



***Reunión de Expertos sobre Población y Pobreza
en América Latina y el Caribe***

14 y 15 de Noviembre 2006, Santiago, Chile

Organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CELADE-
División de Población, con el auspicio del Fondo de Población de las Naciones
Unidas (UNFPA)

***Pobreza y Población: Enfoques, Conceptos y Vínculos con las
Políticas Públicas con especial referencia a la experiencia y la
situación de América Latina***

Jorge Rodríguez Vignoli

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.

Pobreza y Población: Enfoques, Conceptos y Vínculos con las Políticas Públicas con especial referencia a la experiencia y la situación de América Latina

Jorge Rodríguez Vignoli

1. Antecedentes Sustantivos y Objetivos del Documento

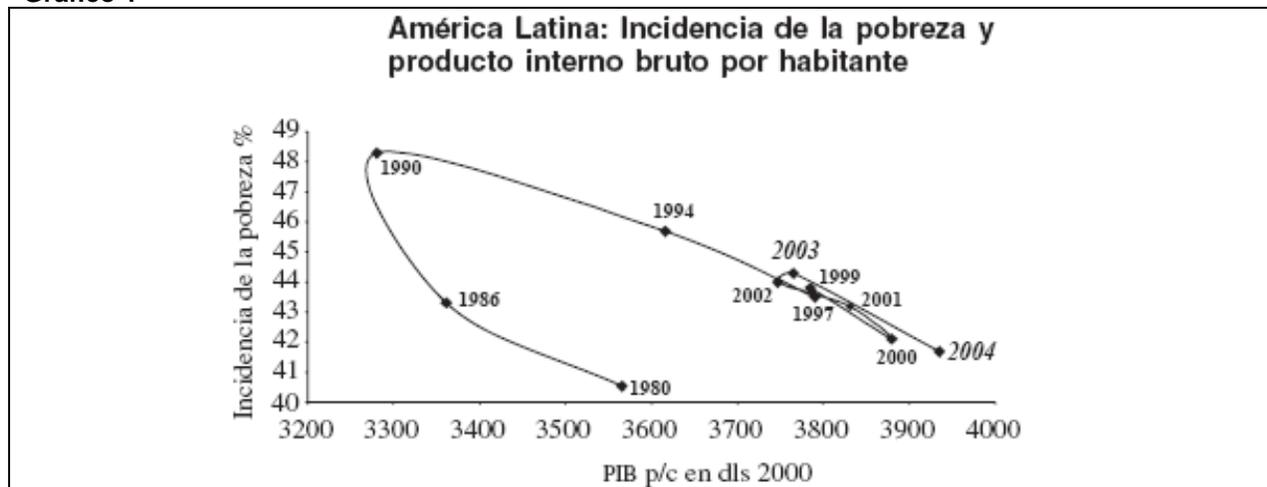
- *La pobreza: una prioridad mundial y regional*

Los elevados índices de pobreza de Latinoamérica y el Caribe y los planteamientos para reducirlos han estado en el centro de las preocupaciones y de las agendas de gobiernos, intelectuales y sociedad civil durante los últimos 100 años, en particular desde la aparición de la denominada “cuestión social”. Con el desarrollo de las ciencias sociales en la región —en gran medida signado por la aplicación de metodología y razonamientos científicos—, esta discusión muta desde enfoques centrados en la intuición, la tradición o la ideología a otros más sistemáticos, con fundamento teórico y con apoyo en evidencia empírica tanto para argumentación como para refutación. Así, hay avances en materia de datos y conocimiento de los determinantes y las consecuencias de la pobreza, lo que, a su vez, ha alimentado con insumos técnicos sustantivos la discusión sobre políticas públicas dirigidas a combatir la pobreza. Esto ha abonado el diseño, ejecución y evaluación de las intervenciones dirigidas a reducir la pobreza, desafío que desde el año 2000 tiene el imperativo internacional dado por el cumplimiento del primer objetivo de desarrollo del Milenio (www.un.org/spanish/millenniumgoals/).

Con todo, aún persisten grandes controversias en la materia, hay lagunas de conocimiento y evidencia y, sobre todo, hay cierto escepticismo sobre la real capacidad del crecimiento económico para reducir la pobreza en plazos compatibles con el cumplimiento de la meta asociada al primer objetivo del Milenio. Lo anterior más que por razones ideológicas o conceptuales —que en todo caso también existen— por la experiencia práctica en la región: la dificultad concreta para bajar los índices de pobreza en la mayor parte de los países latinoamericanos desde los años ochenta. El gráfico 1 es ilustrativo al respecto porque muestra simultáneamente como la pobreza aumentó durante los años ochenta en concomitancia con la crisis económica (que se expresó en una reducción del PIB per cápita) y luego se recupera ligeramente y con fluctuaciones, debido a la volatilidad macroeconómica, en la década de 1990 y los primeros años del nuevo milenio para llegar en 2004 a una paradoja: **un producto per cápita 10% superior al de 1980 con una pobreza que es un 4% superior a la de ese año.**

En suma, el crecimiento económico no permitió reducir la pobreza por ingresos. En este sentido si bien hay consenso en que este crecimiento es necesario para el mejoramiento de los ingresos también hay un reconocimiento generalizado de que no es suficiente. Las razones para argumentar esto último, más allá de la constatación empírica antes mostrada, varían entre los analistas. Pero hay bastante acuerdo en que la elevada desigualdad que distingue a la región (Uthoff, 2006) es uno de los factores que limita el impacto reductor de la pobreza que debiera tener el crecimiento económico. Esto último ha sido comprobado por varias investigaciones empíricas a escala mundial, que demuestran que la pobreza desciende mucho más cuando el crecimiento va acompañado de un mejoramiento de la distribución del ingreso o inversamente las crisis económicas tienen un impacto amortiguado sobre los niveles si se verifican junto con un mejoramiento de la distribución (Ravallion 2001).

Gráfico 1



Fuente: Uthoff, 2006, p.19

Esta resistencia al descenso de la pobreza por ingresos no debe confundirse con un estancamiento de las condiciones de vida, las que desde luego se relacionan con la pobreza, al punto que algunos enfoques teórico-metodológicos las privilegian para la medición de la misma (típicamente la medición por NBI, CEPAL, 2005, Panorama Social, 2005). En los últimos 25 años, y en particular en los últimos 15 años, la región ha registrado significativos progresos en prácticamente todas las dimensiones sociales. Si consideramos los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) como marco de referencia y nos concentramos en aquellos indicadores de las metas de los ODM relacionados con el acceso a bienes y servicios tales como educación primaria (indicadores 6, 7 y 8), saneamiento básico (indicadores 30 y 31) y tecnología de la información y la comunicación (indicadores 48a y 48b), América Latina y el Caribe presenta cifras significativamente mejores que las de otras regiones del mundo en desarrollo y, además, entre 1990 y la última medición disponible (en torno a 2005) estos indicadores han presentado un progreso continuo (cuadro 1).

Cuadro 1: Indicadores de metas de los objetivos de desarrollo del Milenio seleccionados según grandes regiones del mundo

Región	Educación primaria		Servicio sanitario		Computadores	
	1990	circa 2005	1990	circa 2005	1990	circa 2005
Mundo	82	86.1	49	59	2.5	13
Países desarrollados	98.6	98.8	100	99	11.1	55.9
Países en desarrollo	80.4	84.4	35	50	0.3	4.9
América Latina y el Caribe	96.2	98.3	68	77	0.6	9

Fuente: The Millennium Development Goals Report, 2006 (<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/default.aspx>).

Nota: el indicador de educación primaria se calcula como el total de entrantes al último año de educación primaria sobre el total de población que por edad debiera haber ingresado a dicho grado. El indicador de servicio sanitario corresponde a la definición oficial de *improved sanitation*. Y el indicador de "computadores" corresponde a la cantidad de ordenadores por cada 100 personas.

Estos avances también se verifican en varios otros indicadores sociales de las metas de los ODM, pero como estos tienen relación con la dinámica demográfica no serán examinados en esta sección introductoria sino en el cuerpo del documento.

Cabe anotar que, al menos parcialmente, los anteriores valores obedecen a un atributo sociodemográfico que será destacado en el resto de este documento. Se trata de la urbanización, proceso en el cual la región definitivamente se alinea con los países desarrollados (CEPAL, 2004). La concentración de la población en ciudades es un factor que, por economías de escala obvias, facilita la ampliación de la cobertura de los servicios y la penetración de los bienes duraderos y las tecnologías modernas consideradas en las metas de los ODM (Cohen, 2006). Con todo, si el análisis se efectúa controlando la zona de residencia, de todas

formas la región resulta sistemáticamente mejor ubicada que la media del mundo en desarrollo en ambas zonas (2006 (<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/default.aspx>)).

Esta desvinculación entre crecimiento económico, pobreza y lo que en términos genéricos podríamos denominar progreso social es uno de los dilemas más complejos de la región. Tiene varias interpretaciones y aristas que escapan a los objetivos y alcance de este trabajo. Sin embargo, se relaciona directamente con la dinámica demográfica porque esta última tiene una faceta de “dimensión social”, en particular en los asuntos de mortalidad y de fecundidad, y, por otra parte, su relación con la pobreza opera a través de varios canales, entre ellos las condiciones materiales de vida. Así, un eventual escenario de desvinculación de la pobreza por ingresos y la dinámica demográfica en la región no significa forzosamente una autonomía de ambos fenómenos (porque la relación principal puede ser entre la faceta de condiciones de vida de la pobreza y la dinámica demográfica).

Y en directa relación con esta desvinculación hay dos dimensiones adicionales muy importantes que cabe consignar por su intermediación en las relaciones entre población y pobreza. Se trata de las dimensiones cultural (simbólicas y valóricas) y de género. La primera ya había sido relevada por la CEPAL a principios de los años 90 cuando en su documento sobre conocimiento y transformación productiva alertó respecto de la brecha de expectativas simbólicas que se generaba por la disonancia entre el estancamiento económico y la masificación de la televisión. Más recientemente, esto ha sido revisado desde un enfoque de mayor alcance conceptual y mayor diversidad empírica. Se trata de la noción de modernidad postindustrial y su evaluación y seguimiento cuantitativo mediante la Encuesta Mundial de Valores (Inglehart, 2000). Desde esta perspectiva, el cambio de valores puede independizarse, al menos parcialmente, del cambio socioeconómico, en ocasiones para rezagarse, a veces para adelantarse y en algunos casos para mantener una “especificidad y distinciones histórica” que dificultan la convergencia en materia de valores. Cualquiera sea el caso, esto último ensancha el espacio para la mediación de la dimensión valórica en las relaciones entre la pobreza y los comportamientos demográficos, ya que estos dependen fuertemente de determinantes culturales (entre ellos los valóricos). Se trata de un asunto que no se abordará en este trabajo pero que amerita atención a los diferentes niveles de análisis que se usarán en este documento.

Por último se encuentra la dimensión de género, crucial para todos los comportamientos demográficos. Y la equidad de género, al menos según los indicadores más bien generales que se usan para medir las metas de los ODM, parece distinguir a la región dentro de las que están en vías de desarrollo, tal como acontece con su “progreso social”. De ser efectivamente así, y cabe reiterar que los indicadores usados para hacer esta afirmación son limitados, este factor “interviniente” añadiría especificidad a las relaciones ente población y pobreza en la región.

1.2. Marco, alcances y objetivos del documento

No solo la supuesta relación entre crecimiento económico y evolución de la pobreza ha sido puesta en entredicho por la experiencia de los últimos 25 años en la región. También aparecen cuestionadas algunas relaciones que se supusieron fuertes e indudables hasta la década de 1970, sobre todo la relación entre la expansión de los recursos humanos calificados (o al menos con mayor educación) y la disminución de la pobreza. Y en este marco, algunas concomitancias operadas en los países desarrollados no se verificaron en la región, destacando entre ellas las de naturaleza demográfica agregada. Como se examinará con detención más adelante, los dos procesos demográficos de larga duración que se han desenvuelto en la región durante las últimas décadas —específicamente la transición demográfica y la transición urbana— se han desvinculado de la evolución de la pobreza, poniendo en duda su capacidad para influir en la trayectoria de esta última. Lo anterior, sin embargo, es una constatación empírica elemental que puede ser contrarrestada con otras asociaciones a escala agregada. Mas importante aún, es una conclusión que tiene

dos limitaciones severas: (a) pierde los vínculos entre población y pobreza que operan por debajo de las comunidades nacionales o subnacionales, específicamente las relaciones que se dan a escala de hogar y a escala de individuos; (b) pierde las relaciones entre la pobreza y una de las dimensiones demográficas básica: la movilidad y la localización de la población.

