, Jorge Bustamante (LC/L. 1873 -P), Sales number: E.03.II.G.43 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
37. Migraciones en el hemisferio. Consecuencias y relación con las políticas sociales, Manuel Ángel Castillo (LC/L.1908-P), N° de venta: S.03.II.G.66 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
38. Migraciones, vulnerabilidad y políticas públicas. Impacto sobre los niños, sus familias y sus derechos, Juan Miguel Petit (LC/L.1909-P), N° de venta: S.03.II.G.67 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
39. La trata de mujeres: sus conexiones y desconexiones con la migración y los derechos humanos, Susana Chiarotti (LC/L.1910-P), N° de venta: S.03.II.G.68 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
40. La reciente inmigración de latinoamericanos a España, Raquel Martínez Buján, (LC/L.1922-P), N° de venta: S.03.II.G.76 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
41. Autonomía o ciudadanía incompleta: el pueblo Mapuche en Chile y Argentina, Isabel Hernández (LC/L.1935-P), No de venta: S.03.II.G.94 (US\$ 20.00), 2003. [www](#)
42. América Latina: los sectores rezagados en la transición de la fecundidad, Juan Chackiel y Susana Schkolnik, (LC/L.1952-P), N° de venta: S.03.II.G.120 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
43. Determinantes próximos de la fecundidad. Una aplicación a países Latinoamericanos, Guiomar Bay, Fabiana Del Popolo, Delicia Ferrando, (LC/L.1953-P), N° de venta: S.03.II.G.121 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
44. El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género, Jorge Martínez Pizarro, (LC/L.1974-P), N° de venta: S.03.II.G.133 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
45. América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional, Camilo Arriagada Luco, (LC/L.1983-P), N° de venta: S.03.II.G.142 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
46. La fecundidad alta en América Latina y el Caribe: un riesgo en transición, Jorge Rodríguez Vignoli, (LC/L.1996-P), N° de venta: S.03.II.G.158 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
47. Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política, Camilo Arriagada Luco y Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.1997-P), N° de venta: S.03.II.G.159 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
48. Estudio sobre la distribución espacial de la población en Colombia, Rocío Murad Rivera (LC/L.2013-P), N° de venta: S.03.II.G.175 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
49. El encanto de los datos. Sociodemografía de la inmigración en Chile según el censo de 2002, Jorge Martínez Pizarro (LC/L.2046-P), N° de venta: S.03.II.G.208 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
50. Migración interna en América Latina y el Caribe: estudio regional del período 1980-2000, Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.2059-P), N° de venta: S.04.II.G.3 (US\$ 15.00), 2004. [www](#)

51. Marco legal y de políticas en favor de las personas mayores, Sandra Huenchuan Navarro (LC/L.2115-P), N° de venta: S.04.II.G.644 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
52. La dinámica demográfica en América Latina, Juan Chackiel (LC/L.2127-P), N° de venta: S.04.II.G.55 (US\$ 10.00), 2004.
53. América Latina y el Caribe: dinámica demográfica y políticas para aliviar la pobreza, Jorge Paz, José Miguel Guzmán, Jorge Martínez, Jorge Rodríguez (LC/L.2148-P), N° de venta: S.04.II.G.76 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)

- 
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

[www](#): Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:.....  
Actividad:.....  
Dirección:.....  
Código postal, ciudad, país:.....  
Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....