

Distr.  
GENERAL

LC/G.1905(SES.26/10)  
4 de marzo de 1996

ORIGINAL: ESPAÑOL

Vigésimo sexto período de sesiones  
San José, Costa Rica, 15 al 20 de abril de 1996

**INFORME DE SEGUIMIENTO DEL PLAN DE ACCIÓN REGIONAL LATINOAMERICANO  
Y DEL CARIBE SOBRE POBLACIÓN Y DESARROLLO**

Nota de la Secretaría\*

---

\* Esta Nota de la Secretaría fue elaborada en consideración a lo establecido en la resolución 536(XXV) de la CEPAL y en el Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo.

## ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. PRESENTACIÓN.....	1
II. ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y POBLACIÓN .....	3
A. EL DESARROLLO ECONÓMICO EN AÑOS RECIENTES .....	3
B. NUEVAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO .....	4
C. LOS EJES QUE VINCULAN LA DINÁMICA DE LA POBLACIÓN CON LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD .....	6
III. SITUACIÓN Y TENDENCIAS SOCIODEMOGRÁFICAS .....	9
A. EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX.....	9
B. EVOLUCIÓN FUTURA DE LA POBLACIÓN REGIONAL.....	11
C. MOVILIDAD TERRITORIAL Y DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA.....	11
IV. DESAFÍOS EN POBLACIÓN Y DESARROLLO .....	13
A. LAS RIGIDECES DEL EMPLEO.....	13
B. EDUCACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LOS RECURSOS HUMANOS .....	15
C. INVERSIÓN EN SALUD GENERAL Y SALUD REPRODUCTIVA.....	17
D. OBSTÁCULOS EN EL CAMINO HACIA LA EQUIDAD SOCIAL .....	20
E. DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN .....	22
F. LA DIFÍCIL SUSTENTABILIDAD DEL DESARROLLO .....	24
G. INTERCAMBIO, GLOBALIZACIÓN E INTEGRACIÓN ECONÓMICA .....	27
V. CAMPOS DE ACCIÓN EN MATERIA DE POBLACIÓN.....	31
A. POLÍTICAS DE POBLACIÓN: DOS DECENIOS DE ESFUERZOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN.....	31
B. ALGUNOS OBSTÁCULOS OPERATIVOS .....	33
C. UN NUEVO ESCENARIO PARA LAS POLÍTICAS DE POBLACIÓN .....	34
D. LA POBLACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO.....	35

VI. PLAN DE ACCIÓN REGIONAL LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE SOBRE POBLACIÓN Y DESARROLLO .....	39
A. PLAN DE ACCIÓN REGIONAL .....	39
B. IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN REGIONAL.....	40
Anexo I: MINUTA DE REUNIONES DE LOS REPRESENTANTES DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SOBRE EL PLAN DE ACCIÓN REGIONAL DE POBLACIÓN Y DESARROLLO .....	41
Anexo II: MINUTA DE LA REUNIÓN DE LA MESA DIRECTIVA DEL COMITÉ DE EXPERTOS GUBERNAMENTALES DE ALTO NIVEL (CEGAN) SOBRE POBLACIÓN.....	43
Anexo III: ACTIVIDADES PREVISTAS EN EL PLAN DE ACCIÓN REGIONAL PARA 1996-1998 .....	45
Anexo IV: INDICADORES SOCIODEMOGRÁFICOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE .....	49

## I. PRESENTACIÓN

En la Conferencia Regional Latinoamericana y del Caribe sobre Población y Desarrollo (México, D.F., 29 de abril al 4 de mayo de 1993), preparatoria de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) (El Cairo, septiembre de 1994), se aprobó por unanimidad una declaración denominada "Consenso Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo", en la que se expresa la posición conjunta de los países de la región ante los temas de población y desarrollo. Los objetivos y metas de este Consenso configuran la visión y aspiraciones de la región con respecto a las relaciones entre población, desarrollo y medio ambiente, así como al avance de los derechos humanos y de la lucha contra la desigualdad en las condiciones de vida que se da entre grupos sociales, grupos étnicos, zonas geográficas y hombres y mujeres.

Con la premisa de que un mayor apoyo mutuo entre los países de la región les permitiría avanzar de una manera más sólida hacia el logro de esos objetivos y metas, en la Conferencia Regional los países decidieron promover la adopción de un plan de acción regional. Por lo tanto, los propósitos generales de ese plan debían apuntar precisamente a facilitar la integración y el intercambio de experiencias nacionales en la formulación y aplicación de políticas y programas de población, tanto del pasado como de la actualidad.

Para la elaboración de ese plan, los países solicitaron a la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que preparara un anteproyecto, con arreglo a las directrices de la Mesa Directiva del Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (CEGAN) y con la colaboración del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). El proceso que llevó a la aprobación del Proyecto de Plan de Acción Regional en el vigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL (Cartagena de Indias, abril de 1994) incluyó la realización de varias reuniones —a nivel subregional y de Mesa Directiva ampliada con los países que desearan integrarse— para el examen de versiones preliminares. Asimismo, se acordó que el Proyecto de Plan sería enriquecido con los aportes que generara la CIPD.

Dicho proceso de enriquecimiento se inició durante la Conferencia Internacional de El Cairo, con la plena participación de los países miembros de la CEPAL que asistieron a las reuniones convocadas por la Mesa Directiva y enviaron sus sugerencias de cambio —principalmente de carácter terminológico— al texto. Este proceso culminó el 1º de febrero de 1996, después de haberse realizado las consultas pertinentes entre todos los países miembros de la CEPAL. El texto del **Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo** se presenta en el documento de referencia (LC/G.1920; LC/DEM/G.159).

Cabe recordar que en este Plan los países acuerdan —sobre la base del examen de las transformaciones demográficas y socioeconómicas, de la experiencia acumulada en la aplicación de políticas y programas de población y a partir de los acuerdos alcanzados en El Cairo— un conjunto de objetivos, metas y recomendaciones para la acción. Puesto que estos objetivos corresponden primariamente

al ámbito nacional, su adaptación a las características de cada país en particular —y su prosecución— se harán mediante acciones que, por definición, también son nacionales.

Por otra parte, los países concuerdan en la necesidad de llevar a cabo actividades complementarias a nivel regional y subregional en apoyo de la acción nacional, y han identificado aquellas que se consideran prioritarias. De manera que el Plan de Acción Regional se ocupa de actividades de índole regional, con la aspiración de servir de apoyo o facilitar la acción nacional.

Con el objetivo de asegurar una adecuada implementación, seguimiento y revisión del Plan de Acción Regional, los países acordaron, en el vigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL, entregar dicha responsabilidad al Comité Especial sobre Población y Desarrollo, que se reunirá, por primera vez, en oportunidad del vigésimo sexto período de sesiones en San José, Costa Rica.

Este Comité Especial, integrado por representantes de países miembros de la CEPAL, examinará además, y como parte de las actividades contempladas en el Plan, la situación de la región en materia de población y los aspectos relacionados con la ejecución e institucionalización de políticas y programas de población (párrafos 78 y 99 del Plan).

En este marco, los capítulos II y III de la presente Nota de la Secretaría brindan una visión resumida de las tendencias sociodemográficas recientes, en el contexto del desarrollo económico y social de los años noventa. El contenido de estos acápite puede considerarse complementario y una actualización de lo contemplado en el Plan de Acción Regional al respecto. En tal sentido, se destacan los hechos y tendencias más relevantes de los últimos años.

En el capítulo IV se presentan algunas reflexiones que parten del análisis mencionado anteriormente de las tendencias demográficas y la dinámica socioeconómica de los países de América Latina y el Caribe; dichas reflexiones se refieren a los complejos desafíos en materia de conocimiento y acción política que deberán encararse en los próximos años, en procura de un desarrollo que eleve el bienestar del conjunto de la población y, al mismo tiempo, preserve la sustentabilidad del ambiente, en un marco de fortalecimiento de los sistemas democráticos.

La presente Nota continúa en el capítulo V con un breve examen de los esfuerzos realizados en la región en pos de la institucionalización de las políticas de población y del nuevo escenario para tales políticas. Asimismo, se hace referencia a la necesidad de continuar con las labores de incorporación de las variables demográficas en las políticas y programas de desarrollo.

Por último, en el capítulo VI se exponen algunos hechos relevantes ocurridos después del vigésimo quinto período de sesiones y relacionados con el Plan de Acción Regional.

## II. ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y POBLACIÓN

### A. EL DESARROLLO ECONÓMICO EN AÑOS RECIENTES

Al promediar el decenio de 1990, la región de América Latina y el Caribe se encuentra en un proceso de recuperación, aún sujeto a avatares y oscilaciones, de una de las más severas crisis de desarrollo económico y social. El decenio anterior estuvo marcado por la gran crisis desatada entre 1982 y 1983, puesta de manifiesto en la incapacidad de los países de la región de pagar su deuda externa. La gravedad de la crisis dio lugar a una variedad de respuestas de los agentes económicos, seguidas por ulteriores intentos de las autoridades por restaurar los equilibrios macroeconómicos, profundamente perturbados. El más crucial de ellos era el de la balanza de pagos, que se tornaba particularmente difícil de resolver debido a la reversión de los flujos de capital autónomos, que se volvieron fuertemente negativos. Las devaluaciones monetarias, en un ambiente de comercio internacional desfavorable, provocaban más una realimentación de la inflación que un aumento de las exportaciones, hecho que, a su vez, ahondaba el desequilibrio fiscal, en la medida en que el Estado operaba como garante de los servicios de la deuda externa. Las tasas de interés en moneda local se elevaron a valores reales positivos con niveles nunca antes experimentados, en un esfuerzo por retener capitales y, además, como resultado del endeudamiento público interno. Dada la magnitud de este endeudamiento estatal, el alza de las tasas constituía un factor adicional de crecimiento del déficit fiscal.

En tales circunstancias, la producción de bienes y servicios comenzó a experimentar un acentuado descenso, hecho que se convirtió en el factor preponderante para el cierre del déficit de pagos, pues implicó una caída muy abrupta de las importaciones, tanto de bienes de capital e insumos corrientes como de consumo. El resultado neto de todo este proceso tuvo como componente más significativo una caída del producto interno bruto (PIB) per cápita de alrededor del 9% entre 1981 y 1990, cifra que de todas maneras esconde una marcada heterogeneidad de los casos nacionales. La caída de la inversión, expresada en porcentaje del PIB, fue muy notoria. Cabe puntualizar que se trata de valores de inversión bruta, de modo que las caídas en la adición neta de capacidad productiva fueron aún más intensas.

La distribución del ingreso también resultó profundamente alterada. Los grandes cambios de precios relativos de bienes y servicios provocaron fuertes traslados de ingresos entre ramas productivas. Desde el punto de vista de la distribución funcional, también se registraron cambios, tales como el marcado aumento de los intereses sobre el capital en términos reales y, sobre todo, la caída de los sueldos y salarios. En la mayoría de los países los salarios reales bajaron mucho más que el producto per cápita. Así, la distribución primaria del ingreso sufrió un cambio regresivo. En cuanto a la medición según los índices de pobreza, se advierte un aumento en la proporción de la población con ingresos por debajo de la línea respectiva, que llegó a valores superiores al 40%. Por tal razón se ha señalado que los costos del ajuste a la nueva situación no recayeron por igual sobre todos los sectores sociales.