En vista de estos dilemas que sugiere la evidencia sobre la trayectoria de la pobreza en América Latina en América Latina en los últimos 25 años, aún está abierta la discusión sobre los determinantes de la pobreza a escala macro y, por lo mismo, respecto de las políticas eficaces para reducirla sostenidamente, lo que es clave para el análisis de las relaciones actuales entre población y pobreza.

En ese marco, la indagación sobre los vínculos entre las variables de población y la pobreza tiene plena vigencia y utilidad porque desde el inicio del análisis científico de la pobreza los factores de población han sido considerados “en interacción con ella”. El punto en la actualidad es qué tipo de interacción tienen habida cuenta de los significativos cambios que ha experimentado la demografía regional en los últimos años, las características de la pobreza y de la movilidad social en general y el marco de referencia para el diseño, aplicación y evaluación de las políticas públicas.

Y ese es precisamente el objetivo de este trabajo para lo cual se estructura en los siguientes capítulos. A continuación uno donde se repasan los principales enfoques sobre las relaciones entre población y pobreza. Luego uno donde se destacan las principales transformaciones operadas en materia de pobreza, de dinámica demográfica y de políticas públicas en la región. Luego. Y finalmente uno donde se identifican los nudos críticos actuales y relevantes para las políticas públicas de las relaciones entre población y pobreza a la luz de las conclusiones y hallazgos de los dos capítulos previos.

2. Población y pobreza: la noción de dinámica demográfica de la pobreza y su expresión para tres entidades diferentes (tres niveles de análisis distintos)

2.1. Introducción

Las relaciones entre la dinámica de la población y la pobreza son complejas tanto por su variedad como por su imbricación. Esta última impide con frecuencia hacer distinciones precisas en términos de causalidad. Con todo, ello no ha impedido identificar hechos estilizados que favorecen la adopción de decisiones ya sea para actuar sobre la pobreza a través de cambios en la dinámica demográfica —es decir suponiendo una relación de causal que va desde la demografía hacia la pobreza— o para incidir en la dinámica demográfica mediante un cambio en las condiciones de pobreza —es decir, suponiendo una relación de causal que va desde la pobreza hacia la dinámica demográfica. El más relevante de estos hechos estilizados ha sido la denominada “*dinámica demográfica de la pobreza*”. Amén de su condición sistemática —que sugiere una relación entre las condiciones de vida y los comportamientos y decisiones de naturaleza demográfica— y de la potencial retroalimentación entre pobreza y demografía que revela —lo que sitúa a las variables de población en una condición de interés para las políticas y programas destinados a reducir la pobreza— esta dinámica demográfica de la pobreza permite exponer con claridad los tres niveles en los que operan las variables de población.

2.2 *El nivel superior*

En el rango más agregado está la escala “macro”, dada por las tendencias demográficas para una población determinada, sea esta supranacional, nacional o subnacional. Los países pobres, así como las comunidades (regiones, localidades) pobres dentro de los países, tienden a tener niveles más elevados de fecundidad y de mortalidad. El resultado neto de esta combinación en términos demográficos agregados es que estos países y comunidades presentan índices de crecimiento demográfico más acelerados y una estructura de la población más juvenil. Como se verá en el cuerpo del documento hay varios canales por los cuales estos atributos de la dinámica demográfica de la pobreza a escala agregada pueden erosionar la base de recursos materiales, ambientales y humanos que se requiere para remontar condiciones iniciales de pobreza de los países y las comunidades. Lo anterior genera un círculo vicioso de alcance global porque la expansión demográfica mundial se concentra en los países menos preparados para hacerle frente a sus enormes desafíos o aprovechar las oportunidades que brinda.

Si bien la movilidad territorial y la localización de la población están al margen del núcleo duro de la *dinámica demográfica de la pobreza* (concentrado en la fecundidad y la mortalidad y sus resultados), también hay patrones estilizados a escala nacional ya que el asentamiento rural normalmente se asocia a una mayor probabilidad de pobreza. De hecho, hay investigaciones que muestran el efecto reductor directo de la pobreza que tiene la urbanización por el mero expediente estadístico de incrementar el peso del ámbito con menor incidencia de la pobreza (Hakkert, 2006). En la misma línea, no han sido infrecuentes los llamados a considerar la urbanización en sí como una línea de intervención contra la pobreza, de lo que se deduce naturalmente la pertinencia de iniciativas destinadas a incentivar la urbanización (Cohen, 2006). Por otro lado, trabajos recientes han vinculado el desarrollo, y por ende la capacidad de reducir de manera sostenible la pobreza, a la localización de los países, reflatando, sobre bases más refinadas y menos mecánicas, lo que se conocía en el pasado como el “determinismo geográfico” (BID, 2000). La inviabilidad de modificar esta localización reduce el aporte de política de estos hallazgos, que, en general, tienden a destacar las desventajas de países ecuatoriales y sin mar.

2.2. *El nivel intermedio*

En el rango meso está la escala doméstica y familiar. Los hogares —la entidad operativa normalmente usada para capturar información a esta escala— tienen una estructura, un tamaño, una dinámica y una localización particulares, que se relacionan bidireccionalmente con la pobreza.

La estructura por edad define buena parte de la carga por dependencia que hay en un hogar, sea por requerimientos de crianza (relación de niñez) o de cuidado de ancianos (relación de vejez). Esta estructura tiene un efecto poderoso sobre el presupuesto familiar, y por esa vía sobre la pobreza actual y futura, toda vez que define una parte gruesa de la relación entre “aportantes” al presupuesto y consumidores del mismo. En tal sentido, la estructura etaria del hogar resulta más relevante para la condición de pobreza que el mero tamaño del hogar (número de miembros), pues de este último indicador no se deriva directamente ninguna carga presupuestaria, pues si el hogar tiene muchos miembros pero todos están en edad activa, entonces eso puede “blindar” contra la pobreza más que propiciarla.¹

Por otra parte, la estructura por sexo tiene una peculiaridad a escala de hogar, pues más importante que la relación de masculinidad es el sexo del jefe por cuanto hay una presunción —discutible por razones teóricas, metodológicas y empíricas pero que aún sigue anclada en los tomadores de decisiones y avalada

¹ Con todo, numerosas investigaciones siguen mostrando que el tamaño del hogar se asocia a las condiciones de pobreza y de allí deducen que reducir dicho tamaño podría bajar la pobreza (Núñez, Ramírez y Cuesta, 2005, citado por Hakkert, 2006).

por numerosos investigadores y sus trabajos— de que los hogares liderados por mujeres tienen más riesgos de ser pobres. En general, cuando esta relación se verifica no se debe a una menor capacidad relativa de las mujeres sino a que este tipo de hogares suele ser monoparental —vale decir la ausencia del varón es el que explica el liderazgo femenino— y, por lo mismo, estar en una situación de desventaja objetiva (aunque no forzosa) a igualdad de otras condiciones socioeconómicas.

La dinámica de los hogares, es decir su crecimiento, tiene puntos de contacto y de distinción con la dinámica demográfica de una comunidad. Los puntos de contacto están en sus variables básicas, pues la fecundidad, la mortalidad y la migración impactan de manera directa y evidente a la cantidad de miembros. Claro está que en este caso los indicadores relevantes ya no serán tasas demográficas convencionales sino los eventos individuales y reales, vale decir los nacimientos, defunciones y la migración (emigración o inmigración) de miembros del hogar. A lo anterior cabe añadir la nupcialidad por su importancia para la constitución y disolución de uniones. Así las cosas, la dinámica demográfica doméstica tiene al menos dos canales de afectación del presupuesto familiar y, por esa vía, de incidencia sobre la probabilidad de que un hogar sea pobre. De una parte está su impacto demográfico, en particular sobre la estructura del hogar. De otra parte están los costos o los retornos, en particular los económicos, asociados a cada evento.

Varios trabajos recientes se han inspirado en esta idea para reexaminar las relaciones entre población y pobreza centrándose ahora en los “eventos demográficos”, visión que está muy en sintonía con rasgos emergentes de la pobreza que serán comentados más adelante (Uthoff, 2006; CEPAL/CELADE, 2002) y en algunos casos con la noción de embate o perturbación (*shock*) que cada vez es más relevante para el diseño de sistemas eficaces y pertinentes de protección social en la actualidad (CEPAL, 2006). En general, identificar los costos monetarios no es difícil, aunque medirlos sí puede ser complejo en algunos casos; en el diagrama 1 se proporciona una síntesis de una investigación en tal sentido para el caso de la mortalidad. Algo similar, aunque desde luego sin las connotaciones trágicas del fallecimiento podría efectuarse para los nacimientos —incluyendo el embarazo previo y la crianza posterior, y sus costos directos y de oportunidad— o para la llegada o partida de una persona del hogar. A las anteriores perturbaciones habría que añadir, los embates vinculados a la nupcialidad, en particular la disolución de uniones, que erosionan el presupuesto doméstico en el corto plazo. Por cierto, los costos psicológicos o emocionales de estos eventos normalmente no son cuantificable en términos financieros, aunque sí deben reconocerse (ver diagrama 1).

En contraste, identificar y cuantificar los beneficios para el presupuesto familiar sí resulta complejo en la mayor parte de los eventos demográficos. En algunos casos como la mortalidad pareciera ser una contrasentido, aunque en estricto rigor no lo es (por lo costos asociados a la sobrevivencia, por ejemplo). En el caso de un nacimiento, el efecto favorable para las finanzas del hogar por la vía de generación de ingresos del nuevo miembro es a largo plazo e incierto —más aún, crecientemente improbable—, salvo por eventuales asignaciones y subvenciones por hijos/as o el trabajo infantil (siendo este último una fuente de ingresos en el corto plazo que tiende a erosionar la capacidad de generar ingresos por parte de las personas en el largo plazo). Con todo, hay que subrayar los indudables efectos gratificantes de la tenencia de hijos —principal razón para la procreación en las sociedades modernas— y en particular sus implicaciones “estabilizadoras” para las trayectorias económicas de los padres, que se ven presionados a generar recursos para la crianza². Respecto de los beneficios de la llegada o partida de miembros del hogar, el hecho de que la migración históricamente haya estado asociada a la búsqueda de ingresos es indicativo de esta posibilidad. Sin embargo, desde la perspectiva del hogar materializar esta posibilidad está determinada por tres mecanismos clave y de creciente presencia en la región: (a) las remesas; (b) el retorno con capital acumulado; (c) la reagrupación familiar en el lugar de destino. Si ninguno de estos

² Evidentemente, este efecto estabilizador solo tiene sentido si los progenitores están en condiciones de generar ingresos; de lo contrario el efecto estabilizador puede provocar una inserción laboral precaria.

mecanismos opera, puede ocurrir la paradoja de que la salida de un miembro del hogar tenga efectos positivos para la economía de dicha persona, pero negativos para el presupuesto de su hogar de origen (cuya magnitud estará en directa relación con el aporte económico neto del individuo a dicho hogar). Respecto de la llegada de miembros al hogar hay una evidente distinción entre el ingreso vía nacimiento, ya comentado, y el ingreso vía migración, pues en este último caso hay una probabilidad no nula que el nuevo miembro sea un “aportante” (directo o indirecto) inmediato y, por lo mismo, su llegada puede tener un efecto positivo sobre el presupuesto doméstico (cuya magnitud estará en directa relación con el aporte económico neto del individuo a dicho hogar).

Finalmente, en lo que atañe a la localización, los hogares pobres suelen estar más afectados por localizaciones adversas, sea porque carecen de conectividad (a vías de transporte o servicios), porque están más expuestos a embates naturales o porque están más distanciados de sus puestos de trabajo. Por cierto, esto último es extensible al análisis individual, como se expondrá en el acápite que sigue.