### B. NUEVAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

Ante la crisis mencionada, que llevó a calificar a los años ochenta como la *década perdida*, la reacción de los gobiernos de la región fue no sólo procurar restablecer los equilibrios macroeconómicos básicos sino también buscar una nueva estrategia de desarrollo. El común denominador fue la liberación y desregulación de la economía, comenzando por la apertura del comercio exterior, la liberalización del mercado financiero interno y la reducción del papel del Estado, especialmente a través de la privatización de las empresas públicas, incluidas las de servicios públicos, y la búsqueda del equilibrio presupuestario. En la mayoría de los casos, pero con secuencia e intensidad diferentes, estas medidas estuvieron acompañadas de estímulos y garantías de trato no discriminatorio a la inversión extranjera y algún grado de apertura financiera externa, así como de desregulación del mercado laboral.<sup>1</sup>

Se trataba, en consecuencia, mucho más que de un simple ajuste destinado a conjurar una crisis entendida como coyuntural. En todos los casos se buscaba un profundo cambio de las relaciones más importantes de la estructura productiva, que estaba acompañado por una intensa discusión pública acerca de las características más convenientes y los medios más apropiados para obtenerlas. En este marco se inscribe la propuesta de Transformación Productiva con Equidad, que alcanzó un alto grado de consenso entre los gobiernos de la región en el foro de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Esta propuesta considera de modo conjunto e integrado el desarrollo de la capacidad productiva, la temática de la distribución equitativa de los esfuerzos y los frutos de dicho desarrollo. Además, incluye entre sus consideraciones centrales y explícitas el papel de las variables de población en la estrategia de desarrollo.

El planteamiento central comienza por recordar que el objeto del desarrollo es aumentar el nivel de bienestar de la población. Ese bienestar es función de múltiples factores, como la vigencia de los derechos humanos, el carácter democrático de los regímenes políticos, ciertos niveles mínimos de equidad y solidaridad social y, claramente, el crecimiento de la disponibilidad de bienes y servicios materiales y su accesibilidad por parte de todos los sectores de la población. Esa mayor disponibilidad de bienes sólo puede provenir del aumento de su producción, es decir, del crecimiento económico. A su vez, dados el avanzado grado de interconexión de las economías nacionales y el llamado proceso de globalización de la economía mundial, un requisito previo del crecimiento, cada vez más importante, es la competitividad internacional de la producción. Por todo ello, la búsqueda de la competitividad es inherente a los esfuerzos de desarrollo. Además, debido al carácter altamente variable de la situación de los mercados mundiales, la competitividad no es un estadio en el cual, una vez alcanzado, se permanece automática o pasivamente; por el contrario, resulta necesario un constante esfuerzo para conservar tal condición.

En otras circunstancias históricas se ha recurrido a mecanismos como la sobreexplotación de los recursos naturales, la depreciación de los salarios, las devaluaciones sucesivas; sin embargo, estas medidas son sustitutos imperfectos de la única fuente genuina de aumento de la competitividad: el incremento de la productividad de los factores mediante la introducción de mejoras tecnológicas. El proceso de cambio tecnológico actual presenta características diferentes de las que exhibía en el pasado. En primer lugar, el proceso de cambio es predominantemente sistémico. Resulta de una búsqueda deliberada en la que intervienen empresas productivas, instituciones especializadas en investigación y desarrollo tecnológico, universidades, organismos especializados en la financiación de investigaciones, etc. En segundo lugar, el progreso técnico también es sistémico, dado que tiende a darse en todo el sistema productivo. En ese

---

<sup>1</sup> Véase un examen más completo de los temas mencionados en esta sección en CEPAL, Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía (LC/G.1898(SES.26/3)), Santiago de Chile, 1996; documento que se presenta a consideración del vigésimo sexto período de sesiones de la CEPAL.

sentido, las economías exitosas no se restringen a introducir sólo los cambios producidos en el país, sino que buscan incorporar, con rapidez, las mejoras alcanzadas en otros países. La tercera característica importante del proceso moderno de introducción de cambio tecnológico es que éste ya no se presenta exclusivamente, ni mucho menos, como "incorporado" al equipo de capital. Para poder introducir el cambio es necesario, además de nuevas inversiones físicas, contar con recursos humanos capaces de comprender y aprehender el cambio y, si es necesario, más que adoptarlo imitativamente, adaptarlo a las condiciones locales. Generalmente se trata de cambios organizacionales de la producción, de la comercialización y del financiamiento, así como cambios ingenieriles en el equipo. Por ende, al hablar de recursos humanos capaces de introducir cambios, es necesario tener presentes todos los tipos de recursos humanos que intervienen en las unidades económicas. Sin una calidad compatible de recursos humanos, no hay cambio tecnológico que pueda implantarse eficazmente.

Esos recursos humanos no son otra cosa que la población, y —más allá de que el aumento de su bienestar es el objetivo último del desarrollo— su participación en la incorporación del cambio técnico en mercados laborales que reflejen la productividad les da derecho a participar en las ganancias que el cambio produce.

El hecho de basar la estrategia de crecimiento económico en la introducción del cambio técnico tiene, en términos comparativos, un sesgo *pro-equidad*. Por ello, los patrones de equidad más altos se observan, en general, en las economías que han tenido mayor éxito en la introducción de nuevas tecnologías. El desarrollo de las economías de Europa occidental y de América del Norte ilustra, en forma general, cómo el crecimiento basado en la introducción permanente de cambios técnicos ha estado acompañado de distribuciones del ingreso relativamente progresivas. En casos más recientes, como Japón y algunos países de Asia sudoriental, también se observa que, a partir de niveles salariales bajos, el crecimiento basado en la innovación estuvo acompañado de alzas salariales, sin que ello significara menguas en la competitividad. Sin embargo, cabe señalar que, en general, en los casos exitosos mencionados, la equidad no se dejó exclusivamente a cargo de la estrategia productiva, sino que también se buscó —complementaria y coherentemente— con otros medios de las políticas públicas, incluidas la política educativa y otras políticas sociales, así como programas específicos destinados a enfrentar las situaciones de desempleo.

Lo apuntado marca una de las características más importantes de la propuesta de Transformación Productiva con Equidad. Hay importantes relaciones de oposición (*trade-offs*) entre crecimiento y equidad, principalmente porque los patrones de distribución del ingreso que más favorecen la inversión suelen tener cierto grado de concentración; pero hay también importantes relaciones de complementariedad y refuerzo mutuo entre ambos objetivos. La implantación del progreso tecnológico es el ejemplo más evidente de tales relaciones, y también lo es el avance de la educación universal, pues favorece una dotación más pareja de habilidades productivas, contribuyendo a una distribución más equitativa de los ingresos, a la par que eleva la productividad de la economía. Consecuentemente, se destaca "...la necesidad de favorecer un enfoque integrado de transformación productiva y equidad que implica, por una parte, preferir aquellas políticas económicas que favorecen no sólo el crecimiento, sino también la equidad y, por otra, destacar en la política social el efecto productivo y de eficiencia, y no sólo la equidad".<sup>2</sup> En otros términos: la estrategia toma en cuenta que hoy en día es difícil concebir el desarrollo económico como producto de enclaves de riqueza (enclaves productivos y enclaves sociales) dentro de un territorio económico de pobreza —pues este fenómeno es más congruente con el estancamiento que con el desarrollo— y concentra su atención en el

---

<sup>2</sup> CEPAL/CELADE, Población, equidad y transformación productiva (LC/G.1758/Rev.1-P; LC/DEM/G.131/Rev.1-Serie E, N° 37), Santiago de Chile, 1993. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.II.G.8; p. 36.

conjunto de las medidas de política que permiten alcanzar simultáneamente el crecimiento y la equidad, concibiendo las políticas económicas y las sociales no como mundos separados sino como aspectos operacionalmente distinguibles de una sola política pública integrada.

### C. LOS EJES QUE VINCULAN LA DINÁMICA DE LA POBLACIÓN CON LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD

Los párrafos precedentes han aportado información sobre uno de los principales ejes que vinculan las variables de población con el proceso de transformación productiva con equidad: el papel de los recursos humanos en la incorporación del cambio técnico necesaria para la transformación productiva. Hay vínculos no menos importantes entre población y equidad, así como entre la población y la sustentabilidad ambiental del proceso de desarrollo económico y social. Por cierto, la distinción entre tales ejes o planos no es más que una distinción analítica. De hecho, y como se ejemplificará más adelante, esos planos se intersectan: variables como la educación y la salud tienen un papel crucial tanto en la relación entre población y transformación productiva como en la relación entre población y equidad. El tratamiento adecuado de las variables ambientales influye, por un lado, en la sustentabilidad del desarrollo productivo y, por otro, en las condiciones de salud, y aun de equidad, en que se desenvuelve la población.

Ya se ha expresado que la actividad económica en condiciones de alta productividad requiere recursos humanos de similar alta calidad. Dada la magnitud de la brecha que debe superarse, es preciso considerar que aún existen vastos sectores de la sociedad con bajo nivel de instrucción. No son menores los esfuerzos que deben realizarse en el campo de la salud para lograr que la condición psicofísica de la población se adecue a los requerimientos de la actividad laboral en aquellos sectores que experimentan progresos de productividad.

Los requisitos de carácter sistémico de la transformación productiva llevan a buscar la incorporación de todos los sectores sociales a dicho proceso, y ya se ha visto que ello redundaría en mayor equidad. El punto de partida de la región en cuanto a equidad es desfavorable, en comparación con otras regiones, incluso algunas en desarrollo, tanto si se considera la distribución de ingresos por estratos como si se utiliza el concepto de líneas de pobreza. Esa inequidad se revela también cuando se observan algunas variables demográficas clave, como la esperanza de vida al nacer y la mortalidad en la niñez, que muestran enormes diferencias entre pobres y no pobres o entre grupos étnicos. Los grupos más desfavorecidos presentan, en ocasiones, tasas de mortalidad infantil que cuadruplican o quintuplican las correspondientes a los niños cuyas madres pertenecen a grupos socioeconómicos altos.

La fecundidad también registra valores diferenciales según los estratos de distribución, y buena parte de tales diferencias es atribuible directamente a formas de inequidad. Las encuestas de fecundidad de amplia cobertura realizadas en varios países de la región revelan que entre los sectores pobres (identificados por la escolaridad de las madres) hay una alta proporción de fecundidad no deseada —como consecuencia de la falta de información y de acceso a métodos de planificación familiar—, fenómeno que se da en medida notoriamente inferior en los estratos no pobres. También se identifican factores que de modo indirecto coadyuvan a tales diferencias, como la ya citada mayor mortalidad infantil o la menor —a veces virtualmente inexistente— cobertura de seguridad social. El resultado conjunto de éstos y otros factores adicionales redundaría en que las encuestas aludidas muestren valores de fecundidad típicos de 5.5 a 6.5 hijos nacidos vivos por mujer en los estratos con instrucción primaria incompleta o sin instrucción, en oposición a valores cercanos a 2.5 hijos en los sectores con instrucción secundaria o superior.

La importancia de estas diferencias estriba, sobre todo, en que la alta fecundidad se transforma en un elemento que contribuye a la transmisión intergeneracional de la pobreza. En efecto, los niños nacidos en hogares pobres —es decir en hogares donde los padres, por mala inserción en los mercados productivo y laboral, sólo acceden a bajos ingresos— se desarrollan en condiciones desfavorables en materia de nutrición y atención, cuidados de salud y educación. De ese modo, al llegar a adultos, están en malas condiciones para acceder a ocupaciones de alta productividad y terminan replicando la condición de bajos ingresos de sus progenitores, o sea pasan a ser adultos pobres. Ese ciclo se ve reforzado cuando el número de niños en los hogares pobres es relativamente alto, pues entonces lo que cada uno de ellos recibe en nutrición, educación, etc. es proporcionalmente menor. Más aún, como llegan a adultos en situación de pobreza, es posible que tiendan a reproducir las pautas de fecundidad de sus padres. Debe anotarse aquí que, además de diferencias cuantitativas en la fecundidad, los hogares pobres también presentan una mayor incidencia de la fecundidad temprana (adolescente) y de unidades familiares cuyo jefe de hogar es una mujer sola, situación que también favorece la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Lo indicado en los párrafos precedentes no implica que las pautas de fecundidad sean el principal mecanismo responsable de la aparición y reproducción del fenómeno de la pobreza. La evolución de la economía y de la oferta de empleo productivo son determinantes de capital importancia en dicho fenómeno. Precisamente durante la "década perdida" se observaron tasas de crecimiento del número de pobres claramente superiores a los valores que determinaría su dinámica demográfica, y dicho aumento se dio en circunstancias en que, aun en los sectores pobres, disminuía la fecundidad. Además, y como se señaló, en el plano microsocia (unidades familiares), la incidencia de los factores de nutrición, salud y educación, determinados fundamentalmente por el nivel de ingresos de los padres, es la más importante. Es dentro de ese contexto que se llama la atención sobre el papel coadyuvante de las altas tasas de fecundidad en el mecanismo de transmisión intergeneracional de la pobreza.

Como es bien sabido, las pautas irracionales de utilización de recursos naturales —tanto por la tecnología empleada como por el volumen y tipos de consumo— han provocado gran preocupación en el plano mundial y han dado lugar a intensas polémicas entre sectores y países, tanto sobre la magnitud y características del fenómeno como sobre las responsabilidades de las partes y los modos de enfrentarlo. La región no ha estado ajena a esos debates, y la propuesta de transformación productiva con equidad otorga una alta consideración al tema de la sustentabilidad ambiental del desarrollo. En ese marco, el papel que desempeñan las variables de población ha sido objeto de atención. Tomando en cuenta el volumen de los efectivos de la región, así como su dotación de recursos naturales, buena parte del acento de las relaciones entre población y medio ambiente se ha puesto en la distribución territorial o geográfica. De los 230 millones de personas en que aumentó la población de la región entre 1960 y 1990, el 94% se localizó en zonas urbanas. El grado de urbanización de América Latina y el Caribe alcanza valores similares a los de los países desarrollados, y —teniendo sólo el 8% de la población mundial— en la región se encuentran algunas de las ciudades más grandes del orbe. Esta circunstancia ha ejercido gran presión sobre los ecosistemas urbanos, lo que provoca altos niveles de contaminación y de degradación del hábitat. Dicha situación ha afectado apreciablemente la calidad de vida y, en atención a las condiciones de inequidad ya apuntadas, se ha manifestado con intensidad notoriamente mayor en las zonas urbanas habitadas por los sectores pobres.

El ámbito rural tampoco se ha visto libre de fenómenos de degradación ambiental, motivados —otra vez— por pautas irracionales de explotación. Existen numerosos ejemplos en los que la búsqueda de beneficios económicos a corto plazo se realiza a expensas de la sustentabilidad ambiental de la actividad, ya sea por la extensión y características de los recursos naturales explotados o por la inadecuación de la tecnología empleada desde el punto de vista de tal sustentabilidad. Estos fenómenos se han visto

acompañados o vinculados con cambios en el volumen y la localización de la población. Así, por ejemplo, se han observado complejas situaciones de ocupación de tierras vírgenes, que incluyen procesos de tala o quema de bosques nativos, muchas veces iniciados por campesinos migrantes sin tierra, con el objeto de utilizarlas como explotaciones agrícolas de pequeña escala, y seguidos por la explotación agrícola o ganadera de escala comercial. Como en muchos casos se trata de tierras de escasa aptitud para esos fines o de ecosistemas frágiles, no tardan en observarse deterioros ambientales de gran magnitud. Se han registrado fenómenos parecidos de degradación en litorales marítimos.

Los tres ejes mencionados, a saber, población y recursos humanos, población y equidad y población y medio ambiente, vinculan de modo inseparable las variables de población a los esfuerzos por alcanzar en la región una transformación productiva con equidad. Los ejemplos dados hasta aquí son sólo ilustrativos de tales relaciones y no dan cuenta completa de su totalidad ni tampoco de su complejidad. Así, al tratar la inequidad, no se ha abundado sobre una de sus manifestaciones más graves, que es la inequidad de género, ni al tratar los recursos humanos se han señalado las consecuencias esperables de la transición demográfica —por la que atraviesan los distintos países— sobre la estructura por edades de la población, y sus correspondientes efectos en los planos económico y social. En las secciones que siguen se ofrecen mayores detalles sobre el conjunto de dichas relaciones.

### III. SITUACIÓN Y TENDENCIAS SOCIODEMOGRÁFICAS<sup>3</sup>

#### A. EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

Entre 1950 y 1995 la población de América Latina y el Caribe se triplicó, al llegar a 479 millones de personas. Este aumento, sin parangón en la historia de la región, tuvo un ritmo desigual a lo largo de los últimos 35 años. Hasta mediados del decenio de 1960, el fuerte descenso de la mortalidad y la persistencia de altas tasas de fecundidad provocaron un intenso crecimiento de la población. Durante este período, la economía de la región, dinamizada por un proceso de sustitución de importaciones —que implicó un creciente protagonismo de la industria y los servicios—, se distinguió por una sostenida expansión del producto per cápita. Bajo el alero de estos cambios se gestaron profundas modificaciones sociales, puestas en evidencia por el fortalecimiento de los estratos medios y asalariados, la expansión de la escolaridad y una acelerada urbanización. Junto con la transformación de las estructuras económicas y sociales de la región, una serie de modificaciones culturales contribuyó, entre otras manifestaciones, a que se formase un ideal de familia de tamaño más reducido, aspiración que se vio facilitada por la puesta en práctica de estrategias de planificación familiar. De este modo, la fecundidad comenzó a descender y a ejercer un efecto deflactor sobre la tasa media anual de crecimiento de la población, que se redujo de 2.7% entre 1950 y 1960 a 1.8% en la primera mitad de los años noventa.

Durante la década de 1980, cuando se consolidaba la tendencia descendente de la tasa de incremento demográfico, la región se vio sumida en una pertinaz crisis que opacó muchos de los avances económicos y sociales conseguidos en la época de la posguerra. Este ciclo recesivo originó serios desequilibrios macroeconómicos y retrocesos en el plano social, suscitando un deterioro de la oferta de servicios —como salud y educación— y del funcionamiento de los mercados de trabajo. Aunque la tasa de crecimiento de la población fue inferior a la de los decenios anteriores, su efecto se vio atenuado a causa de la transferencia del mayor ritmo de incremento previo, que aumentó el tamaño de las cohortes de mujeres en edad fértil, con lo cual, a pesar de su menor fecundidad, la cantidad de nacimientos siguió subiendo. Así, la demanda de servicios sociales continuó en aumento y la insuficiencia de su oferta adquirió grandes dimensiones. A su vez, el crecimiento de los contingentes de jóvenes en edad de trabajar contrastó con el menor dinamismo en

---

<sup>3</sup> CEPAL/CELADE, Población, equidad y transformación productiva (LC/G.1758/Rev.1-P; LC/DEM/G.131/Rev.1-Serie E, N° 37), Santiago de Chile, 1993. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.II.G.8; CEPAL, América Latina y el Caribe: dinámica de la población y desarrollo (LC/DEM/G.156, Cuadernos de la CEPAL N° 74), Santiago de Chile, 1995. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.13; B. Boland, Dinámica de la población y desarrollo en el Caribe (con énfasis en la fecundidad de adolescentes, la migración internacional, las políticas de población y la planificación del desarrollo) (DDR/2), Santiago de Chile, CEPAL/FNUAP/CELADE, Documento de Referencia preparado para la Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe, Santa Lucía, 6 al 9 de octubre de 1992.

la creación de puestos de trabajo, lo que agravó considerablemente la desocupación y el subempleo. De este modo, los efectos de inercia demográfica, interrelacionados con los procesos recesivos de orden económico y social, imponen desafíos al desarrollo, y continuarán haciéndose sentir en los años venideros. De allí la necesidad de conocer la situación y las tendencias de la dinámica de población.

Tal vez el cambio demográfico más destacado que ha experimentado América Latina y el Caribe en los últimos 35 años sea el pronunciado descenso de la fecundidad; en efecto, el número medio de hijos por mujer se redujo de 6 en 1950 a 3 en 1995, y alcanzaría a 2.7 en el año 2000. Junto a esta modificación del comportamiento reproductivo, las reducciones de la mortalidad se expresaron en el aumento de la esperanza de vida al nacer, que pasó de 52 a 69 años entre los inicios de la década de 1950 y la de 1990, y se espera que llegue a 70 hacia el término del siglo. Estos avances han sido especialmente notables en los primeros años de vida: la tasa de mortalidad infantil, que descendió de 125 a 45 por mil entre los años cincuenta y la primera mitad del decenio de 1990, se reduciría a 40 por mil hacia fines de la década de 1990. Por último, la tasa de crecimiento demográfico seguirá disminuyendo, para situarse en torno a una media anual de 1.6% en la segunda mitad de los años noventa.<sup>4</sup> Estas tendencias —sobre todo las de la fecundidad— han contribuido a modificar la estructura por edades de la población, a la vez que se observa un proceso de envejecimiento que, a corto plazo, ocasionará un aumento, en términos absolutos y relativos, de la población tanto en las edades reproductivas como en las productivas y pasivas. Un efecto inmediato de este proceso es la marcada expansión del número de personas que aspiran a ingresar a la fuerza de trabajo, lo que repercute especialmente entre los jóvenes, actualmente afectados por altas tasas de desempleo. A su vez, la población de 60 años y más, que ya alcanzaba a unos 35 millones de personas en 1995 —cantidad que virtualmente cuadruplica la existente en 1950—, se acrecentará velozmente, lo que impone la aparición de exigencias hasta ahora desconocidas en la mayoría de los países, especialmente sobre los sistemas de salud y de seguridad social.

Si bien la región en su conjunto se encuentra en pleno proceso de transición demográfica, tal generalización no se aplica por igual a todos los países. En rigor, los indicadores regionales son un promedio de un conjunto heterogéneo de situaciones nacionales. De este modo, hay un fuerte contraste entre países en que las mujeres tienen en promedio alrededor de cinco hijos y otros en que esa cifra es de menos de dos; asimismo, en algunos la esperanza de vida al nacer es aún inferior a 60 años, mientras que en otros excede los 75. Por efecto de estas diferencias, en algunos países la población crece a tasas superiores al 2.6% anual y en otros a tasas inferiores al 1%.<sup>5</sup> La diferenciación de comportamientos demográficos no sólo se evidencia entre países sino también dentro de ellos, entre zonas geográficas, grupos sociales o conjuntos étnicos. Esta heterogeneidad intranacional refleja la persistencia de agudas formas de inequidad social, que se manifiesta en la desigual participación en la distribución de los frutos del progreso material y en la falta de acceso —amplio e indiscriminado— a los servicios esenciales, como educación, salud, planificación familiar, vivienda y seguridad social.

---

<sup>4</sup> En los cuadros del anexo IV aparece información más detallada sobre los indicadores demográficos.

<sup>5</sup> El diagrama y los cuadros del anexo IV ilustran esta heterogeneidad.

## B. EVOLUCIÓN FUTURA DE LA POBLACIÓN REGIONAL

La proyección de las tendencias demográficas, a mediano y largo plazo, permite señalar que el ritmo de crecimiento continuará desacelerándose y que se aproximará a una tasa del 1% al cabo del primer decenio del siglo XXI, y a valores inferiores hacia el año 2025. Según estas proyecciones, la población de América Latina y el Caribe alcanzaría a unos 700 millones de personas en el año 2025, cifra 46% mayor que la estimada para 1995. Como hipótesis, se calcula que la región podría llegar a una combinación de fecundidad y mortalidad tal que, hacia el año 2030, cada mujer tendría alrededor de dos hijos y, en promedio, sólo una hija que la reemplace en su función reproductiva. De ser efectiva esta hipótesis, se avanzaría gradualmente hacia una tasa de crecimiento cero, lo que implica una población estacionaria límite que sufriría pocas variaciones. Sin embargo, en virtud de su distribución por edades aún juvenil, la región sólo llegaría a esta situación probablemente después del año 2050, cuando la población regional estaría cerca de los 800 millones de personas.<sup>6</sup>

Debido a la disminución de la fecundidad a niveles de reemplazo, tal como se supone en las proyecciones, la tendencia al envejecimiento se hará aún más pronunciada, de modo que hacia mediados del siglo XXI los menores de 15 años de edad llegarán a representar sólo alrededor de un quinto de la población total en la mayoría de los países, en tanto que la proporción de las personas de la "tercera edad" aumentará, ocasionando una disminución inicial de la relación de dependencia y una posterior recuperación de su valor.<sup>7</sup> A causa de la yuxtaposición de las tendencias de la fecundidad y los cambios en la estructura por edades de la población, en muchos países el número de nacimientos ha alcanzado ya su valor histórico máximo y comenzará a disminuir en el futuro cercano, con los efectos consiguientes sobre la demanda de atención maternoinfantil y de otros servicios relacionados con la infancia; sin embargo, en los países que iniciaron recientemente su proceso de transición demográfica, esto ocurrirá sólo dentro de los próximos dos o tres decenios. Los cambios en los componentes demográficos, en la estructura por edades y en aspectos conexos —como los perfiles epidemiológicos—, permiten augurar que, a corto y mediano plazo, se producirá una coexistencia de demandas: sin perjuicio de un moderado aumento en el número de niños, se registrará un fuerte incremento en la cantidad de personas en edades activas y uno aun mayor en la proporción de la población en edades avanzadas.