Aunque hasta la fecha el grueso de los análisis de las relaciones entre población y pobreza a escala de hogar han sido transversales —constituyendo una imagen estilizada de la **demografía de la pobreza** a dicha escala, marcada por una gran carga de crianza resultado de una estructura etaria con muchos niños (Uthoff, 1990)— hay ya algunos estudios de naturaleza longitudinal que se prestan para el examen de los efectos sobre la probabilidad de ser pobre de los eventos demográficos. Y tanto en Nicaragua (Andersen, 2006) como en Argentina (Santillán y otros, 2006) se concluye que los eventos demográficos importan.³

Diagrama 1: Efectos económicos de una enfermedad fatal en el hogar

Type of effect	Timing of impact			
	Before illness	During illness	Immediate effect of death	Long term effect of death
Effect on production and earnings	Organization of economic activity Residential location	Reduced productivity of ill adult Reallocation of labor	Lost output of deceased	Lost output of deceased Reallocation of land and labor
Effect on investment and consumption	Insurance Medical costs of prevention Precautionary savings Transfer to other households	Medical cost of treatment Dissaving Changes in consumption and investment	Funeral costs Transfers Legal fees	Changes in type and quantity of investment and consumption
Effect on household health and composition	Extended family Fertility	Reduced allocation of labor to health maintaining activities	Loss of deceased	Poor health of surviving household members Dissolution or reconstitution of household
Psychic costs		Disutility of ill person	Disutility to person Grief of loved ones	

Fuente: Over et al, 1992 (en Greene y Merrick, 2005, p. 9).

³ Santillán, en el acápite 4.3 **El riesgo de caer en la pobreza considerando la ocurrencia de eventos demográficos**, de su trabajo, plantea que: *Los eventos demográficos considerados son: a) nacimiento de un niño; b) cambios en la pareja, captados por la entrada y salida del varón. Se observa que la existencia de un nacimiento duplica el riesgo de caer en la pobreza. Pero cuando se trata de una mujer sola lo cuadruplica (aunque debe considerarse que la diferencia no es significativa, debido a la baja cantidad de casos). La ruptura de la unión cuadruplica el riesgo en comparación con una pareja estable. El ingreso de un varón al hogar (que significa la formación de una unión en un hogar monoparental) no produce disminución del riesgo. Se observa una disminución en el riesgo cuando se registra un nacimiento y la formación de una pareja simultáneamente.*

2.3. *El nivel inferior o más desagregado*

En el rango más desagregado están las personas, que son las que mediante sus experiencias, prácticas, conductas y decisiones producen los “eventos”, las estructuras y las tendencias demográficas a escala de hogar y de comunidades. Y la noción de dinámica demográfica de la pobreza alcanza su precisión máxima cuando nos concentramos en las conductas individuales. No se trata de abogar por enfoques atomísticos, biográficos, etnográficos o cualitativos que nieguen validez a los indicadores agregados. De hecho, aún refiriendo a individuos es posible representarlos, en algunos casos, como atributos de grupos de la población. Y ese es precisamente el caso de la dinámica demográfica de la pobreza que si bien se basa en prácticas, comportamientos y decisiones individuales, caracteriza, en términos estilizados, a un grupo de la población, precisamente los pobres. Ellos presentan, en promedio, niveles de fecundidad y mortalidad mayores y triple iniciación reproductiva (sexual, nupcial y filial) más temprana. Y lo anterior tiene expresiones que solo tienen sentido a escala macro o meso pero no individual, como una dependencia por niñez elevada o un acelerado crecimiento vegetativo. En suma, salvo en estos últimos casos, los indicadores no hacen la diferencia entre este nivel inferior y el superior ya que en ambos se usan tasas, proporciones, probabilidades, índices sintéticos, etc., para representar niveles y tendencias.

La diferencia decisiva entre este nivel y los otros dos, en particular el superior, en materia de relaciones entre pobreza y demografía estriba en las interacciones entre ambas —ya que en el nivel superior los canales por los que transitan estas interacciones son intrínsecamente macro: crecimiento y estructura de la población— y, sobre todo, los resultados de tales interacciones solo tienen sentido a nivel macro y se expresan en indicadores que solo tienen realidad a ese nivel, como el cambio en los niveles de pobreza globales, continentales, nacionales o subnacionales. En contraposición, a escala individual las interacciones entre demografía y pobreza circulan por canales micro —las limitaciones para acumular capital humano y para ingresar al mercado de trabajo derivadas de una salud precaria o de un número elevado de hijos; los costos de una ruptura matrimonial, la obtención de un empleo por el traslado a una zona con alta demanda de trabajo, la recepción de remesas, etc.— y sus expresiones también operan a dicho nivel, favoreciendo la salida o la entrada (o la permanencia) de las personas en la condición de pobreza.

Cabe reiterar que esto último no significa que el único análisis válido a esta escala sea el de trayectorias individuales o de biografías. Más aun, considerando el carácter estocástico de los asuntos sociales, la variabilidad de casos individuales debe sintetizarse en medidas promedio. En tal sentido, hay procedimientos que permiten, con diferentes grados de sofisticación técnica, estimar el “efecto promedio” —y la heterogeneidad de su distribución— de los eventos y los atributos demográficos sobre las condiciones de pobreza de los individuos. Es este tipo de procedimiento el que permite concluir que hay una asociación (concomitancia que no forzosamente causalidad) entre el número de hijos y la condición de pobreza de las mujeres o entre la pobreza y el tiempo gastado en transporte cotidiano; y de esos hechos estilizados es posible ir más allá e identificar canales de retroalimentación que van desde la demografía a la pobreza. El ejemplo más claro de aquello es el denominado **círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza**, en el cual la dinámica demográfica de la pobreza desempeña un papel destacado.

3. Población y pobreza: reseña de los enfoques teóricos

Siguiendo las distinciones analíticas del capítulo previo, es posible identificar enfoques macro, meso y micro en el estudio de las relaciones entre población y pobreza.⁴ Sin embargo, tales distinciones ya no tienen la rigidez de antaño, pues el nuevo siglo ha estado marcado por la irrupción de perspectivas que integran, al menos parcialmente, los distintos niveles de análisis, partiendo de la premisa que tendencias agregadas pueden tener expresiones específicas a escala de hogar y operar, por tanto, a dicha escala. Un papel importante en esta renovación e integración de los enfoques fue desempeñado por el libro de Birdsall y Sinding 2001, popularizado con el apelativo de “Population Matters”, que retomó el viejo legado del efecto de la fecundidad y el crecimiento sobre la pobreza pero lo vinculó con la dinámica de los hogares y la trayectoria de las personas. De esta manera detectan que: i) el mayor número de hijos/as disminuye la capacidad de consumo de las familias pobres, en tanto el ingreso debe distribuirse en mayor número de personas; ii) se reduce el bienestar general y la calidad de vida de todos los miembros de la familia, en tanto el hogar es presionado por mayores necesidades y recursos escasos y, iii) la merma en la calidad de vida incide también en la capacidad de acumulación de activos sociales, en tanto se ven restringidas las oportunidades educativas, por efecto del trabajo infantil y los menores rendimientos de los hijos de proles numerosas; de salud, por las carencias nutricionales y la falta de cuidados adecuados; entre otras. No obstante estas interacciones a continuación se revisan de manera separada y muy breve los tres enfoques antes mencionados

3.1. Los enfoques agregados

Aunque las ideas originales se remontan a Malthus, las teorías neoclásicas del desarrollo lo consolidaron. Primero fue Solow (1956), quien con su modelo de la “*Convergencia Económica*”, concluía directamente que el crecimiento demográfico diluía la inversión en capital físico y productivo. Más específico fue el modelo de Coale y Hoover (1958) quienes concluyeron que una estructura etaria juvenil exige inversiones sociales —salud, educación, etc.— en detrimento de las inversiones productivas y que la acelerada expansión de la población, exige un alto nivel de “inversiones demográficas”, para expandir la infraestructura social y productiva en la misma razón del crecimiento demográfico.⁵ Cabe destacar que estos autores ya destacaban la relación entre las tendencias agregadas y los patrones de consumo y ahorro de los hogares y subrayaban el pesado efecto de la carga de crianza para los hogares pobres.

Muchos de los planteamientos de este enfoque fueron criticados severamente —su focalización e insistencia en el crecimiento demográfico como fuerza clave para explicar la pobreza, su omisión de los factores históricos, culturales y sociales, su consideración de las inversiones sociales como competitivas con la inversión productiva, etc. Pese a ello, la principal conclusión de política de este enfoque, la necesidad de actuar rápido y mediante programas activos de control natal para reducir el crecimiento de la población, caló profundo y se extendió por todo el mundo. Por lo mismo, el golpe más importante para este enfoque provino de la misma experiencia. Esto porque si bien se comprobó su capacidad de convencimiento con la expansión global de la planificación familiar y la virtual universalización de la transición demográfica, sus logros en materia de reducción de la pobreza a escala nacional fueron, si acaso, mucho más modestos. Lamentablemente, como se mostrará más adelante, América Latina fue un poderoso y evidente contraejemplo para este enfoque (McNicoll, 2006).

⁴ Aunque las distinciones hechas en este estudio se asemejan a las hechas por Livi-Bacci (1995) —en el que identifica los enfoques descriptivo, macro y micro—, difieren en la consideración de un enfoque meso, en nuestro caso, por uno descriptivo, en el caso de Livi-Bacci, ya que este último, vinculado a la dinámica demográfica se considera más bien transversal en este estudio.

⁵ Concretamente, se estimaba que por cada 1% de crecimiento demográfico, se exigiría una inversión demográfica de 3% del PIB.

Durante los años noventa este enfoque fue recuperado parcialmente (Birdsall y Sinding, 2001) en parte por el contrapunto entre el Sudeste de Asia (transición demográfica y reducción de la pobreza concomitantes)⁶ y África⁷ (agravamiento de la pobreza en un marco de acelerado crecimiento de la población, antes de la epidemia del SIDA). El acento de esta nueva variante es la estructura etaria, pues el alto número de hijos por adultos y la relativa juventud de la población pondría trabas para la superación de la pobreza. El crecimiento demográfico sigue considerándose inconveniente, pero se llama la atención sobre el hecho de que sea cada vez más el resultado de la alta fecundidad de los pobres, quienes se convierten en su motor. Así, no es un crecimiento demográfico cualquiera sino uno básicamente de pobres, que tienen requerimientos adicionales a su número por sus desventajas de origen.⁸ Finalmente, esta perspectiva actualizada de las relaciones macro entre población y pobreza, subraya los efectos ambientales del crecimiento de la población pero en una versión mucha más amplia que la de Malthus, que estaba centrada solo en la producción de alimentos (Meadows y otros, 1992, UNFPA, 1991). Y según algunos estudios basados en este enfoque “...se demuestra que la demografía representa una parte importante de la diferencia en el nivel de desarrollo entre América Latina y el mundo desarrollado (BID 2000: 41).

Pero este enfoque macro “aggiornado” no se limita a las cortapisas que la demografía impone al combate de la pobreza. También subraya los escenarios emergentes en los que deviene una oportunidad (CEPAL, 2004; Birdsall y Sinding, 2001; BID, 2000). Por cierto, no se trata de una recuperación de los enfoques “poblacionistas” que ven en el crecimiento de la población beneficios intrínsecos para el combate a la pobreza⁹ ni de una valoración del aporte económico de los hijos. Se trata, más bien, de la “visibilización” de condiciones excepcionales que derivan de los procesos demográficos de larga duración, en particular la transición demográfica. Y dentro de estas condiciones excepcionales sobresale las transformaciones de la estructura etaria, que no se limitan al angostamiento de la pirámide (aspecto en el cual se centraban los enfoques macro clásicos) por cuanto también se releva el ensanchamiento de la zona intermedia de la pirámide (población en edad de trabajar). La suma de ambos cambios resulta en el registro de los mínimos históricos de la relación de dependencia. Y esto abre una ventana de oportunidades (bono demográfico) para el crecimiento económico y, por esa vía, para la reducción de la pobreza. La experiencia del sudeste asiático ha sido usada como ilustración de esta oportunidad demográfica, pero en los últimos años su validez ha sido cuestionada, en particular en América Latina, por la dificultad para generar empleo para esta masa creciente de población en edad de trabajar. Lo anterior, en todo caso, no invalida las condiciones potencialmente favorables de este escenario y, sobre todo, no hace mella a los efectos benéficos de la estabilización del número de nacimientos.

3.2. *Los enfoques meso: los hogares pobres y la transmisión intergeneracional de la pobreza*

La importancia del nivel meso ya estaba presente en algunos trabajos clásicos del enfoque macro, por ejemplo, el denominado efecto dependencia planteado por Coale-Hoover y que sugiere que el ahorro de los hogares se deprime bajo contexto de alta fecundidad que implica una carga de crianza elevada para los padres. De hecho, uno de los tres grandes mecanismos de influencia de las variables de población hacia la

⁶ Recientemente, McNicoll ha hecho un balance de esa experiencia y ha concluido que: “*the miracle also entailed rapid social development, in particular the transformation of demographic regimes from high to low mortality and fertility and strong expansion in secondary education on top of near-universal primary schooling*” (2006:1).

⁷ Banco Mundial, 1984

⁸ Por esto mismo algunos autores subrayan el impacto estadístico macro de la dinámica demográfica de la pobreza: “*In the absence of social and economic mobility, the proportion of poor in the population will tend to grow, simply because the poor tend to have more children than the non-poor*” (Hakkert, 2006).

⁹ Su representante más conocido es Julian Simon.

pobreza que identifican Eastwood y Lipton (1999) opera a escala de hogar.¹⁰ Adicionalmente, la visibilidad del hogar como espacio clave para las relaciones entre población y pobreza se reforzó desde los años sesenta con la extensión de la denominada “nueva economía doméstica” (Rosenzweig y Starck, 1997) y con el enfoque de las estrategias familiares de vida (Bajraj, Villa y Rodríguez 2000; Todaro, 1981). Las nociones —de orígenes conceptuales muy disímiles— de carga de dependencia, clima del hogar, tipos de hogar (monoparentales, jefe “aportante”, pareja “aportante”), distribución de roles domésticos, estrategias familiares de supervivencia, redes de apoyo (incluyendo las familiares y las de migrantes), entre otras, se agregaron a las ya conocida noción de dilución del presupuesto familiar.

Sin embargo, la consolidación definitiva de los enfoques meso llegó con la noción de reproducción intergeneracional de la pobreza (Paz y otros, 2004). Esta noción, que en rigor correspondía a un modelo de reproducción intergeneracional intrafamiliar de la pobreza, subrayaba las desventajas que desde la gestación enfrentaban los pobres y que se extendían durante toda la infancia, por cuanto sus familias —en la práctica los hogares en los que crecían— carecían de los recursos necesarios para la crianza y la formación, y los pocos que tenían (en particular el tiempo) debían distribuirlo entre un número elevado de hijos, por un perfil demográfico que les era característico y en el cual sobresalía la alta carga de crianza. Más aun, esta elevada carga de crianza obstaculiza uno de los mecanismos más relevantes para enfrentar la pobreza a escala de hogar: la inserción laboral de las madres.

Así, la alta fecundidad de los pobres —y específicamente su resultado a escala de hogar: la alta carga de crianza— pasa a constituir un eslabón más de la cadena de reproducción intergeneracional intrafamiliar de la pobreza, en tanto los niños/as nacidos en hogares pobres se desarrollan bajo condiciones de desventaja en materia nutricional, de salud, de cuidados y de educación. Al llegar a la adultez, estas condiciones se traducen en deficiente acceso a empleos de alta calificación y productividad, lo que redundaba en bajos sueldos y por ende en una adultez pobre. Todo este ciclo se ve reforzado en el hecho de que es muy probable que también estos hijos/as repitan las pautas reproductivas de sus padres, es decir, una temprana fecundidad y nupcialidad y un número de hijos/as más alto que promedio nacional, por lo que las condiciones iniciales de carencia —nutrición, cuidado, etc.— se muestran persistentes. Así se puede hablar de un proceso circular de pobreza→alta fecundidad y alta carga de crianza en los hogares→pobreza (Paz y otros, 2004).

Esta manera de entender las relaciones entre población y pobreza se afirma, además, en una hipótesis central de las principales teorías sociológicas y psicológicas y que plantea que los primeros años de vida son cruciales para el futuro de las personas. Y este enfoque también tiene nexos con una visión clásica de la política social, que centra su mirada y su acción en la familia y en los hogares, más que en los individuos. Por ende, mostrar que factores demográficos a escala de hogar —como el número de personas y el índice de dependencia, pero también los arreglos familiares y el estado en el ciclo de vida— influían sobre la capacidad de los hogares para criar y formar a las nuevas generaciones constituía un hallazgo muy relevante y que sugería directamente acciones de política. Y tales acciones de política se vinculaban con la constatación de que en la base de la peculiar fisonomía demográfica de los pobres se encontraba su patrón reproductivo distintivo, marcado por una nupcialidad más temprana, una fecundidad más alta y precoz y una mayor morbimortalidad (Carrasco, Martínez y Vial 1997).

¹⁰ En primer lugar, las variables de población afectan la tasa de inversión y ahorro de la economía, y por esa vía el crecimiento del consumo y del ingreso por persona, lo que a su vez incide directamente en los niveles de pobreza; se trata del mecanismo denominado *growth effect*. En segundo lugar, la distribución del consumo y del ingreso es afectada por el diferencial de crecimiento de los distintos grupos de edad, mismo que es muy marcado durante el procesos de transición demográfica; se trata del mecanismo denominado *distribution effect*. Y tercero, la elevada fecundidad en los hogares pobres debilita su capacidad para producir, con una cantidad limitada de recursos, resultados satisfactorios en materia de capital humano de los niños. Se trata del denominado *conversion effect*.

Concentrarse en los hogares también implicaba reconocer el peso de la familia para enfrentar situaciones de adversidad incluyendo la pobreza. En tal sentido, los vínculos de apoyo entre miembros de la familia (intra o extra domésticos) y el funcionamiento de la familia (en la práctica el hogar) como una “unidad generadora de ingresos” eran una realidad que no podía desconocerse. Y la demografía influía en ello, ya sea a través de mecanismos directos, como las remesas, el trabajo familiar o la salida al mercado de su mano de obra, incluyendo la infantil y la femenina. Aunque en un principio se valoraron todos estos mecanismos, fue evidente que algunos de ellos tenían efectos adversos a largo plazo, en particular el trabajo infantil. Con todo, la idea de que el hogar desarrolla estrategias con una base demográfica para mejorar sus ingresos persiste. Y sin duda ejerce un contrapeso a las visiones que solo relevan los aspectos inconvenientes de la demografía para los pobres.

Antes de pasar a los enfoques micro que se concentran en los individuos, cabe reiterar que en la actualidad los enfoques meso han ampliado su mirada ya que además de los atributos de perfil demográfico de los hogares pobres, que ejercen un efecto permanente sobre su probabilidad de salir de la pobreza, están prestando particular atención a los eventos demográficos que se producen dentro de ellos y que pueden tener efectos de corto o largo plazo en materia de pobreza, incluyendo la caída en ella de hogares no pobres. Se trata de una línea promisorio de análisis, pero exigente en materia de información, pues requiere un seguimiento de los hogares, lo que no es frecuente en la región.

3.3. *Los enfoques micro: el rescate del individuo y sus dilemas de política*

Aunque es evidente que las prácticas y comportamientos demográficos se relacionan, en primer lugar, con los mismos individuos que las realizan, solo desde hace poco el enfoque micro desempeña un papel relevante para indagar las relaciones entre población y pobreza. Hay razones para explicarlo. Algunas son metodológicas; por ejemplo, la medición de la pobreza se basa en los ingresos (o en las condiciones de vida) de los hogares (aunque luego se expresen en términos per cápita)¹¹ y por ello no siempre es sencillo vincular las trayectorias demográficas y de ingresos a escala individual. Otras son de políticas; por ejemplo la mayor parte de las intervenciones contra la pobreza son macro (impositivas, redistributivas, presupuestarias, etc.) o son territoriales o se dirigen a las familias y hay pocas que sean estrictamente individuales. Otras son de naturaleza más bien conceptual; por ejemplo el ya mencionado predominio de las perspectivas macro y meso.

Cualquier sea el caso, varios factores se conjugaron desde principios de los años noventa para relevar las relaciones entre trayectorias demográfica y socioeconómicas a escala individual. La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo desempeñó un papel importante al respecto al centrar el eje de la acción en materia de población en los derechos de las personas. La ampliación de fuentes de datos, en particular las encuestas especializadas, también contribuyó a enfrentar el desafío de información que implica el análisis individual.¹² La convergencia de enfoques micro provenientes de la economía (teoría del consumidor, de la decisión, etc. por ejemplo) y de la sociología (teoría de la modernidad reflexiva, por ejemplo) también favoreció una concentración en la experiencia individual. Finalmente, el

¹¹ No se trata de un detalle, puesto que si se optara por una medición estrictamente individual prácticamente todos los niños y una fracción importante de los jóvenes y las mujeres en América Latina serían pobres extremos porque no tienen ingresos propios. Claro está que por otro lado, la medición tradicional oculta situaciones de alta vulnerabilidad a la pobreza, como el caso de las mujeres y de los adultos mayores que dependen del ingreso de otros miembros de la familia.

¹² No se trata forzosamente de encuestas que permiten seguimiento (“visitas repetidas”) o reconstrucción de trayectorias (retrospectivas), ya que como se ha insistido el enfoque micro no es sinónimo de una aproximación biográfica. Las encuestas transversales que permiten vincular características demográficas individuales con condiciones de pobreza ya proporcionan información relevante para identificar relaciones estilizadas entre ambas dimensiones a escala individual pero válidas, en términos probabilísticos, para agrupaciones de individuos.

avance de la transición demográfica y la emergencia de la denominada segunda transición demográfica (Filgueira y Peri, 2004; CEPAL/CELADE, 2002), tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo y en particular en América Latina, también relevaron la importancia de los comportamientos y los eventos demográficos a escala individual para las probabilidades de entrar o salir (o permanecer) en la pobreza.

Un ejemplo ilustrativo del enfoque individual está en el documento del UNFPA (2002) *Promoting Reproductive Health as a poverty reduction strategy*, en el que se distinguen 4 canales principales a través de los cuales los programas de salud sexual y reproductiva contribuyen a la reducción de la pobreza: (a) *reducing the burden of diseases*¹³; (b) *reducing unwanted pregnancies through family planning*; (c) *targeting adolescents and young people through communication strategies and wider access to means of preventing STIs, early pregnancies, and unsafe abortions*; (d) *addressing the gender dimensions of poverty and SRH and promoting women's economic empowerment by providing access to resources, information, and services* (extracto de texto citado por Hakkert, 2006).

Aunque el párrafo anterior remite solo al componente sexual y reproductivo de las relaciones entre demografía y pobreza, es elocuente respecto del cambio de énfasis y giro de la unidad de análisis, pues solo uno de los cuatro mecanismos opera a escala agregada —y a partir de un microfundamento de creciente relevancia en el marco de los derechos reproductivos: la fecundidad no deseada— y los otros tres atañen específicamente a las personas, en particular a las mujeres y los niños; en cierto sentido el enfoque meso desaparece.

Más allá de mostrar las complementariedades y los contrapuntos o conflictos entre este enfoque y los anteriores, cabe subrayar sus aportes específicos. Y estos se relacionan simultáneamente con tres de los asuntos que fomentaron esta aproximación y que ya fueron comentados. En primer lugar está la prioridad otorgada al cumplimiento de los derechos de las personas. Las restricciones al ejercicio de estos derechos en ámbitos demográficos —el derecho básico a la vida y a la salud, el libre desplazamiento a través del territorio, la libre decisión en materia de cantidad y oportunidad en que se tiene los hijos, el acceso a información y servicios de salud sexual y reproductiva, el respeto de la dignidad y de la identidad en cualquier país, la localización en zonas exentas de riesgo y cubiertas por servicios básicos, etc.— entrañan injusticia, privación y desventajas. Como en general estas afectan más frecuentemente a los pobres —lo que se expresa en indicadores sociodemográficos como la fecundidad no deseada; la maternidad temprana, la desatención y desprotección en materia de servicios básicos; la desinformación y desconocimiento sobre oportunidades migratorias, el maltrato y atropello de los migrantes, localización precaria y desconectada, etc.— e implican adversidades que retroalimentan la condición de pobreza, el cumplimiento de tales derechos abonaría la lucha contra la pobreza.