## C. MOVILIDAD TERRITORIAL Y DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA

Además de los cambios mencionados, la población de América Latina y el Caribe ha ampliado sus pautas de movilidad territorial y patrones de distribución. Dentro de un contexto internacional que se caracteriza por una creciente interacción y por mecanismos de vinculación cada vez más fluidos —y facilitados por los progresos en materia de transporte y comunicaciones—, las agudas disparidades en el grado de desarrollo de los países y las restricciones que distinguen a las economías de la región han contribuido a aumentar la movilidad internacional, fundamentalmente entre los países de la misma región y hacia los Estados Unidos. Junto con los movimientos tradicionales de personas de todo nivel de calificación en busca de mejoras

---

<sup>6</sup> En virtud de su avanzado estado de transición demográfica, la población del Caribe se acercaría a su nivel de reemplazo hacia el año 2005.

<sup>7</sup> Para la región en su conjunto, esta relación descendería de unas 70 personas en edades no activas por cada 100 en edad activa en 1995 a valores próximos a 50 por 100 en el año 2010, para luego comenzar a ascender.

económicas, en las últimas décadas se registraron contingentes de desplazados y refugiados a causa de conflictos sociopolíticos, así como de otros que retornaron a sus países de origen al amparo de los esfuerzos de democratización y pacificación puestos en marcha durante el decenio de 1980. Hay evidencias no sólo de un aumento en el número de migrantes hacia el exterior de los países sino también de una diversificación de los flujos, que abarca movimientos itinerantes, cíclicos y temporales. La migración internacional es motivo de especial preocupación en los países de la subregión del Caribe, ya que, por tratarse de naciones de reducidas dimensiones territoriales y demográficas, los intercambios de población agudizan su alta vulnerabilidad frente a los factores económicos externos.<sup>8</sup>

Junto con las tendencias comentadas se ha producido un intenso proceso de urbanización en América Latina y el Caribe. Aún mayoritariamente rural en 1950, la población regional —merced a fuertes corrientes migratorias internas— se tornó esencialmente urbana en el curso de los años sesenta y setenta. Aunque el proceso ha perdido celeridad, se espera que en el año 2000 tres cuartas partes de la población total residan en localidades urbanas. Sin embargo, esta situación dista de ser homogénea, ya que en 1995 los habitantes rurales representaban más del 55% de la población de algunos países. Un atributo de la urbanización regional es su marcada concentración: las 42 ciudades de más de un millón de habitantes en 1995 congregaban alrededor del 39% de la población urbana total. Si bien los modelos de desarrollo prevalecientes incentivaron la concentración territorial de las actividades económicas y de los establecimientos humanos —lo que acentuó las desigualdades a través del espacio—, durante los decenios de 1970 y 1980 esta tendencia comenzó a atenuarse; en efecto, en esas dos décadas las ciudades de mayor tamaño crecieron a tasas menores que otras de rango intermedio e inferior. Sin embargo, este cambio —asociado al debilitamiento relativo de la industria, a la reorientación de las economías hacia la exportación y a las medidas encaminadas a reducir el centralismo de la gestión pública— no ha significado una modificación de los patrones estructurales de la concentración, ni de las serias repercusiones que éstos provocan sobre el ambiente o el manejo de los recursos. Por su parte, las corrientes de migración interna se han ido diversificando cada vez más, no sólo en términos de las áreas de origen y destino —que son predominantemente urbanas— sino también en cuanto a su expresión a través del tiempo. Es probable que las modalidades tradicionales de migración con traslado de residencia se hayan visto superadas por los desplazamientos de carácter temporal que, en esencia, implican redefiniciones de los espacios de vida de las personas.

---

<sup>8</sup> Como la movilidad internacional es selectiva según el sexo, la edad y la calificación de las personas, sus efectos tienden a comprometer las potencialidades de desarrollo de estos países.

#### IV. DESAFÍOS EN POBLACIÓN Y DESARROLLO

En un momento histórico marcado por la universalidad del cambio técnico y cultural, las relaciones entre las tendencias demográficas y la dinámica socioeconómica de los países de América Latina y el Caribe dan lugar a complejos desafíos en materia de conocimiento y acción política. En esta sección se hace referencia a siete áreas cuya consideración tiene especial relevancia para los esfuerzos de la región —y de los países que la constituyen— en favor de un desarrollo que eleve el bienestar del conjunto de la población y que, al mismo tiempo, preserve la sustentabilidad del ambiente, en un marco de refuerzo de los sistemas democráticos.

##### A. LAS RIGIDECES DEL EMPLEO

La reactivación de las economías de América Latina y el Caribe, tras la crisis del decenio de 1980, se ha traducido en la utilización de capacidades instaladas ociosas y la reincorporación de mano de obra desocupada, lo que ha redundado en un aumento agregado del empleo urbano. Sin embargo, una vez superados los niveles que el producto interno bruto (PIB) alcanzaba antes de la crisis, la expansión del empleo ha perdido dinamismo, ya que el crecimiento económico ha tendido a sustentarse en la acumulación de capital.<sup>9</sup> La evolución reciente de las economías regionales ha mostrado una aguda debilidad en lo que se refiere a la generación de puestos de trabajo.<sup>10</sup> Tal situación se vincula con nuevas formas de crecimiento económico basadas en el uso creciente de tecnología, que incide sobre la cantidad y la calidad del empleo y afecta su estructura y distribución. La incorporación sistemática del progreso técnico —requisito de la competitividad dentro de un contexto de continua universalización de las transacciones y condición esencial para elevar la productividad y el ingreso derivado del trabajo— favorece transformaciones productivas que, a su vez, plantean la necesidad de una fuerza de trabajo cada vez más calificada. Dado que los eslabonamientos productivos hacen que las exigencias de competitividad de los sectores transables se transmitan a los no transables —que son proveedores de los primeros—, los aumentos de la productividad se propagarían a lo largo de todo el sistema económico. Si bien estos factores son considerados fundamentales en los paradigmas del desarrollo vigentes en la región, su desenvolvimiento se ve dificultado por los rezagos históricos presentes en la formación educativa de la mano de obra disponible.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Un examen de esta situación se presenta en CEPAL, Panorama social de América Latina, edición 1995 (LC/G.1866-P), Santiago de Chile, 1995. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.17.

<sup>10</sup> Estos efectos se hacen aún más adversos en los países que han intensificado sus reformas macroeconómicas e institucionales.

<sup>11</sup> CEPAL, Transformación productiva con equidad (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, 1990. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6; Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, 1992. Publicación de las Naciones Unidas, N°

Los requisitos de mayor calificación han reducido drásticamente las oportunidades para los trabajadores con un nivel de capacitación escaso o nulo, en especial los analfabetos funcionales. En muchos países, el desempleo abierto del 20% de hogares más pobres supera tres veces o más las tasas medias nacionales; en cambio, en el 20% de los hogares de más altos ingresos el nivel de desempleo es virtualmente friccional. Así pues, queda claro que el dinamismo económico y la difusión del progreso técnico tienen repercusiones importantes para el empleo en un pequeño grupo de la población y que, para reducir el nivel de desempleo de los sectores de menores ingresos, se requeriría un crecimiento económico muy alto y sostenido. Un aspecto particular de esta situación se observa respecto de los jóvenes: a pesar de contar con una escolaridad superior a la de sus padres, sus niveles de desocupación duplican el desempleo medio, lo que constituye una reiteración del escaso dinamismo que ha tenido la creación de nuevos puestos de trabajo y que, además, puede interpretarse como un indicio de los desajustes que se producen entre el tipo de educación recibida y la naturaleza de la calificación necesaria para acceder al empleo. También se advierte que, amén de las numerosas inequidades de género que se observan en el mundo laboral, la desocupación alcanza mayores niveles entre las mujeres.

Las reorientaciones de la economía han promovido desplazamientos de mano de obra entre sectores; al empujamiento del Estado como empleador le ha sucedido un fortalecimiento del sector privado en este sentido. Tales cambios se vinculan con otro aspecto del mercado de trabajo: la estabilidad laboral. La búsqueda de competitividad a través de la incesante renovación tecnológica lleva a una creciente flexibilidad en el uso de mano de obra —y a una desregulación de las relaciones contractuales—, lo que supone una rotación de los trabajadores; se subcontratan servicios para reducir costos de operación, se sustituyen los trabajadores de menor grado de calificación por otros más capacitados y se adaptan las plantillas al comportamiento de la demanda y a las opciones que ofrecen los nuevos procesos tecnológicos. Estos ajustes en el mercado de trabajo han marginado, de un modo que podría ser permanente, a segmentos de la población laboral que no cuenta con la calificación requerida —aquellos que quedan expuestos a diversas formas de precariedad. De allí surge la necesidad de promover un proceso permanente de capacitación que permita la reconversión de la mano de obra.<sup>12</sup>

Además de tener en cuenta las tendencias de la demanda laboral —como las vinculadas con la calidad y la estructura del empleo—, el diseño de políticas en este campo debe prestar especial atención a la oferta de trabajo por parte de la población. En tal sentido, la tasa de crecimiento de la población regional en edad de trabajar comenzó a desacelerarse —luego de alcanzar su mayor intensidad en el decenio de 1970—, y se estima que su media anual será de 2.3% en el último decenio del siglo XX. Vale decir que, por efecto del proceso de reducción de la fecundidad iniciado en los años sesenta, la región en su conjunto está empezando a experimentar una gradual atenuación en el ritmo de aumento de sus efectivos laborales. Sin embargo, entre los países que comenzaron más recientemente ese proceso de transición, existen varios en los que dichas tasas bordean el 3%, lo que genera una fuerte presión por nuevos puestos de trabajo.

Como complemento de las tendencias apuntadas, se constata un sesgo descendente en los niveles de participación de las personas más jóvenes, dada su permanencia más prolongada en el sistema educativo,

---

de venta: S.92.II.G.5; CEPAL/OREALC, Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad (LC/G.1702(SES.24/4)), Santiago de Chile, 1992. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.

<sup>12</sup> Véase CEPAL/CELADE, Población, equidad y transformación productiva (LC/G.1758/Rev.2-P; LC/DEM/G.131/Rev.2), Santiago de Chile, 1993. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.II.G.8.

principalmente por la extensión de la cobertura de la enseñanza secundaria, y de edades más avanzadas, a causa de la ampliación de los mecanismos jubilatorios. El comportamiento de la participación laboral presenta también especificidades de género: un ligero descenso en el caso de los hombres y un fuerte aumento en el de las mujeres. Esta mayor incorporación de la mujer al mundo del trabajo no es sólo fruto de los cambios en las esferas económicas y socioculturales sino también de una menor fecundidad, lo que las habilita para cumplir actividades fuera del ámbito doméstico.