En segundo lugar está el creciente consenso sobre la importancia de los microfundamentos. Aunque los procesos macro y meso tienen vías específicas de influencia sobre la pobreza, están determinados en última instancia por los comportamientos demográficos a escala individual. Y, a su vez, estos están sujetos a decisiones individuales, que son el microfundamento aludido. El hecho de que tales decisiones se adopten bajo diversas restricciones, bajo contextos socioculturales diferentes y con distintas motivaciones hace más complejo su análisis pero no invalida su condición de microfundamento. Ya no hay duda de que actuar sobre la dinámica demográfica implica actuar sobre prácticas y conductas de las personas (y su marco de determinación sociocultural, incluyendo el entorno macro y familiar).

Y en tercer lugar esta la creciente figuración de prácticas, conductas y eventos demográficos que afectan de manera directa la trayectoria socioeconómica de los individuos. Esta creciente figuración está dada

¹³ Principalmente patologías asociadas al embarazo y al parto y enfermedades de transmisión sexual, aunque también se consideran enfermedades relacionadas con el aparato reproductivo.

tanto por las propias tendencias demográficas (por ejemplo fenómenos que tienden a aumentar) y por las tendencias sociales más globales que las revisten de mayor relevancia para la vida de las personas (por ejemplo la intensidad y el calendario de la fecundidad para la incorporación de las mujeres al trabajo). Cabe hacer notar que el entrelazamiento entre estas conductas demográficas y la trayectoria socioeconómica no atañe solamente a la situación de pobreza (o de generación de ingresos o experimentación de costos) sino al proceso amplio, complejo y fundamental en materia de políticas, de “adquisición de activos”. El recuento que hacen Green y Merrick (2005, p. 11) respecto de los mecanismos a través de los cuales la nupcialidad temprana y el embarazo adolescente abonan la reproducción intergeneracional de la pobreza es elocuente: (a) *“Poor health outcomes for the young mother and her child; (b) Poor educational outcomes for both the mother and her child, including dropping out of school and less schooling for the child; (c) Lower and/or altered consumption patterns of the mother's immediate and extended family for rearing the child; (d) Possibly lower labor force participation by the young mother, with less opportunity to contribute to household income; and (e) Reduced acquisition of social capital through reduced community participation and greater chances of divorce or single parenthood”*. Si consideramos que la fecundidad adolescente es solo uno de los fenómenos demográficos de creciente visibilidad que influyen sobre la capacidad individual de acumular activos, evitar pasivos y generar ingresos, entonces resulta claro que esta aproximación a escala micro tiene grandes potencialidades, tanto para revisar y actualizar las relaciones entre población y pobreza como para examinar las relaciones entre demografía y trayectoria de vida en general.

4. Pobreza, Dinámica Demográfica y Políticas Públicas en la actualidad Regional

Varios asuntos emergentes en América Latina y el Caribe relacionados tanto con la pobreza como con la dinámica demográfica sugieren desafíos novedosos para los intentos de captar sus relaciones actuales y de precisar su importancia para el diseño de políticas. Además, las políticas públicas dirigidas hacia ambos asuntos han experimentado cambios y reorientaciones en los últimos años que deben ser considerados en las estrategias de intervención.

4.1. Las transformaciones de la pobreza

La pobreza tiende a una mayor complejidad, a un perfil más irregular y a una mayor fluidez.

La pobreza actual es más compleja porque sus diferentes expresiones (ingreso, consumo, acceso a servicios, condiciones de vida) pueden combinarse de diferentes maneras y no superponerse como ocurría en el pasado; esto genera diferentes tipos de pobres, siendo esta diversidad una de las motivaciones para elaborar un método integrado de medición de la pobreza que combina línea de ingresos con NBI, por ejemplo. En el pasado —y sin pretender presentar un panorama totalmente homogéneo y estilizado porque cierto grado de complejidad entre los pobres ha existido siempre en América Latina y el Caribe en parte por la diversidad étnica y geográfica y también por el dualismo estructural y la mayor variedad e informalidad de su mercado de trabajo— era más frecuente la superposición de expresiones de la pobreza. En la actualidad, el segmento pobre de la población se compone de grupos muy diversos: indígenas en comunidades remotas, familias en barrios obreros consolidados, campesinos sin tierra, habitantes de tugurios, trabajadores informales urbanos, ancianos sin jubilación, desempleados sin redes de protección social, etc., y esto se traduce en diferentes privaciones las que, por cierto, en algunos grupos se superponen. En cualquier caso, tal heterogeneidad resulta un desafío mayor para las políticas públicas contra la pobreza que deben operar en sintonía fina con las peculiaridades de cada grupo.

En directa relación con la condición anterior, **la pobreza actual presenta un perfil más irregular**. En el pasado los pobres tenían escasos ingresos (en general el atributo más recurrente de la pobreza), muy baja

educación, muy precarias condiciones de salud, carecían de servicios básicos y no tenían acceso a créditos de consumo, a remesas o a transferencias públicas. En la actualidad, una fracción importante de los hogares debajo de la línea de la pobreza cuenta con servicios básicos en sus viviendas, tiene acceso a la red pública de salud y educación, ha completado la educación primaria o más, posee un acervo de bienes de consumo durables comprados mediante créditos o gracias a las remesas, etc. Incluso más, el perfil demográfico peculiar de los pobres se ha modificado, lo que será abordado con detalle en este trabajo. Ahora bien, esta constatación amerita varias prevenciones para no inducir a errores. En primer lugar, este cambio de perfil depende de situaciones y políticas nacionales (relacionadas con los servicios y la protección social pública, los subsidios y transferencias a los pobres, la llegada de remesas, etc.) de manera tal de que en algunos países aún puede predominar el perfil tradicional de la pobreza. En segundo término, esta modificación de perfil es, en muchos casos, en términos absolutos y no forzosamente relativos, vale decir, las distancias entre el perfil de los pobres y de la elite pueden haberse mantenido en el tiempo; incluso en los casos en que el cambio absoluto y el relativo forzosamente se superponen —típicamente cuando se trata de tenencia de bienes o acceso a servicios, es decir opciones dicotómicas donde alcanzar un 100% de tenencia o de acceso elimina automáticamente las diferencias entre los diferentes grupos— aparecen nuevas dimensiones donde se marcan las diferencias entre pobres y no pobres (tenencia de bienes más elaborados, acceso a servicios de mejor calidad, etc.). Y en tercer lugar, si bien este cambio de perfil tiene una lectura directa positiva —por cuanto revela que ciertas privaciones y rezagados históricos a las que han estado expuestos los pobres pueden superarse y con ellos mejorar sus condiciones de vida— también tiene una segunda lectura menos feliz y que apunta a las crecientes dificultades para generar ingresos suficientes y regulares para mantener un hogar fuera de la pobreza. Esto abona la hipótesis de una insuficiencia crónica en la región en materia de generación de ingresos mediante el expediente natural para ello (el mercado de trabajo), lo que tiende un manto de dudas respecto de las posibilidades a largo plazo de reducir la pobreza. Por cierto, estos últimos dos puntos: el cambio de perfil de los pobres pero no necesariamente su estrechamiento de distancia respecto de la elite y la persistente incapacidad de generar ingresos son particularmente preocupantes, habida cuenta de la elevadísima desigualdad económica que afecta a la región.

Por último, en relación con las modificaciones que atañen a la pobreza está la creciente evidencia sobre su dinamismo y fluidez, lo que se asocia con la irrupción de la noción de vulnerabilidad en la discusión sobre el tema. Durante largo tiempo y como resultado de los llamados “30 años de oro” de la posguerra, la movilidad social ascendente predominó en la región ensanchando las denominadas clases medias y generando una imagen doble que caló profundo entre la población y los analistas sociales: la movilidad social solo era en un sentido ascendente —eso sí, en algunos países masiva y en otros más bien selectiva— y la movilidad social de los pobres virtualmente se aseguraba con el expediente de la educación —en particular si accedían al nivel universitario. La brutal crisis económica de los años ochenta erosionó esta confianza en el futuro. Puso de manifiesto que los países podían decaer en términos económicos y arrastrar en su caída a buena parte de su población, incluso aquella que se suponía blindada frente a la movilidad social descendente por contar con elevados niveles de capital humano, patrimonio acumulado y redes sociales. Mas aun, esta crisis fue enfrentada con programas de ajuste estructural que, entre otras consecuencias, redujeron la protección que brindaba el Estado a los sectores medios, lo que aumentó la vulnerabilidad de estos últimos frente a diferentes tipos de riesgo, entre ellos los de caer en la pobreza. Finalmente, y como resultado de los eventos y transformaciones recién comentados, y de su conjunción con transformaciones socioeconómicas y laborales generalizadas (globalización, desregulación y flexibilización de los mercados laborales, privatización y la devaluación de la educación pública, elevación de los requerimientos de escolaridad y acreditación para obtener empleos formales) fenómenos como el desempleo y la informalidad se han masificado y generalizado; como esto acontece sin un avance en materia de protección social, específicamente sin un seguro de desempleo efectivo o un seguro social extendido, crisis económicas coyunturales por desempleo son cada vez más frecuentes para los hogares y con ello más común las caídas bajo la línea de la pobreza. De hecho, estudios recientes

sugieren que en países como Chile hay una elevada movilidad ascendente que es contrapesada por una también abultada movilidad descendente (es decir hay fluidez bidireccional) y que ningún grupo socioeconómico escapa a este dinamismo, salvo los más ricos (decil superior de ingresos) que son bastante inmunes al descenso y cerrados para el resto de los deciles (Torche, 2005).¹⁴ En suma, junto a una pobreza dura, en algunos países de la región relativamente acotada, y a una gran y creciente masa de la población que estaría oscilando regularmente en torno a la línea de la pobreza—por embates masivos o idiosincrásicos—, habría un núcleo duro de riqueza que no está expuesta al riesgo de empobrecer y al cual hay muy pocas posibilidades de acceder.

4.2. *Las transformaciones demográficas y su vínculo con la situación y las tendencias de la pobreza*

Los cambios demográficos de los últimos 35 años han sido significativos, bruscos y generalizados. Dos transiciones los han articulado. De una parte la conocida transición demográfica y de otra parte la denominada transición urbana. La transformación asociada a la transición demográfica ha implicado una reducción significativa de los niveles de la fecundidad y de la mortalidad a escala regional, los que están actualmente mucho más cerca del promedio de los países industrializados que de los promedios de los países en desarrollo. Aunque hay diferencias importantes entre los países, todos, con la excepción de Haití, están embarcados en la transición demográfica, lo que, como se sabe, conduce paulatinamente a una población estacionaria (o que decrece) y envejecida.

De otra parte se encuentra la transición urbana, que ha llevado a la región a porcentajes de población residiendo en ciudades comparables o superiores a los de los países desarrollados (<http://esa.un.org/unup>). Aunque hay debate sobre la validez de estas cifras (Cohen, 2006), estudios recientes que usan criterios comparables (aunque no necesariamente incuestionables) ratifican el sobresaliente grado de urbanización de la región. Vale decir, no hay duda de que la población de la región tiene un patrón sobresaliente de localización en ciudades, lo que, como ya se planteó, puede influir favorablemente en los comparativamente altos niveles de condiciones de vida que presenta la región. Con todo, estos mismos estudios subrayan la desvinculación que se ha producido en la región entre la urbanización y otros procesos socioeconómicos que la subyacieron en los países desarrollados (industrialización, expansión del empleo formal, fortalecimiento institucional, desarrollo de un Estado de Bienestar, etc.) (CEPAL, 2004 y 1998; Rodríguez 2004 y 2002).

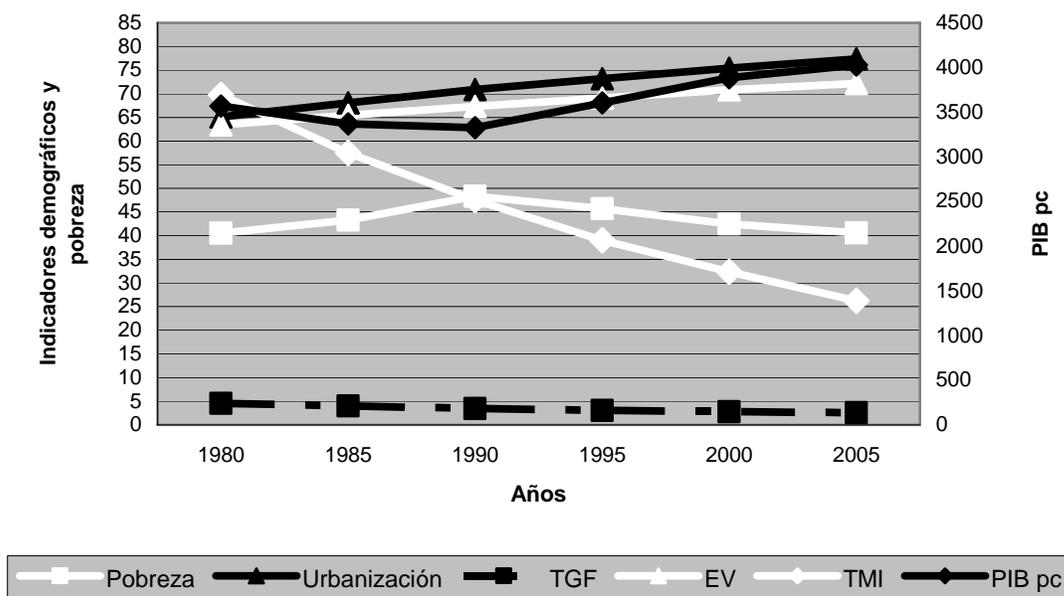
El gráfico 2 es ilustrativo de esta desvinculación, que opera tanto para la transición demográfica como para la urbana. Se presentan 4 indicadores demográficos claves de ambas transiciones —el porcentaje urbano, la tasa global de fecundidad, la tasa de mortalidad infantil y la esperanza de vida— y dos socioeconómicos —PIB per cápita y porcentaje de pobreza. Mientras los indicadores demográficos de la región exhiben una trayectoria regular y sistemática, los otros dos son irregulares. En suma, no parece haber una dependencia entre los procesos socioeconómicos históricamente considerados subyacentes y las transiciones demográfica y urbana.

La anterior conclusión es apoyada con matices por la matriz de intercorrelación simple que se presenta en el cuadro 2. Primero, las intercorrelaciones entre los cuatro indicadores demográficos son muy elevadas, del orden 0.99 lo que ratifica la evolución conjunta fecundidad-mortalidad en el caso de la transición demográfica y la concomitancia entre esta última y la transición urbana. Segundo, se aprecia una correlación bastante más baja pero estadísticamente significativa entre la evolución del PIB per cápita y

¹⁴ Ambas características se explican, al menos parcialmente, por la enorme desigualdad de ingresos que caracteriza a Chile y a la región en general, pues la diferencia de ingresos entre el decil superior y el resto es mayúscula. Esta cantidad de recursos permite que este decil sortee las crisis económicas y establece una brecha difícil de superar para los otros deciles.

los indicadores demográficos en el sentido esperado. Y tercero, las correlaciones entre los indicadores demográficos y la pobreza son muy bajos y estadísticamente no significativos. En suma la autonomía de los procesos demográficos ha sido precisamente respecto de la pobreza y menos respecto del avance del PIB per cápita.

Gráfico 2. América Latina, 1980-2005: evolución de indicadores demográficos y socioeconómicos claves



Fuente: cálculos propios basados en estimaciones de CEPAL (www.cepal.org).

Cuadro 2: América Latina: correlaciones simples de la evolución en el tiempo de 4 indicadores demográficos y dos socioeconómicos seleccionados, 1980-2005

	<i>PIB pc</i>	<i>Pobreza</i>	Urbanización	<i>TGF</i>	<i>EV</i>	<i>TMI</i>
PIB pc	1					
Pobreza	-0.57218	1				
Urbanización	0.721627	0.091756	1			
TGF	-0.66901	-0.17501	-0.99461	1		
EV	0.742352	0.06192	0.999515	-0.99185	1	
TMI	-0.68947	-0.13621	-0.99847	0.998452	-0.99661	1

Fuente: cálculos propios basados en estimaciones de CEPAL (www.cepal.org).

Sin embargo, las relaciones entre las variables demográficas y las socioeconómicas, incluyendo la incidencia de la pobreza, persisten cuando se examinan cortes transversales de países, tal como se aprecia en el cuadro 3. En suma, en la región las tendencias demográficas y las de la pobreza, parecen autonomizarse, dentro de la misma región todavía se aprecia un comportamiento estilizado entre los indicadores demográficos y socioeconómicos de los países, pues aquellos más avanzados en las transiciones demográfica y urbana tienen a tener mayores niveles de PIB per cápita y menores índices de pobreza. Con todo, se advierte una ligera merma de la relación entre pobreza e indicadores demográficos entre 1980 y 2005 mientras se intensifica la relación entre pobreza y PIB per cápita (cuadro 3). Esto ratifica el fenómeno de acumulación de desventajas, ahora a escala de países, pues los más rezagados en

materia económica y, además, con mayores índices de pobreza, deben enfrentar aún una significativa presión demográfica.

Cuadro 3: América Latina: correlaciones simples de 4 indicadores demográficos y dos socioeconómicos nacionales seleccionados en dos momentos del tiempo (1980 y 2005)

Variable	1980					2005				
	PIB pc	TMI	TGF	EV	Pobreza	PIB pc	TMI	TGF	EV	Pobreza
PIB pc	1					1				
TMI	-0.72	1				-0.72	1			
TGF	-0.65	0.77	1			-0.68	0.84	1		
EV	0.67	-0.97	-0.75	1		0.67	-0.96	-0.78	1	
Pobreza	-0.84	0.85	0.85	-0.82	1	-0.89	0.79	0.79	-0.82	1

Fuente: cálculos propios basados en estimaciones de CEPAL (www.cepal.org)

Nota: correlaciones con pobreza basada en 5 observaciones en 1980 y en 9 observaciones en 2005.

A diferencia de lo que acontece con los componentes del “núcleo duro” de la dinámica demográfica de la pobreza —mayor fecundidad, mortalidad y ruralidad—, los otros componentes de dicha dinámica (en particular la nupcialidad temprana y la maternidad adolescente), así como el resto de las variables de población que pueden incidir sobre la pobreza (migración interna e internacional, patrones de disolución de uniones, etc.) no presentan relaciones regulares a escala macro.¹⁵ Si bien esto era predecible en el caso de las variables de población que a ninguna escala parecen presentar una relación estilizada con la pobreza (en particular la migración) no era anticipable en el caso de la fecundidad temprana. De hecho, en el cuadro 4 se verifica que esta falta de relación es más bien una especificidad regional, porque a escala mundial la relación sigue siendo significativa (sobre todo por el efecto de África). En tal sentido, la evolución de la iniciación reproductiva (con sus tres hitos: sexual, nupcial y de progenie) en la región presenta un patrón difícil de estilizar, pues se autonomiza de las variables macro que normalmente son buenas predictoras e, incluso más, se independiza del nivel de la fecundidad (correlación de -0.09; ver cuadro 4). Se trata, entonces, de un asunto emergente (por su alza) y que amerita una respuesta conceptual y aplicada (por el acuerdo en la CIPD de bajar la fecundidad adolescente).

Cuadro 4: Países en desarrollo y América Latina: correlaciones simples de 3 indicadores demográficos y dos socioeconómicos nacionales seleccionados (encuestas en torno a 2000)

Variable	Países en desarrollo (37)					América Latina (6 países)				
	Educ. Muj. 15-19	Educ. Muj. 35-39	TGF	Fec. 15-19	TMI	Educ. Muj. 15-19	Educ. Muj. 35-39	TGF	Fec. 15-19	TMI
Educ. Muj. 15-19	1					1				
Educ. Muj. 35-39	0.78	1				0.86	1			
TGF	-0.71	-0.56	1			-0.74	-0.94	1		
Fec. 15-19	-0.54	-0.40	0.72	1		-0.19	0.052	-0.09	1	
TMI	-0.75	-0.65	0.83	0.57	1	-0.69	-0.91	0.98	-0.26	1

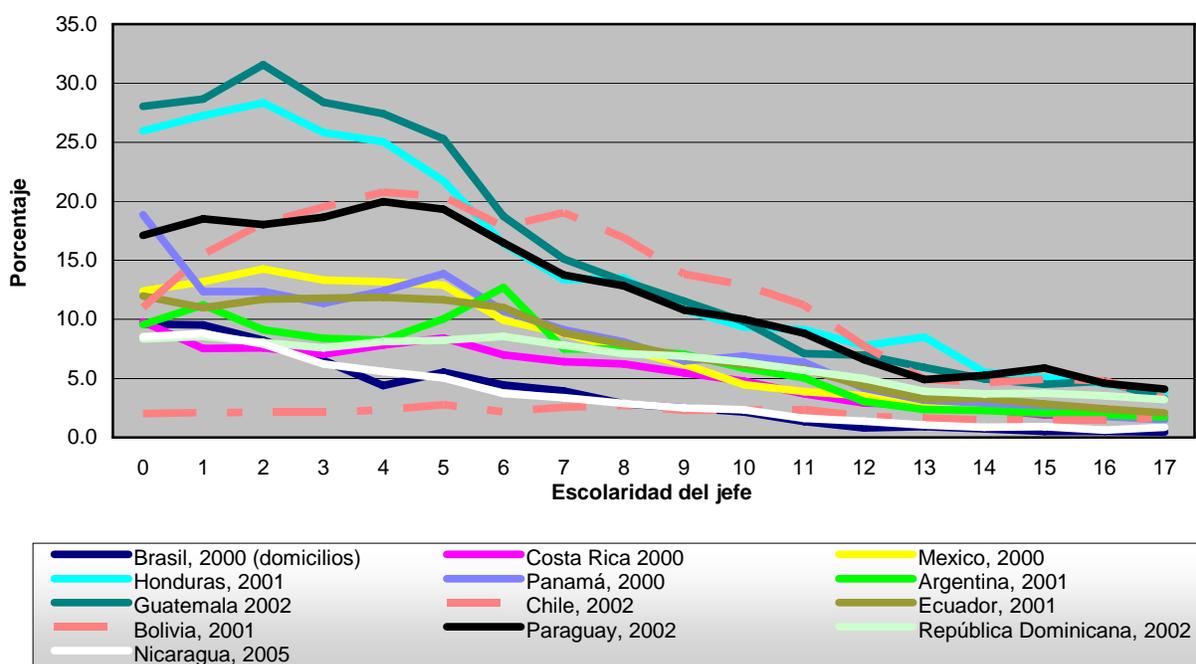
Fuente: cálculos propios basados en datos de las encuestas DHS (www.measuredhs.com)

Pero, como ya fue destacado en diversas partes de este documento, las relaciones a escala macro entre población y pobreza resultan secundarias en la actualidad frente a las relaciones a escala meso y micro. Claro está que las tendencias demográficas agregadas analizadas en el acápite anterior también se expresan a escala meso como a escala micro. De hecho, se realizan primero a escala micro y por

¹⁵ En algunos casos la relación no se puede siquiera indagar por falta de datos apropiados. En otros, como la recepción de remesas, se presenta otra paradoja: no hay una relación significativa entre expansión del monto de las remesas y reducción de la pobreza, no obstante lo cual sí hay un vínculo entre monto de las remesas y nivel socioeconómico del país y, sobre todo, claramente hay un efecto estadístico directo de las remesas sobre el nivel nacional de pobreza (CEPAL, 2005).

agregación se manifiestan en las otras dos escalas. De esta manera, al igual que la demografía de los países, la de los hogares así como de las personas se ha modificado drásticamente en las últimas décadas. Y los estudios regionales comparativos más recientes (CEPAL, 2005) llegan a una conclusión que tiene una cierta dosis de paradoja: la transición demográfica ha alcanzado a todos los grupos socioeconómicos, incluyendo los pobres, pero estos últimos todavía se distinguen por sus mayores índices de fecundidad y de mortalidad. Y a escala meso esto significa que los hogares pobres aún tienen una carga de crianza muy por sobre la media (gráfico 3). Y lo anterior se expresa en costos directos y de oportunidad para los pobres, que abonan la reproducción intergeneracional de la pobreza. Entre estos costos se cuentan la menor participación laboral femenina, la menor frecuencia de hogares con pareja que trabaja y los menores niveles de logro escolar (en este caso después de controlar por la situación de pobreza).