Un efecto neto del conjunto de tendencias señaladas es la disminución gradual de las relaciones de dependencia, lo que implica una reducción de la carga económica por cada trabajador y, *mutatis mutandis*, abre la posibilidad de un incremento del ingreso medio de los hogares. El efecto de disminución de las nuevas cohortes de personas que ingresan a las edades laborales será, por cierto, más inmediato en los países que han alcanzado instancias más avanzadas de la transición demográfica; en cambio, su manifestación será menos evidente en las naciones que iniciaron más tardíamente esa transición. Sin perjuicio de estas variaciones, las tendencias consideradas imponen a los países de la región el gigantesco reto de aprovechar su potencial laboral mediante el fortalecimiento de su calificación y la creación de empleos productivos.

## B. EDUCACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LOS RECURSOS HUMANOS

Las tendencias del empleo, condicionadas por una gradual incorporación del progreso técnico a la producción, se traducen en una demanda de mano de obra cada vez más calificada. Estas tendencias se adecuan a los retos impuestos por la competitividad internacional y concuerdan con los supuestos de una transformación productiva que propenda a elevar la productividad de los factores, condición necesaria para el desarrollo económico y social. Una mayor calificación de la mano de obra aumenta su probabilidad de insertarse en actividades de alta productividad y obtener salarios más elevados, condición que es también necesaria para avanzar hacia una mayor equidad social. Se desprende que uno de los mayores desafíos que enfrentan los países de América Latina y el Caribe es el sólido fortalecimiento de sus recursos humanos para poder absorber de modo sistemático el progreso técnico. En este sentido existe consenso en que, más allá de su cantidad, la calidad de estos recursos humanos es la que adquiere importancia. Aun cuando las tendencias del empleo sugieren que la educación no es condición suficiente para asegurar a cada persona la obtención de un trabajo productivo y bien remunerado, su papel en el desarrollo de las capacidades y destrezas requeridas para que los países puedan competir a escala internacional reviste la mayor prioridad. Asimismo, a la educación le corresponde contribuir a la consolidación de la democracia y al logro de una mayor equidad social; ambas condiciones —además de su indiscutible calidad de imperativos éticos— son requisitos para conformar una ciudadanía plena.

En las últimas décadas los sistemas educacionales han experimentado una expansión cuantitativa notable, aunque incompleta, en la mayoría de los países de la región. En el nivel primario la cobertura es prácticamente universal —más del 90% de los niños de las edades pertinentes se encuentran matriculados— y la permanencia en la escuela alcanza un promedio de siete años; sin embargo, las tasas de matrículas son bastante menores en algunos países, en las zonas rurales e indígenas y en sectores urbanos marginales. Además, la educación primaria exhibe elevadas tasas de repetición, de rezago de edad y de deserción, lo que redundo en un alto riesgo de analfabetismo funcional entre la población juvenil. Por efecto de los progresos en la cobertura de la educación primaria, casi todos los países han experimentado significativos aumentos de la matrícula en el nivel secundario, pero en algunos de ellos aún es baja —inferior al 40%. Finalmente, la educación superior ha presentado un crecimiento más notorio en términos del número de estudiantes, pero su incidencia relativa es mucho menor que la de los otros niveles y presenta fuertes diferencias según los

países y dentro de ellos. En suma, a pesar de los avances conseguidos, en muchos países todavía se requieren grandes esfuerzos de ampliación de la cobertura escolar y de retención de los estudiantes dentro del sistema.

Una de las tareas más importantes para todos los países de América Latina y el Caribe es mejorar la calidad de la educación. Son manifiestas sus insuficiencias en lo que atañe a los resultados sustantivos y a la equidad de acceso al conocimiento entre los diversos estratos sociales.<sup>13</sup> Los contenidos de la enseñanza suelen caer rápidamente en desuso porque no enfatizan los conceptos y talentos requeridos en un mundo esencialmente cambiante en términos socioeconómicos, culturales y tecnológicos. A su vez, la institucionalidad de la educación tiende a la rigidez, a la burocratización y al aislamiento con respecto a su entorno.<sup>14</sup> Si los países de la región se proponen aumentar la calidad educacional de los recursos humanos y contribuir a ampliar las oportunidades de acceso de las nuevas generaciones a empleos de mayor productividad y mejores salarios, será preciso que introduzcan profundos cambios en la educación. Desde el punto de vista de los contenidos, además de asegurar el manejo lingüístico (lectura y escritura) y aritmético, se deberá propiciar una mayor vinculación con el sector productivo para lograr una adecuación a los imperativos del contexto económico y social. Ello implica avanzar hacia una educación más intensiva, que ponga el acento en la producción y la difusión de conocimientos científicos y tecnológicos, sin por ello descuidar las dimensiones humanísticas imprescindibles para la formación ciudadana. En cuanto a los aspectos institucionales, se requiere otorgar márgenes más amplios de autonomía y responsabilidad a los actores, así como fomentar las interacciones de la escuela con su entorno.

La viabilidad de este tipo de cambios depende de la adopción de un amplio consenso entre los agentes sociales e involucra una estrategia de inversión sostenida en educación. Hay suficientes elementos de juicio para demostrar que la inversión en la educación de niños, adolescentes y jóvenes resulta rentable para ellos y para sus hogares, la sociedad y la economía.<sup>15</sup> En particular, se ha constatado que en los países de la región se requieren actualmente por lo menos 10 años de educación —y en muchos casos haber completado el ciclo secundario— para lograr ingresos que se traduzcan en una alta probabilidad de abandonar la pobreza. Además, los beneficios que produce invertir oportunamente en educación —es decir, en la formación de los jóvenes en edades adecuadas— son sustancialmente mayores que los derivados de los programas de capacitación, por lo general más costosos y menos eficaces.

Mucho de lo que pueda hacerse por mejorar la educación dependerá de las condiciones económicas y sociales de cada país, pero lo que pueda hacerse con una dotación dada de recursos dependerá del número de estudiantes que ingresen a cada grado, y en él incide altamente la etapa de la transición demográfica. Los países que iniciaron primero ese proceso tienen proporciones cada vez menores de población en edad escolar —y habitualmente mayor cobertura y equidad de acceso al sistema educativo—, lo que abre la

---

<sup>13</sup> En relación con esta falta de equidad se advierte que, si bien los países de la región han avanzado en el alcance de las metas educacionales establecidas por la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, los niños con mayores carencias no se están incorporando lo suficiente a estos logros que, en su mayor parte, son patentes en sectores que los incluirían aun cuando no se estableciera meta alguna. Véase CEPAL, Panorama social de América Latina, edición 1995, op. cit.

<sup>14</sup> CEPAL/OREALC, Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, op. cit.

<sup>15</sup> Es tan rentable invertir en más y mejor educación que, en la mayoría de los países, sería posible recuperar rápidamente esa inversión; incluso si mejorar la calidad de la educación implicara niveles de gasto mayores que los requeridos para ampliar su cobertura, dicho gasto continuaría resultando económicamente rentable. Véase CEPAL, Panorama social de América Latina, edición 1995, op. cit.

posibilidad de universalizar la cobertura del ciclo secundario, aumentar el ingreso a la educación superior y mejorar la calidad de todo el sistema educacional. Incluso en los países que han comenzado sus transiciones demográficas en años más recientes se irá produciendo una reducción gradual de la proporción de los niños en edad de ingresar a la escuela, por lo que tendrán posibilidades de incrementar la cobertura de la educación primaria, aunque todavía la demanda en el nivel secundario comprometerá mayores recursos. Estos últimos países suelen distinguirse también por mayores grados de inequidad con respecto al acceso a la educación, que afectan adversamente a los pobres, a los grupos indígenas y a las mujeres, en especial las del medio rural. A pesar de su importancia, los cambios de la estructura por edades no representan el único factor demográfico que debe tenerse en cuenta; la migración también ejerce efectos significativos, porque incluye traslados de la demanda a través del espacio e incide directamente sobre las decisiones de localización de los servicios educacionales. Por su parte, diversos aspectos de la urbanización —entre ellos el nucleamiento de la población en edad escolar— pueden interpretarse como factores coadyuvantes de la extensión de la educación. Finalmente, la reducción de la fecundidad adolescente —en especial cuando ésta es no deseada— y del trabajo infantil puede contribuir a minimizar la deserción escolar.

Aun cuando para aumentar la calidad de los recursos humanos —un desafío inmediato— se hace imprescindible invertir en el mejoramiento y la ampliación de la educación, tal esfuerzo no será suficiente para lograr una efectiva inserción de la población en empleos de alta productividad. Ese esfuerzo deberá eslabonarse con políticas encaminadas a que la transformación productiva se asuma como un proceso sistémico, en el sentido de abarcar las diversas dimensiones (económicas, sociales y culturales) de una sociedad. Cabe añadir que las inversiones en mejoramiento de la educación producirán sus efectos a mediano y largo plazo; antes que los resultados deseados se hagan presentes habrá que esperar que los niños cursen varios años de enseñanza y se incorporen al mundo laboral. Es más, cuando se alcance el momento en que los egresados se integren al mercado de trabajo, los frutos de los cambios en la educación se apreciarán en forma difusa porque los trabajadores pertenecientes a cohortes más antiguas —que no se beneficiaron de dichos cambios— serán más numerosos.

### C. INVERSIÓN EN SALUD GENERAL Y SALUD REPRODUCTIVA

Si bien es esencial educar a la población para que trabaje en un ambiente económico de incesante cambio tecnológico y viva en una sociedad democrática, el cumplimiento de estas condiciones exige que esa población esté física y mentalmente apta. La inversión en salud —con respecto a todas las edades— desempeña un papel fundamental en tal dirección. Un buen estado de salud no sólo facilita el logro de un mayor bienestar individual y un más elevado nivel de equidad social, sino también contribuye a un desarrollo humano sostenido. Por ende, la inversión en salud es una condición básica para que los países de la región avancen hacia la realización efectiva del potencial creativo y productivo de la población.<sup>16</sup>

El control de varias enfermedades ha reducido la incidencia de algunas de las causas de muerte que afectan principalmente a la población infantil, y el uso de vacunas, antibióticos e insecticidas ha ayudado a erradicar numerosas patologías y los vectores que las transmiten. Tales progresos han permitido una "transición epidemiológica", concepto que da cuenta del proceso de cambio de una situación de alta mortalidad, en que prevalecen las enfermedades transmisibles (infecciosas y parasitarias), a otra de baja mortalidad, en que predominan las enfermedades degenerativas, los tumores y las muertes ocasionadas por

---

<sup>16</sup> CEPAL/OPS, *Salud, equidad y transformación productiva en América Latina y el Caribe* (LC/G.1813(SES.25/18)), Santiago de Chile, 1994.

causas externas. Este proceso está íntimamente vinculado a los cambios derivados de la disminución relativa de la población joven y del aumento del número de personas de edad avanzada, como consecuencia de la transición demográfica, lo que repercute en la estructura de la demanda sobre el sector salud. De este modo, a medida que la transición demográfica va evolucionando, la importancia relativa de las demandas de la población pasa desde la niñez hacia la edad adulta mayor; este tránsito origina costos crecientes de la atención de la salud, especialmente porque las enfermedades degenerativas son crónicas y de difícil tratamiento.

Los cambios demográficos y sus consecuencias en la estructura de la población, además de incidir en la importancia relativa de las enfermedades y causas de muerte, deben tomarse en cuenta en las iniciativas de reforma del sector salud que muchos países están implementando como parte de sus políticas de modernización del Estado y de sus estrategias de descentralización y participación social. Entre los objetivos que estas iniciativas persiguen se encuentran el aumento de la calidad y la eficiencia de los servicios de salud y la ampliación de la cobertura de los estratos más vulnerables y de menores ingresos. Se trata de que estos servicios sean sustentables en términos financieros; al mismo tiempo, se pone énfasis en la reorientación de las inversiones —a mediano y largo plazo— hacia la prevención de enfermedades. Tales reformas tienden también a ajustarse a las nuevas orientaciones de la política social en cuanto a la definición de estructuras institucionales eficientes y a la identificación de poblaciones objetivo y de criterios de asignación de los recursos; en consonancia con estas orientaciones, para el diseño de proyectos orientados a asegurar la accesibilidad de los distintos grupos de la población a los servicios de salud, es preciso disponer de información sobre la distribución espacial de la población y las características sociales de los individuos y las familias.