Gráfico 3: América Latina y el Caribe, 13 países: porcentaje de hogares con una carga de crianza alta (4 niños o más) más según años de escolaridad del jefe, censos de la ronda de 2000



Fuente: cálculos propios basados en datos de las encuestas DHS (www.measuredhs.com)

A lo anterior, y a diferencia de lo observado a escala macro, se añade la cada vez más fuerte relación a escala micro entre pobreza e iniciación reproductiva temprana. En efecto, los niveles de maternidad adolescente, son en todos los países de la región, mucho más elevados entre las muchachas pobres y su desigualdad entre grupos socioeconómicos ha estado aumentando (ver gráfico 4). Por tratarse, además, de una fecundidad adolescente de más en más soltera (Vadnais y otros, 2006; CEPAL-OIJ, 2004), las familias pobres deben enfrentar con mucha mayor frecuencia este evento que involucra a varias generaciones (bebé-madre adolescente-familia de origen de la madre adolescente). Así, la fecundidad temprana, que según diferentes estudios abona la reproducción intergeneracional de la pobreza (Núñez y Cuesta 2006; Vadnais y otros, 2006; Greene y Merrick, 2005; Rodríguez 2005; CEPAL, 2004; CEPAL/OIJ, 2004), ha pasado a ser un componente central de la dinámica demográfica de la pobreza, que incluso compromete el potencial dividendo del descenso de la fecundidad entre los pobres. Incluso más, tal como muestra el gráfico 3, la desigualdad socioeconómica en este plano se ha intensificado ya que son los grupos más pobres los que han registrado una tendencia alcista mientras que los más acomodados han mantenido o reducidos sus niveles. Por su parte, la fecundidad no deseada sigue siendo un realidad mucho más frecuente para entre los grupos pobres (Gráfico 5).

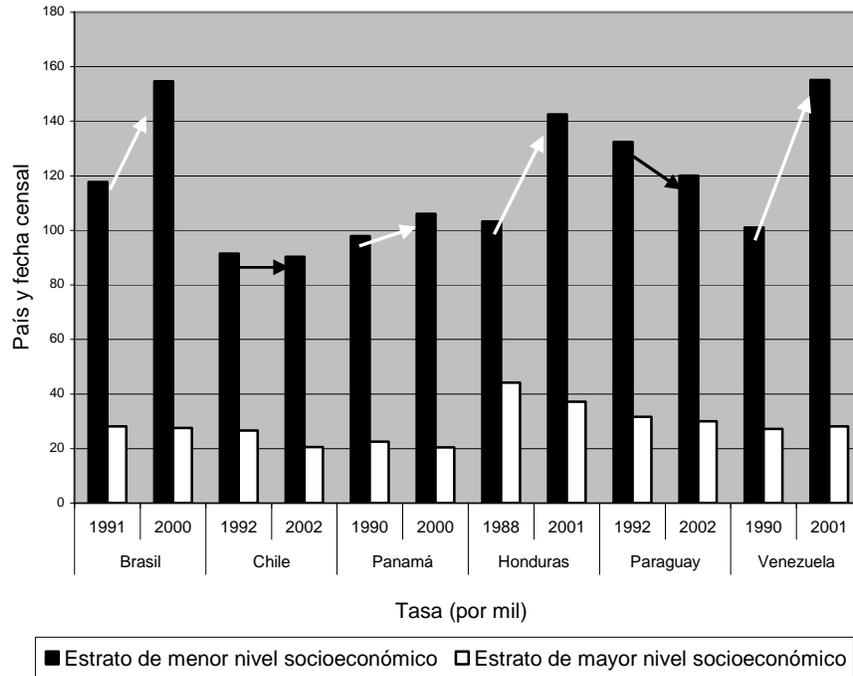
Cuadro 5: Evolución de la maternidad adolescente según edad simple, dos últimos censos

País	Año censal	Años de edad					Total
		15	16	17	18	19	
Argentina	1991	3.3	6.6	11.2	17.3	23.1	11.9
	2001	3.7	6.5	11.2	17.2	23.6	12.4
Belice	1990	2.5	7.7	15.4	26.2	34.9	16.9
	2000	2.8	6.7	14.4	25.4	33.0	15.8
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	10.4	17.2	24.3	11.5
	2000	3.3	7.6	13.8	20.8	28.1	14.8
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
Guatemala	1994	2.9	7.3	14.5	25.1	35.5	16.1
	2002	2.6	6.9	14.2	23.1	33.0	15.5
Honduras	1988	3.6	8.1	15.6	25.2	34.6	16.6
	2001	3.0	8.4	17.1	27.6	38.0	18.3
México	1990	1.4	3.8	8.6	16.1	24.2	10.4
	2000	1.8	4.8	10.7	18.2	26.2	12.1
Nicaragua	1995	5.0	12.6	23.7	34.8	46.0	23.9
	2005	4.3	10.7	19.8	28.9	38.4	20.0
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
Paraguay	1992	2.0	6.2	13.0	23.4	32.9	15.0
	2002	1.9	5.1	10.1	17.8	26.7	12.1
Trinidad y Tabago	1990	1.0	3.2	6.1	12.3	18.9	8.0
Venezuela	2000	1.2	2.2	4.7	18.3	21.4	9.3
	1990	3.3	6.9	13.0	19.9	27.5	13.8
Uruguay	2001	3.2	7.5	13.7	21.7	29.8	15.0
	1985	1.2	3.4	7.2	12.4	19.3	8.4
	1995	5.0	7.7	12.8	18.4	24.6	13.9

Fuente: procesamientos especiales bases de microdatos censales con REDATAM.

Nota: los cálculos consideran en el denominador a todas las mujeres, incluyendo las que no responden la pregunta por hijos nacidos vivos.

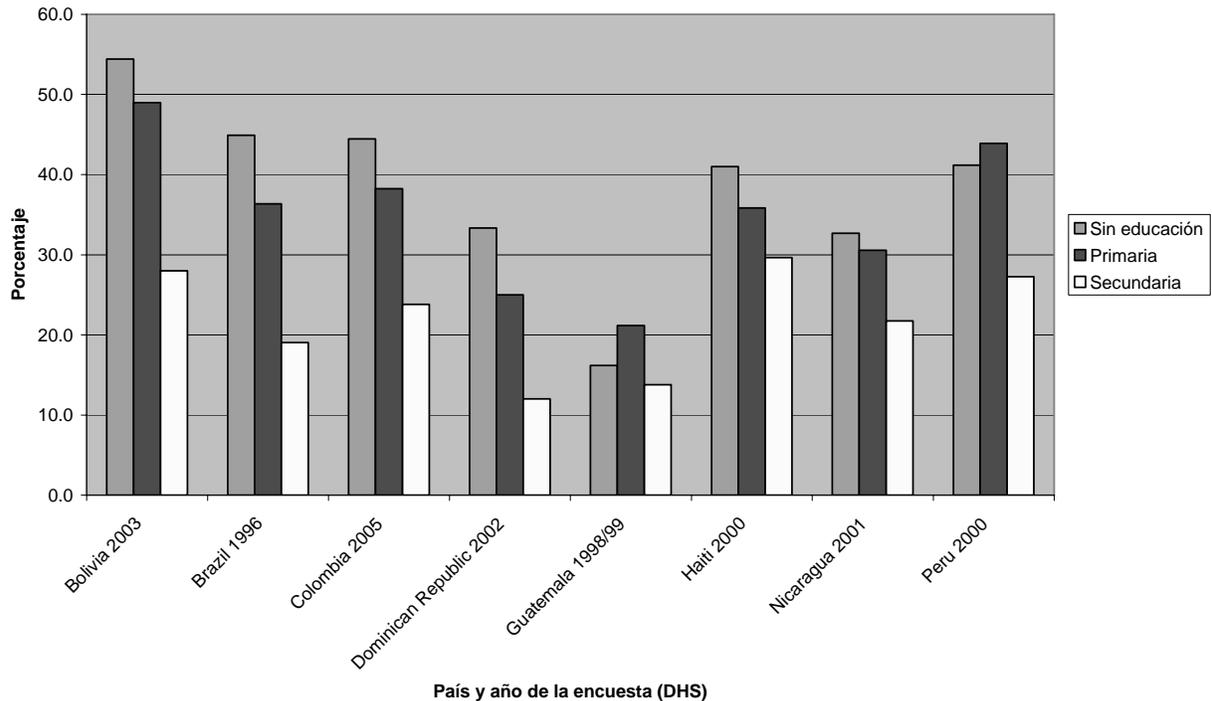
Gráfico 3. Fecundidad adolescente según estratos socioeconómicos polares, zonas urbanas de países seleccionados, censos de la ronda de 1990 y de 2000



Fuente: CEPAL, 2005.

Gráfico 4

América Latina y el Caribe, países seleccionados: porcentaje de fecundidad no deseada según nivel de instrucción



Junto a este patrón estilizado de comportamientos reproductivos y de morbilidad, que permite ratificar con matices y novedades, la vigencia del “núcleo duro” de la dinámica demográfica de la pobreza, operan un conjunto de fenómenos demográficos muy relevantes para la situación de pobreza pero que por diversas razones no pueden ser estilizados en función de tal condición. La migración, la localización (en la geografía nacional y, en particular, dentro de las ciudades) y la formación y disolución de parejas ejercen poderosa influencia sobre el desempeño de las personas y sus posibilidades de adquirir activos, generar ingresos y o acumular masivos. Y varios de ellos se presentan con cierta regularidad distintiva entre los pobres. La ubicación en zonas rurales (en particular con problemas de acceso y/o conectividad) y el asentamiento en la periferia de las ciudades (muchas veces en medio inapropiados y riesgosos) sigue distinguiendo a los pobres y ocasionando un conjunto de perjuicios que contribuye a la reproducción de la pobreza. Las uniones consensuales persisten como típicas de los pobres. Y los pobres suelen tener menores índices de movilidad y migración. Pero hay numerosos contraejemplos, que impide generalizaciones. Muchos pobres viven en zonas céntricas de las ciudades, la segunda transición demográfica puede revertir la relación pobreza-unión informal y finalmente la operación de las redes migratorias puede contrarrestar el sesgo antipobre de la migración.

4.3. *Los nuevos signos de las políticas públicas*

Las políticas contra la pobreza han pasado por varias etapas. Siguiendo el modelo de políticas públicas propuesto por Schkolnik y Bonnefoy (1994)¹⁶ podemos identificar de manera muy general: (a) la etapa de la beneficencia pública, en la cual el rol del Estado es de caridad, y su objetivo “estratégico” es la reacción ante situaciones apremiantes generalizadas (hambrunas, desastres naturales, epidemias), en particular si estas pueden desembocar en una alteración del orden público; (b) la etapa de las políticas “pre universales”, que reconocen y comienzan a encarar la denominada “cuestión social” pero aún con una visión de disciplinamiento social y laboral de los sectores populares urbanos que se incorporan al trabajo formal; (c) la etapa de las políticas universales en las que el Estado deviene protagonista en todos los ámbitos sociales mediante prestaciones y servicios que procuran cubrir un conjunto de necesidades básicas para toda la población; sin embargo, tanto por restricciones de recursos como por problemas estructurales —desigualdad, heterogenidad estructural, ineficiencia burocrática, debilidad institucional, etc.— solo logra cubrir a una parte de la población y de manera no siempre integral ni satisfactoria; (d) la etapa de las políticas focalizadas y subsidiarias que surge primero por las restricciones presupuestarias pero que luego se consolida mediante la invocación de un argumento de “prioridad política” y un planteamiento de rigir técnico: los recursos del Estado deben concentrarse en la asistencia a los más pobres y debe ser gastados “eficientemente”. Paradójicamente este énfasis lleva a descuidar los servicios “universales” que, en alguna medida, también eran aprovechados por los pobres. En este contexto surgen los Fondos e Inversión Social y las redes de protección social, pero con un alcance muy limitado y siempre orientados exclusivamente a los más pobres; (e) la etapa actual que si bien mantiene algunas formas y contenidos de la etapa previa —en particular los componentes técnicos de eficiencia del gasto, evaluación de las intervenciones y de recuperación de costos— reintroduce la noción de universalidad y de protección social, claro que esta vez para una gama más compleja de riesgos.. Por cierto, la extensión de la institucionalidad de protección social dependerá de varios factores, entre ellos la voluntad política, los recursos financieros, los acuerdos sociales y la fortaleza institucional (incluyendo la del Estado).

Así las cosas, la situación actual es más bien mixta. Persisten programas muy focalizados y fuertemente asistenciales dirigidos a la denominada “pobreza dura”; es el caso de los programas de transferencias condicionadas que se han consolidado y ampliado mediante el aumento de sus recursos, la diversificación de sus prestaciones y contraprestaciones, y la expansión de su capacidad de seguimiento y evaluación. Se han multiplicado los programas orientados a encarar la pobreza en su “terreno”, vale decir en los tugurios

¹⁶ Cuyos criterios de distinción y clasificación son: *Rol de Estado, Objetivos y Cobertura*.

y asentamientos precarios que abundan en las ciudades de la región. Tales programas se apartan de las intervenciones “erradicadoras” de los años setenta y ochenta y apuntan a intervenciones integrales que incluyan la regularización de la propiedad, el fomento del emprendimiento y la asociatividad y la promoción de la ciudadanía. Aunque bien intencionados no pueden modificar el contexto de segregación de todo tipo que experimentan los pobres. Por otra parte, se están extendiendo los programas de garantía de ingresos mínimos. Y finalmente hay una recuperación de la protección social ofrecida por el Estado mediante la estructuración de una red que enfrenta los nuevos riesgos contemporáneos y otorga igualdad de oportunidades desde la gestación a todas las personas.

Por el lado de las políticas de población los cambios han sido incluso más radicales. La gran base argumental que proporcionaban los enfoques macro —y que promovían intervenciones rápidas y decididas en materia demográfica como componente de las iniciativas destinadas a reducir los índices nacionales de pobreza— y los enfoques meso —con su consigna una familia pequeña vive mejor— ha sido desplazada, por decisiones políticas y también por argumentos técnicos basados en la misma dinámica demográfica, por una fundamentación esencialmente micro, basada en los derechos de las personas. El vínculo con la pobreza aparece nítido cuando hay una relación estilizada y desventajosa para los pobres, pero aún en esos casos el argumento superior atañe al cumplimiento de derechos y subsidiariamente al objetivo de reducir la pobreza. Así las cosas, las intervenciones actuales en materia de población deben dirigirse a garantizar el cumplimiento de los derechos demográficos de los pobres, ejercicio que se supone tendrá efectos positivos sobre las probabilidades de que los pobres dejen de serlo. Con todo, la noción misma de derechos demográficos requiere mayor precisión todavía y que el cumplimiento de los derechos individuales en el plano demográfico está lejos de garantizar la salida de la pobreza.

Pero el punto más relevante es que en este nuevo escenario de política las variables de población tienen presencia específica. En los programas de transferencias, algunos de los componentes de la dinámica demográfica de la pobreza pueden incluirse como contraprestaciones, en particular si atañen al ejercicio de derechos reproductivos. Al menos la educación y el control profiláctico de enfermedades de transmisión sexual cabe como contraprestación exigible a los beneficiarios de estos programas. En los programas de carácter territorial, tanto la peculiar demografía de los pobres como la eventual alimentación de los tugurios por la vía de la migración interna aparecen como asuntos relevantes que contribuirían a especificar las intervenciones, cuya implementación debiera ser caso a caso en circunstancias extremas de diversidades de situaciones. En los programas de garantía mínima de ingresos, el proceso de envejecimiento y la dinámica familiar aparecen como centrales, pues el envejecimiento de los grupos pobres afecta directamente a la presión financiera que implican mientras el segundo define multiplicadores de su impacto. Y por último en materia de protección social, los eventos demográficos, o al menos algunos de ellos, pueden formar parte de la lista de riesgos a ser cubiertos (incluyendo la posibilidad de prevenirlos si corresponde) por la protección social. En algunos casos se trata de riesgos en sí (por ejemplo la morbimortalidad) pero en otro corresponde a riesgos asociados a un evento demográfico experimentado bajo condiciones precarias (por ejemplo la maternidad adolescente, la carga de crianza o la migración bajo un contexto adverso).

4. Conclusiones y reflexiones finales

De lo expuesto en las secciones previas se pueden coleccionar numerosas conclusiones. Pero parte importante de ellas ya están recogidas en los restantes trabajos que serán presentados y discutidos en esta reunión. Esquemáticamente se proponen a continuación algunas reflexiones genéricas. La primera es que el núcleo duro de la dinámica demográfica de la pobreza se mantiene y se ha hecho más complejo. La segunda es que la carga de crianza sigue teniendo costos directos e indirectos para los más pobres. La tercera es que si bien las intervenciones dirigidas hacia los más pobres pueden modificar su perfil demográfico y hacerlo

más afín al cumplimiento de sus derechos, no necesariamente conducen a la salida de la pobreza cuyos determinantes son más complejos. En cuarto, los efectos benéficos de los cambios demográficos requieren de dispositivos para tener consecuencias prácticas sobre la pobreza. Y el grueso de estos dispositivos implica abatir las enormes desigualdades sociales que hay en la región. Y para finalizar, la apertura de oportunidades para los más pobres es imprescindible para evitar la renovación con nuevas formas de la dinámica demográfica de la pobreza (en particular por la reproducción temprana y la localización adversa) y para favorecer la cosecha de dividendos derivados del cambio demográfico a escala individual (por ejemplo para que la menor carga de fecundidad se transforme efectivamente en mayor participación laboral femenina).

Referencias Bibliográficas

- Andersen, L. (2006): "Entradas y Salidas de la Pobreza: El Papel de los Comportamientos Reproductivos Usando Datos de Panel de Nicaragua, 1998-2001". Documento Presentado en la Reunión de Expertos en Pobreza y Población, del 14 y 15 de Noviembre 2006, CEPAL (MIMEO).
- Bajraj, R., M. Villa y J. Rodríguez (2000). "*Población y desarrollo en América Latina y el Caribe: un desafío para las políticas públicas*". Serie Población y Desarrollo N° 7, CEPAL (LC/L.1444-P), Chile.
- Banco Mundial (1984). "*Informe sobre el Desarrollo Mundial 1984*" Banco Mundial, Washington DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo —BID— (2000). "*Desarrollo más allá de la economía. Informe de progreso económico y social en América Latina*". BID, Washington DC.
- Birdsall, N. y S. Sinding (2001). "*How and Why Population Matters: New Findings, New Issues*". En Birdsall, Kelley and Sinding (eds.) (2001): "*Population Matters: Demographic change, economic growth, and poverty in the developing world*". Oxford University Press, Oxford.
- Carrasco, S., J. Martínez y C. Vial (1997). "*Población y necesidades básicas en Chile. 1982 - 1994*". MIDEPLAN—UNFPA, Santiago, Chile.
- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe —CEPAL— (2006). "*La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*". CEPAL LC/G 2294(SES.31/3). Chile
- (2005). "*Panorama Social de América Latina*". CEPAL (LC/G 2288-P). Chile.
- (2004). "*Panorama Social de América Latina*". CEPAL (LC/G 2259-P). Chile.
- (1998). "*Población, salud reproductiva y pobreza*" CEPAL (LC/G.2015(SES.27/20)), Chile.
- (1996). "*Informe de seguimiento del Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo*". CEPAL (LC/G.1905(SES.26/10), Chile.
- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe / Centro Latinoamericano de Demografía — División de Población —CEPAL/CELADE— (2002). "Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes". CEPAL, Santiago, Chile.
- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe / Organización Iberoamericana de Juventud — CEPAL/OIJ— (2004). "La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias". CEPAL, Santiago, Chile.

- Coale, A. J. y E Hoover. (1958) "*Population Growth and Economic Development in Low Income Countries*". Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Cohen, B. (2006), "Urbanization in developing countries: current trends, future projections and key challenges for sustainability", *Technologies in society*, 28, 63-890
- Eastwood, Robert y Michael Lipton (1999), "Impact of change in human fertility on poverty", *The Journal of Development Studies*, Vol. 36, No. 1.
- Filgueira, C y A. Peri (2004). "*América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes*". Serie Población y Desarrollo N° 54 (LC/L.2149-P), Chile.
- Green, M. y T. Merrick (2005). "*Poverty reduction: Does reproductive health matter?*". Health, Nutrition, and Population Family (HNP) World Bank's Human Development Network, Washington DC.
- Hakkert, R. (2006). "Módulo Demográfico de Análisis y Proyección de la Pobreza: Una Aplicación Ilustrativa para Venezuela y Brasil". Documento Presentado en la Reunión de Expertos en Pobreza y Población, del 14 y 15 de Noviembre 2006, CEPAL (MIMEO).
- Inglehart, R. y W. Baker (2000). "Modernization. Cultural change, and the persistence of traditional values". *American Sociological Review*, Feb 2006, 65(1) 19-51.
- Livi-Bacci, M. (1995). "*Pobreza y Población*". En *Pensamiento Iberoamericano: Revista de Economía Política* N° 28. Fundación Centro Español de Estudios de América Latina, Madrid.
- McNicoll, Geoffrey (2006). "Policy lessons of the east Asian demographic transition". www.popcouncil.org/pdfs/wp/210.pdf (Agosto 17 2006).
- Núñez, J. Y L. Cuesta (2006). "Demografía y Pobreza en Colombia". Presentado en ALAP 3 al 5 de Septiembre 2006, México (MIMEO).
- Paz, J., J. M. Guzmán, J. Martínez y J. Rodríguez (2004). "*América Latina y el Caribe: dinámicas demográficas y políticas para aliviar la pobreza*". Serie Población y Desarrollo N° 53, CEPAL (LC/L.2148-P), Chile.
- Ravallion, M. (2001). "Growth, inequality and poverty: Looking beyond averages". *World Development* 29(11): 1803—1815.
- Rodríguez Vignoli, Jorge (2005). "Reproducción en la adolescencia: el caso de Chile y sus implicaciones de política". *Revista de la CEPAL* n° 86. CEPAL, Santiago, Chile.
- (2004), *Migración interna en América Latina y el Caribe: estudio regional del período 1980-2000*, Santiago, CEPAL, Serie Población y Desarrollo, No. 50, LC/L.2059-P.
- (2002). "Distribución territorial de la población de América Latina y el Caribe: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas". Serie Población y Desarrollo N° 32, CEPAL, Santiago, Chile.
- Rosenzweig y O. Stark (editores) (1997). "*Handbook of Families and Population Economics*". Elsevier, Amsterdam.
- Santillan, M., B. Laplante y M Street (2006). " El efecto de los eventos demográficos y de las características socioeconómicas sobre el riesgo de empobrecerse en la Argentina. Un análisis longitudinal de los datos de la encuesta permanente de hogares (1995-2003)". Presentado en ALAP 3 al 5 de Septiembre 2006, México (MIMEO).

- Schkolnik, Mariana; Bonnefoy, Josiane (1994). "Una propuesta de tipología de las políticas sociales en Chile". UNICEF. Oficina de Área para Argentina, Chile y Uruguay. Santiago.
- Simon, J. L. (1977). "The economics of population growth". Princeton University Press, Princeton.
- Solow, R. (1956). "A contribution to the theory of economic growth". *Quarterly Journal of Economic*: 65-94.
- Torche, F. (2005). "Unequal but fluid: Social mobility in Chile in comparative perspectiva". *American Sociological Review*, Jun 2005, 70(3) 422-450
- Torrado, S. (1981). "*Sobre conceptos de estrategias familiares de vida y proceso de reproducción de la fuerza de trabajo. Notas teórico-metodológicas*". En *Demografía y Economía* vol 15-2, N° 46, México, El Colegio de México.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas —UNFPA— (1991). "*La población, los recursos y el medio ambiente*". Naciones Unidas.
- Uthoff, Andras (2006). "Brechas del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina". *Revista de la CEPAL* 89. CEPAL, Santiago, Chile.
- (2002). "*Mercados de trabajo y sistemas de pensiones*". *Revista de la CEPAL*, n° 78. Santiago.
- (1990). "*Población y desarrollo en el Istmo Centroamericano*". *Revista de la CEPAL*, N° 40 (LC/G. 1613-P), Santiago de Chile
- Vadnais D., A. Kols y N. Abderrahim (2006). *Women's lives experiences: changes in the past ten years*, Valverton, Maryland, ORC Macro.