Dada la diversidad de situaciones que presenta la transición demográfica en la región, los desafíos en el campo de la salud difieren bastante según los países.<sup>17</sup> Así, en las naciones donde esta transición está avanzada, la estructura por edad de la población se muestra relativamente envejecida y los riesgos más severos de salud corresponden fundamentalmente a las personas adultas y de la tercera edad, cuyo peso es creciente. Esto obliga a enfrentar problemas de muy distinta índole, que requieren complejas y costosas técnicas de diagnóstico, tratamiento y rehabilitación. A su vez, la disminución del ritmo de crecimiento de los nacimientos permite esperar, en estas mismas naciones, que se estabilice la demanda de atención materno-infantil; asimismo, abre la posibilidad de establecer servicios especializados para atender las enfermedades congénitas y del período perinatal, que cobran mayor importancia relativa con el descenso de la mortalidad infantil.

En los países que se encuentran en plena transición —que abarcan la mayoría de la población de la región—, donde la baja de la fecundidad y la mortalidad ha sido más reciente y ha tenido una trayectoria más rápida, se deberá enfrentar una clara coexistencia de demandas provenientes de todos los grupos de edades. Si bien los requerimientos de salud materno-infantil irán estabilizándose a medida que disminuya el número de nacimientos, la cobertura de tales servicios es, por lo general, insuficiente. Por lo tanto, en estos países será necesario satisfacer una acentuada demanda histórica insatisfecha en materia de salud, que proviene principalmente de los grupos sociales más pobres. Esta demanda se ha visto acrecentada por una rápida urbanización y acompañada de un deterioro ambiental —puesto de manifiesto en la contaminación atmosférica y de las fuentes hídricas, y por las deficientes condiciones residenciales y de la infraestructura de agua potable y alcantarillado; a ello se suma el severo rezago que afecta a las zonas rurales. Además del

---

<sup>17</sup> Un examen más detallado aparece en el libro "Impactos de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina: contribución al diseño de políticas y programas", que será publicado en el marco del Convenio BID/CELADE (ATN/TF-4098/RG.BID-CELADE).

esfuerzo por incrementar la cobertura de la salud maternoinfantil, estos países deberán reforzar sus estrategias de atención a las personas de edad avanzada; en efecto, junto con un aumento paulatino del número de tales personas, se observa un incremento de los problemas de salud que les son propios.

Finalmente, en las naciones donde la transición demográfica es aún incipiente y la fecundidad todavía no ha alcanzado valores bajos, los mayores requerimientos provendrán del binomio madre-niño y de los adultos jóvenes. La estructura de las causas de muerte indica que en estos países persisten patrones de morbilidad y mortalidad que se distinguen por una alta incidencia de las enfermedades infecciosas y parasitarias, y por la persistencia de cuadros de desnutrición aguda. Como los grupos de mayor riesgo son una parte significativa de la población total de tales países, la lucha contra las enfermedades transmisibles exige un enfoque integrado que contemple una expansión de las redes de agua potable, mejoras en el saneamiento ambiental, un fortalecimiento de la educación para la salud y una ampliación de la cobertura de atención primaria de salud, con una activa participación de las comunidades y las familias en la prestación de servicios destinados principalmente a las mujeres y los niños.

Un capítulo fundamental de la salud es el que corresponde a la *salud reproductiva*. En efecto, este tema concita preocupación no sólo por sus aspectos éticos, asociados a la defensa y preservación de la vida, sino también porque, si bien involucra al hombre y la mujer, guarda estrechos vínculos con la condición de la mujer en la sociedad y con el proceso de socialización temprana de los niños.<sup>18</sup> En este campo, el descenso de la fecundidad ha sido el fenómeno más notable de los últimos años en América Latina y el Caribe, que si bien no se tradujo en una inmediata reducción del número de embarazos, partos y atenciones posnatales, sí desaceleró el ritmo de crecimiento de dichos hechos. Sin duda, estos cambios se vinculan con un incremento en el uso de anticonceptivos y un desplazamiento de los nacimientos hacia las edades de menor riesgo, lo que ha promovido un mejoramiento de la salud reproductiva que tendrá repercusiones favorables sobre los indicadores de morbimortalidad, tanto materna como infantil.

Sin embargo, aún existe una proporción importante de nacimientos que provienen de mujeres en edades de alto riesgo, en particular las adolescentes, lo que constituye un motivo de seria preocupación tanto por los riesgos biológicos que conlleva como por las consecuencias negativas sobre el desarrollo futuro de madres e hijos. La importancia del embarazo de las adolescentes en el momento actual es justificación suficiente para el uso de medios eficaces de prevención y atención; en este sentido, cabe aludir a la implementación de medidas concretas destinadas a los jóvenes (de ambos sexos), relacionadas con la educación sexual y el acceso a información adecuada sobre los métodos de planificación familiar.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> El Programa de Acción adoptado en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo define la salud reproductiva como un estado de pleno bienestar físico, mental y social, y no de mera ausencia de enfermedades o dolencias, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos. Este concepto se refiere también a los derechos de la mujer a disponer de adecuados servicios de salud durante y después del parto así como a ser informada y capacitada para acceder a métodos de planificación familiar que sean seguros, eficaces, aceptables y acordes con su elección. Véase, al respecto, Naciones Unidas, "Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo", Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 5 al 13 de septiembre de 1994) (A/CONF.171/13), El Cairo, 18 de octubre de 1994.

<sup>19</sup> La recomendación N° 2 de la sección II.5 del Consenso Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo indica: "Reconociendo que la posibilidad de regular la fecundidad es un derecho humano fundamental universalmente reconocido, se recomienda a los gobiernos garantizar el ejercicio pleno de este derecho como un objetivo de primordial importancia, y proporcionar la información veraz y completa necesaria para tal fin. Para ello, se deberá asegurar el acceso a los servicios de planificación

Asimismo, grandes contingentes de mujeres, en especial las indígenas y las que viven en condiciones de pobreza en las zonas rurales y urbanas, se encuentran en situación vulnerable, debido a sus bajos niveles socioeconómicos y educativos y a su elevada fecundidad; esta vulnerabilidad se ve agravada por la precariedad de la atención general de la salud. Estas mujeres son las que tienen menos acceso a los métodos anticonceptivos —en particular, a los más modernos— y entre ellas se encuentran los porcentajes más elevados de embarazos no deseados, por lo que representan un desafío para los programas de salud reproductiva.

Otro aspecto que debe destacarse por su relevancia respecto de la salud reproductiva es la incidencia de las enfermedades de transmisión sexual, el aborto y la mortalidad materna. Todos ellos son fenómenos que, por la falta de estadísticas confiables y las dificultades —incluso legales— para su obtención, aún no pueden cuantificarse adecuadamente. Pese a esta carencia de datos precisos, las estimaciones disponibles dan una señal de alerta sobre su gravedad y persistencia como problemas de salud reproductiva.

#### D. OBSTÁCULOS EN EL CAMINO HACIA LA EQUIDAD SOCIAL

Como lo ponen de manifiesto los importantes grupos de la población que se encuentran en situación vulnerable, las sociedades de la región se distinguen por agudas inequidades. Mujeres, ancianos, niños, jóvenes, poblaciones aborígenes y otros grupos étnicos presentan, como común denominador, una alta exposición a los riesgos de la pobreza y de la desprotección social, que se ve acentuada por su escasa participación ciudadana. La persistencia de estos grupos vulnerables, incluso durante períodos de reactivación económica, restringe las expectativas de avanzar hacia la consolidación de sociedades auténticamente democráticas, cuyo desarrollo económico y social se apoye en una utilización apropiada del potencial de recursos humanos.

Algo más del 40% de la población de América Latina y el Caribe vive en condiciones de pobreza y alrededor de una quinta parte no alcanza siquiera a obtener los ingresos necesarios para acceder a una canasta mínima de alimentos. Si bien durante el ciclo de expansión económica de la posguerra la pobreza y la indigencia tendieron a disminuir, la crisis y el posterior ajuste de las economías en los años ochenta ocasionaron una reversión de esa tendencia. A comienzos del decenio de 1990, la reducción del desempleo abierto producto de la reactivación económica contribuyó a que nuevamente comenzara a atenuarse la incidencia de la pobreza, en especial en aquellos países que más han avanzado en sus procesos de reestructuración. Estos avances se explican, en su mayor parte, por el crecimiento del ingreso de los hogares dentro de un contexto de aumento del producto y de inflación decreciente; por el contrario, los cambios en la distribución del ingreso sólo aportaron mínimamente a ese logro y en la mayoría de los países se mantuvieron los altos niveles de desigualdad que han prevalecido históricamente en la región.<sup>20</sup>

La generalización de las relaciones de mercado, siguiendo las tendencias hacia una universalización socioeconómica y cultural, está incentivando cambios en la estructura y en las funciones de instituciones

---

familiar, ampliar su cobertura y mejorar su calidad, dando atención en forma irrestricta a todos los hombres y mujeres que lo deseen, en un marco de pleno respeto a las libertades individuales y a la diversidad de creencias y valores propia de la heterogeneidad sociocultural y religiosa".

<sup>20</sup> Como en los decenios anteriores, durante los años noventa se observa una distribución desigual de los costos en las fases de ajuste, y una marcada rigidez en la distribución del ingreso en las de auge. Véase CEPAL, *Panorama social de América Latina*, edición 1995, op. cit.

como la familia y otros grupos sociales primarios, lo que deteriora los lazos de solidaridad y aumenta la precariedad social. Este hecho acrecienta las dificultades que deben enfrentar los países en sus esfuerzos por mitigar la pobreza. Además, como los pobres tienden a tener una fecundidad más elevada, un número mayor de hijos no deseados y una esperanza de vida ostensiblemente inferior a los no pobres, es considerable la presión que se ejerce sobre los recursos para atender las necesidades en materia de servicios sociales — salud, salud reproductiva y planificación familiar y educación— requeridos para posibilitar la ruptura del círculo vicioso de perpetuación de la pobreza. En tal sentido, las políticas de población encaminadas a superar las inequidades de los comportamientos demográficos además de su importancia ética —porque favorecerían una mayor igualdad de oportunidades—, pueden ser decisivas para la especificación de las necesidades de inversión en recursos humanos.

Muchas de las inequidades observadas en la región asumen formas particularmente ignominiosas cuando se las examina desde la perspectiva de género. Son notorias las disparidades entre hombres y mujeres en cuanto a ingresos, ocupación y acceso al trabajo. Una clara muestra de la segregación del mercado de trabajo es la concentración de las mujeres en un escaso número de ocupaciones que se consideran "típicamente femeninas". Aun cuando en las últimas décadas se han reducido ligeramente las desigualdades de ingreso entre los sexos, los salarios que perciben las mujeres son todavía entre 20% y 40% inferiores a los que obtienen los hombres.<sup>21</sup> Se ha detectado, además, que las mujeres de hogares no pobres presentan una participación laboral más alta y que, si no lo hicieran, parte importante de esos hogares caería en la pobreza; ello constituye un testimonio elocuente de la importancia del trabajo de la mujer. Cuando los hogares tienen jefatura femenina, situación que ha ido en aumento con el tiempo, estas disparidades repercuten con singular fuerza sobre la pobreza. Por lo tanto, es imprescindible que las políticas sociales contengan especificaciones de género. En particular, las políticas laborales que facilitan el ingreso al trabajo de las mujeres jefas de hogar, mediante la elevación de sus calificaciones y la eliminación de formas de discriminación, así como la habilitación de centros de párvulos y jardines de infantes, no sólo contribuyen a reducir las inequidades de género sino que coadyuvan a reducir la pobreza.

Para que una sociedad pueda ser económica y socialmente eficiente también es preciso que exista equidad entre las diferentes generaciones que integran la población; de allí que un sistema de seguridad social sea un requisito básico de la equidad. Sin embargo, es improbable que este tipo de sistema logre alcanzar una cobertura universal a corto plazo en los países de la región, porque muchas personas trabajan en sectores de baja productividad y están al margen de la legislación laboral. Aunque los modelos de pensiones varían ampliamente según los países, todos se ven afectados por factores demográficos, en especial por el envejecimiento de la población, debido al descenso de la fecundidad, y por el envejecimiento individual, debido a la disminución de la mortalidad adulta. Ambas dimensiones del proceso de envejecimiento originan un incremento de la proporción de las personas acogidas a pensiones respecto de las económicamente activas. De ello se desprende la necesidad de adoptar medidas oportunas para contrarrestar los riesgos de inequidad intergeneracional inherentes a estas tendencias demográficas.

La superación de las múltiples formas de inequidad social existentes en la región representa un desafío de enormes proporciones, al que se debe hacer frente en los esfuerzos en favor de una transformación productiva. Dado el carácter histórico de estos rezagos de la equidad y la pertinencia de los mecanismos que los reproducen, su erradicación exigirá que las reformas económicas vayan acompañadas de políticas sociales poderosas, entre las que ciertamente deben incluirse las de población.

---

<sup>21</sup> Así, si bien ha aumentado significativamente el número de mujeres profesionales y técnicos, un 40% de ellas trabajan en sectores de baja productividad y de remuneraciones reducidas. Véase CEPAL, *Panorama social de América Latina*, edición 1995, *op. cit.*

## E. DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

La concepción de una transformación productiva con equidad supera los márgenes estrictamente económicos tradicionalmente asignados al proceso de desarrollo; en efecto, uno de sus requisitos es la generación de un consenso entre los distintos actores respecto de la sociedad que se aspira alcanzar. El empleo de mecanismos democráticos y participativos, tanto para la discusión como la adopción de decisiones, es una condición necesaria para lograr que esta visión compartida de la sociedad deseada represente efectivamente a las mayorías nacionales y, a la vez, recoja —y, hasta donde sea posible, armonice— los intereses y aportes técnicos y valóricos del conjunto de agentes del desarrollo. Este primer gran acuerdo sobre el valor formal y sustantivo de los sistemas democráticos de gobierno y gestión constituye el fundamento para lograr otros consensos que impone la construcción de un proceso de desarrollo socialmente sustentable. Mediante mecanismos democráticos y participativos será posible avanzar hacia la representación de las demandas de los diversos sectores de la sociedad.

Con todas las repercusiones negativas que trajo consigo, la crisis del decenio de 1980 contribuyó a revalorizar la democracia y desencadenar un proceso favorable a su profundización en los países de la región. Una de las iniciativas más generalizadas en esta dirección ha sido promover una descentralización de la gestión pública, entendida como un medio para hacer más eficiente el uso de los recursos disponibles y, simultáneamente, fortalecer la participación ciudadana. Estas orientaciones sociopolíticas acentuaron también las expectativas de mejorar las condiciones de vida de la población. La descentralización implica, entre otros aspectos, un proceso de reforma de la administración del Estado tendiente a traspasar funciones y recursos de los organismos centrales a los gobiernos locales (municipios, usualmente). Se supone que esta transferencia de responsabilidades del gobierno central a los representantes locales de la comunidad organizada tendría varias ventajas. Así, las menores distancias físicas y sociales que se verifican a escala local permitirían que las autoridades respectivas adquirieran un conocimiento más acabado de los problemas y potencialidades del territorio y población bajo su responsabilidad; además, facilitarían un contacto más fluido entre gobernantes y gobernados; por último, abrirían opciones más amplias, comprometidas y regulares, de intervención de la comunidad en la solución de los problemas locales. En suma, las etapas de formulación, diseño, aplicación, seguimiento y evaluación propias de las políticas o programas sociales — como los de población— se cumplirían en mejores condiciones al efectuarse a escala local.

Ahora bien, las expectativas positivas que abren los procesos de descentralización requieren de factores adicionales para hacerse realidad. Desde luego, la disponibilidad de recursos humanos y financieros, la eficiencia en la gestión de políticas y proyectos, la legitimidad otorgada por la elección popular y la existencia de canales efectivos para una participación consciente e informada representan condiciones esenciales de una descentralización como la que se ha estado tratando de poner en práctica. Aun cuando es prematuro evaluar una experiencia que recién se inicia en la región, algunos indicios señalan que el proceso ha resultado más difícil que lo previsto. Desde luego, los recursos materiales y la integración de la comunidad no aseguran que los gobiernos locales sean capaces de conducir el proceso de desarrollo de sus territorios ni que puedan responder satisfactoriamente a los requerimientos de su población. Para lograr lo anterior se necesitan conocimientos, elementos técnicos y recursos humanos idóneos. Más importante aún es la necesidad de que la descentralización se acepte como una estrategia social y política a escala nacional. Un escenario de profunda inequidad social a través de los territorios de los países conduce a capacidades muy disímiles entre los distintos gobiernos locales. Más aún, cuando el factor de diferenciación es el poder económico de la población residente, la descentralización puede agudizar las desigualdades socioespaciales.

Dentro de una situación compleja como la insinuada, cabe señalar que la comprensión de los asuntos sociodemográficos y el manejo de información sobre la población —cometidos que están a cargo de personal con ciertos niveles de especialización— tienen variadas y significativas aplicaciones en la gestión local. En primer lugar, los elementos relativos a la dinámica de la población no son meros antecedentes; son materiales básicos para determinar la magnitud y el tipo de requerimientos sociales que los gobiernos locales deberán enfrentar y, a la vez, para que estos últimos y los inversionistas privados identifiquen las potencialidades de la población local, por ejemplo, en términos de cantidad y calidad de la fuerza de trabajo. En segundo término, los cambios demográficos en las unidades geográficas subnacionales pueden ser repentinos, como podría suceder con el impacto rápido y directo que provoca sobre la cantidad de nacimientos un programa de planificación familiar en un barrio urbano periférico con altos índices de fecundidad no deseada. De igual manera, las repercusiones de tales cambios pueden ser trascendentes, como ocurre con la subutilización o el abarrotamiento de escuelas en localidades pequeñas a causa de procesos acelerados de emigración e inmigración, respectivamente. De estas consideraciones surge la necesidad de prever las tendencias de la dinámica de la población; es más, la intervención al respecto puede ser un asunto decisivo para el desarrollo de las comunidades subnacionales.<sup>22</sup>

Finalmente, es necesario destacar que algunos países han logrado importantes avances en el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales en materia de conocimientos, elementos técnicos y recursos humanos en población y desarrollo. No obstante, la generalización y consolidación de estos avances constituye un serio desafío, pues exige mejorar la comprensión de los vínculos que unen la población y el desarrollo a escalas subnacionales, en particular en áreas pequeñas y ecosistemas específicos. Entre otras tareas que atiendan las especificidades de la realidad y la gestión locales, se requiere: continuar con la reorientación del proceso de formación de personal para capacitarlo en análisis demográficos; investigar aspectos específicos de las interrelaciones de la población y el desarrollo; incorporar estas interrelaciones en las políticas y decisiones de inversión y diseñar y ejecutar acciones en materia de población.<sup>23</sup> Asimismo, se debe persistir en el mejoramiento de las bases de información a escala local, mediante operaciones especiales de recopilación de datos y con la incorporación de referencias geográficas suficientemente claras en la información que se reúne periódicamente. También corresponde mantener el desarrollo de tecnologías que faciliten el manejo geográficamente desagregado de la información disponible, en particular la periódica con referencia geográfica (censos, encuestas de hogares y numerosas estadísticas sectoriales). Por último, se requiere el diseño de metodologías y rutinas para la obtención de indicadores útiles para la gestión local que hagan uso de la tecnología y la información antes señaladas.

## F. LA DIFÍCIL SUSTENTABILIDAD DEL DESARROLLO

---

<sup>22</sup> Por estas razones es que reviste importancia la sensibilización sobre los asuntos de población y desarrollo. A escalas subnacionales parece ser más sencilla la identificación de eventuales relaciones conflictivas entre las tendencias demográficas y la gestión local; por lo mismo, la participación de la comunidad en el enfrentamiento de dichas relaciones conflictivas puede ser más activa que en el conjunto nacional.

<sup>23</sup> Hasta no hace mucho tiempo la capacitación se destinaba casi exclusivamente a formar profesionales y técnicos para ejecutar tareas de planificación, gestión y evaluación propias de organismos centrales, tales como ministerios, bancos centrales e institutos nacionales de estadística.

Una genuina transformación productiva con equidad exige que el crecimiento económico sea sustentable; un primer requisito para la sustentabilidad, entendida en sentido lato y no sólo ambiental, es la generación de bienes y servicios (crecimiento económico) para el conjunto de la población (equidad); ciertamente, ambos elementos deben compatibilizarse con la mantención de una base de recursos naturales que permita satisfacer las necesidades materiales de las generaciones futuras.<sup>24</sup> Análogamente, en el Programa de Acción aprobado en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo se señala que el desarrollo sustentable es un medio de garantizar el bienestar humano, compartido de forma equitativa, y que requiere que las relaciones entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo se reconozcan cabalmente, se gestionen de forma adecuada y se equilibren de manera armoniosa y dinámica.<sup>25</sup> Existe consenso en que la dinámica demográfica, el desarrollo y los ecosistemas se interrelacionan a través de diversas y complejas vías. Respecto de los ecosistemas y la población, el resultado neto de esas relaciones se interpreta como el fruto de la combinación de un conjunto de factores: condiciones iniciales de los ecosistemas; patrones de producción y consumo; rezagos tecnológicos para el cuidado ambiental; pobreza y carencias de infraestructura; falta de conciencia ecológica de los ciudadanos; ausencia de voluntad política para enfrentar los problemas del ambiente, y debilidades institucionales para poner en práctica medidas apropiadas. Por ende, el examen de las interrelaciones de la población, el desarrollo y el ambiente debe considerar, necesariamente, la heterogeneidad —entre países y dentro de los mismos— que en todo el territorio presentan las variables que las integran, tanto en forma directa como en calidad de factores intervinientes.<sup>26</sup>

La realidad ambiental de la región constituye una muestra irrefutable de la multitud de aspectos que convergen en las complejas y variables relaciones entre la población, el desarrollo y el ambiente. Así, el crecimiento demográfico acelerado de algunas ciudades y la movilidad itinerante de los campesinos sin tierras en los ecosistemas cálidos lluviosos son ejemplos extremos de los vínculos críticos que unen la dinámica demográfica y el entorno natural; sin embargo, su calidad de problemas debe evaluarse a la luz de otros factores que condicionan la profundidad y el sentido de los impactos. El rápido crecimiento de las ciudades suele vincularse con algunos efectos como: agotamiento de las fuentes de agua potable, contaminación atmosférica, dilapidación de los suelos y acumulaciones de residuos, todo lo cual acarrea formas de degradación ambiental. Sin perjuicio de que el crecimiento de la población pueda intervenir en tal deterioro, éste no refleja una función lineal de la expansión del número de efectivos sino la participación protagónica de factores no demográficos. El agotamiento de las fuentes de agua potable se relaciona con su capacidad de reciclaje y con estilos de consumo habitualmente inequitativos que conducen al derroche; la contaminación atmosférica se vincula con patrones de emplazamiento físico inapropiados (como es el caso de muchas industrias) y con las modalidades de uso social del transporte; el ordenamiento del suelo urbano se ve afectado por la especulación inmobiliaria y la acción pública en materia de vivienda (ocupación de terrenos de bajo costo que se sitúan fuera del radio urbano); finalmente, las dificultades para eliminar los residuos se asocian con la falta de inversión en alcantarillado y en el tratamiento (y procesamiento) de los desechos. En el caso de los campesinos sin tierras que avanzan hacia los ecosistemas cálidos lluviosos, no son los factores demográficos los únicos responsables de la deforestación, la lixiviación de los suelos o la

---

<sup>24</sup> CEPAL, El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente (LC/G.1648/Rev.2-P), Santiago de Chile, 1991. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.5.

<sup>25</sup> El Programa de Acción enlaza el principio de sustentabilidad con los del derecho al desarrollo y hace suyos los objetivos y acciones del Programa 21, emanado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Naciones Unidas, "Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo", *op. cit.*

<sup>26</sup> CELADE, Dos artículos sobre población, medio ambiente y desarrollo en América Latina y el Caribe (LC/DEM/G.152; Serie E, N° 43), Santiago de Chile, 1995.

contaminación fluvial; desde luego, los regímenes de propiedad, la falta de apoyo técnico y crediticio y las expulsiones masivas de colonos ocasionadas por empresas forestales, agropecuarias y mineras cumplen un papel de importancia en los daños provocados al patrimonio natural.

En rigor, también hay muchos casos en que la evolución demográfica, aun con un crecimiento acelerado, presenta una relación relativamente armónica con el medio. Al mismo tiempo, existen situaciones de deterioro ambiental en que la intervención de las variables de población es claramente secundaria, ya que son otros los factores responsables del daño; así lo ilustran los grandes proyectos turísticos autónomos que se habilitan en las islas del Caribe. Por otro lado, la virtual estabilidad demográfica de los campos latinoamericanos y caribeños no impide que en algunas zonas rurales se desencadenen procesos de crecimiento rápido de la población —a causa de la migración con propósitos de colonización, por ejemplo—, que acarrearán repercusiones para los ecosistemas inmediatos. En suma, los promedios regionales no se prestan para evaluar las relaciones entre la población, el desarrollo y el ambiente, porque implican la agrupación de situaciones esencialmente disímiles. De allí surge la conveniencia de analizar las situaciones en una escala menor, como, por ejemplo, los ecosistemas específicos.<sup>27</sup>

Como se indicó anteriormente, los países de América Latina y el Caribe han experimentado un acelerado proceso de urbanización y se espera que alrededor del año 2000 tres cuartas partes de la población total resida en localidades urbanas. Pese a que, debido a la disminución del ritmo de crecimiento demográfico, el número absoluto de habitantes urbanos será inferior al supuesto en las proyecciones realizadas en la década de 1970, y que las ciudades de mayor magnitud han atenuado su ritmo de expansión, se estima que en el año 2000 unos 159 millones de personas —casi uno de cada tres latinoamericanos y caribeños— residirán en ciudades de más de un millón de individuos. Si bien existe acuerdo acerca de lo inconveniente que es impedir el crecimiento urbano, especialmente porque las ciudades parecen tener ventajas para incorporar progreso técnico, tanto en el proceso productivo como en la formación de recursos humanos, hay conciencia respecto de la necesidad de hacer más eficiente el funcionamiento de las zonas urbanas. Las medidas en tal sentido contribuirían a aumentar la sustentabilidad ambiental de esas zonas, a hacerlas más compatibles con los requisitos de la transformación productiva, elevar sus grados de equidad social y fortalecer las formas de participación democrática.

La mayor parte de la población pobre de la región reside en el medio urbano, aunque las zonas rurales tienen mayores porcentajes de hogares en situación de pobreza, y entre sus problemas destaca la falta de vivienda adecuada. Como los pobres se sitúan fuera del mercado residencial, es preciso encontrar alguna solución basada en transferencias sociales. La escasez de recursos exige que las políticas de vivienda concentren los esfuerzos en estos grupos, cuya identificación puede verse facilitada por el uso de información y conocimiento de tipo sociodemográfico. Los efectos de estas políticas se potenciarán si se coordinan con otras, dirigidas a los mismos grupos carenciados.<sup>28</sup> Empero, la tarea se dificulta porque la magnitud del déficit histórico de vivienda se agrava con el escaso dinamismo de la construcción y la

---

<sup>27</sup> En cuanto a los ecosistemas, se requieren instrumentos para estimar las repercusiones ambientales de las tendencias demográficas, simular escenarios alternativos de evolución e incorporar las variables de población en las evaluaciones de impacto ambiental.

<sup>28</sup> La "focalización" social de los subsidios a la vivienda debe acompañarse de medidas de cobertura universal, para obviar posibles reacciones negativas de algunos sectores e impedir la formación de una suerte de cultura de dependencia entre los receptores de la asistencia pública.

menguada asignación de recursos.<sup>29</sup> A esa dificultad contribuye el rápido aumento del número de hogares. Pese a que en la mayoría de los países el tamaño medio de los hogares tiende a reducirse como resultado de la disminución del número de hijos, son más numerosas las cohortes que han empezado a constituir familias. Además, debido a los cambios socioeconómicos y culturales acaecidos, se han modificado la naturaleza y las funciones de las familias, hecho que se traduce en una generalización de la forma nuclear, en reemplazo de la extendida, así como en un aumento de los hogares unipersonales, formados por personas solas que inician su ciclo de vida o lo han completado, y con jefatura monoparental, especialmente femenina, cuyo crecimiento obedece a la mayor frecuencia de las separaciones y divorcios, a la migración de los cónyuges, a la mayor incidencia de la viudez y a la persistencia de la fecundidad adolescente. El efecto neto de estas tendencias ha sido el incremento del número de hogares; dada la falta de oferta de vivienda, tal aumento repercute en la formación de arreglos residenciales de tipo multigeneracional, particularmente entre los grupos pobres, que contribuyen a la acentuación del hacinamiento y la precariedad residencial.

Aunque la urbanización se ha visto acompañada de la ampliación de la cobertura de servicios de agua potable y alcantarillado, coadyuvando al descenso de la mortalidad infantil en los países de la región, se estima que unos 25 millones de viviendas (un 28% del total de unidades) carecen de agua potable y que un tercio de los hogares urbanos aún no poseen sistemas aceptables de eliminación de aguas servidas.<sup>30</sup> Dados la magnitud y gravedad de esta situación y los efectos de contaminación que de ella surgen, la atención de tales necesidades básicas en las localidades urbanas y rurales puede entenderse como una acción ambiental de tipo preventivo, destinada a elevar la calidad del hábitat residencial y de las condiciones materiales de vida, especialmente entre las familias pobres.

## G. INTERCAMBIO, GLOBALIZACIÓN E INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Como resultado de las tendencias hacia la universalización del intercambio y de las enseñanzas dejadas por la evolución económica de los últimos tiempos, la inserción internacional de los países de la región ha experimentado cambios significativos. La intensificación del esfuerzo exportador y la liberalización de las importaciones son ejemplos de tales cambios. En un contexto caracterizado por la acentuación del proceso de globalización y el cambio tecnológico, una transformación productiva sostenida exige que las economías de la región intensifiquen su participación en los flujos dinámicos de comercio, la inversión extranjera directa y la tecnología.<sup>31</sup> La población no es ajena a las interacciones internacionales y una de las manifestaciones más directas de tales interacciones es la migración y movilidad a través de las fronteras de los países, fenómenos que no son nuevos para la región. En rigor, la movilidad de las personas entre territorios nacionales ha estado presente históricamente en los países de América Latina y el Caribe, ya sea contribuyendo a forjar naciones enteras o como parte del proceso de intercambio de bienes, servicios e

<sup>29</sup> Durante los períodos de crisis y ajuste fiscal de la década de 1980 y comienzos de la de 1990, en la mayoría de los países de la región el gasto real en vivienda se redujo a un ritmo mayor que el del gasto total. Véase CEPAL, *Panorama social de América Latina, edición 1994* (LC/G.1844), Santiago de Chile, 1994.

<sup>30</sup> CEPAL, *Alojar el desarrollo: una tarea para los asentamientos humanos* (LC/L.906 (CONF.85/3)), Santiago de Chile, 1995.

<sup>31</sup> CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile, 1994. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.G.3; CEPAL, *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial* (LC/G.1800/Rev.1-P), Santiago de Chile, 1994. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.6.

ideas. Actualmente, entre sus principales flujos, destacan la emigración hacia los Estados Unidos y la migración intrarregional, hechos en los que además se registra una proliferación de formas novedosas de desplazamientos según, entre otros aspectos, su duración, secuencia y diversidad de motivaciones. Estos nuevos arreglos migratorios guardan una clara vinculación con las tendencias globalizadoras de la economía y con una de sus expresiones, la integración de mercados. Pese a sus aspectos novedosos, un común denominador de las determinaciones de esta movilidad son las desigualdades en los niveles de desarrollo de los países de origen y destino; este factor común parece mantenerse vigente aun en el contexto de la reactivación productiva y de las reformas macroeconómicas emprendidas en los últimos años.

El conjunto de desplazamientos comprendidos en la movilidad internacional de la población debe examinarse no sólo en términos de sus determinantes —que, además de los económicos, incluyen los de orden sociopolítico— sino también de sus repercusiones. Entre estas últimas destacan la persistente pérdida de talentos necesarios para el desarrollo que han sufrido los países de la región y la percepción de remesas financieras enviadas por los emigrantes a sus países de origen. Tales repercusiones tienen relación con la migración hacia el exterior de la región —principalmente a los Estados Unidos— y también a otros países de la propia región. Ambos tipos de flujos producen efectos que se ejercen —de modo directo e indirecto— sobre el tamaño, el crecimiento y la estructura de la población; aunque estos efectos no son generalizables a toda la región, su incidencia no es desdeñable, y así se pone en evidencia en las naciones de pequeñas magnitudes demográficas del Caribe y en algunas regiones de países más poblados.

Son muchos los aspectos que convierten a la movilidad internacional de la población en un aspecto relevante de la agenda de relaciones entre los países y en un tema de preocupación política para cada uno de ellos. Se pueden mencionar a lo menos dos: el fenómeno de la "ilegalidad" y el surgimiento de nuevas formas de movilidad. En el primer caso, el asunto despierta sensibilidades y asoma, de modo recurrente, como uno de los efectos negativos de la movilidad internacional. Sin embargo, el fenómeno de los migrantes indocumentados es, en gran medida, una consecuencia de las profundas disparidades del desarrollo y de la necesidad de las personas de buscar nuevas y mejores oportunidades; además, existen argumentos para sugerir que esta migración irregular resulta funcional para algunos sectores de los países de destino. De allí se desprende que el manejo de estas situaciones impone la búsqueda de arreglos concertados para abordar las causas de las llamadas "presiones migratorias". Respecto de las nuevas formas de movilidad, cabe mencionar que se han visto facilitadas por la internacionalización de los espacios fronterizos revalorizados por los recientes acuerdos comerciales entre países y por los adelantos en materia de transporte y comunicaciones.

Debido a la complejidad de los factores determinantes y al papel más bien aleatorio de las circunstancias coyunturales, es extremadamente difícil intentar predecir la evolución futura de la migración internacional de la población latinoamericana. Cabría esperar, por ejemplo, que a corto plazo las corrientes guarden similitud con las características que han presentado en los últimos tiempos. Sin embargo, debe reconocerse que la migración se desenvuelve en la actualidad dentro de un marco internacional cambiante, caracterizado por la universalización de las dimensiones económicas, sociales, políticas y culturales; dentro de este marco, aquellas corrientes forman parte de los nuevos ordenamientos adoptados por el sistema de relaciones internacionales.

De acuerdo con la teoría económica tradicional, podría considerarse que los acuerdos de libre comercio entre economías desarrolladas y subdesarrolladas, como el NAFTA, representan un medio de atenuar el flujo de personas a través del fortalecimiento del intercambio de mercancías y capitales; estos capitales promueven actividades productoras de bienes con uso intensivo de mano de obra, reteniendo a las personas en sus países de origen y reduciendo las disparidades de las remuneraciones. Frente a este tipo de

arreglo comercial se ubican los convenios entre países en desarrollo de la propia región, como el MERCOSUR, que no han sido concebidos como instrumentos para desestimular la migración, y que podrían redundar en una mayor valorización de las zonas de tránsito en los espacios de tipo fronterizo. Por lo demás, algunos de los países signatarios de convenios del segundo tipo presentan una larga tradición de intercambio de población; por lo tanto, el nuevo arreglo comercial podría implicar una mayor migración y el fortalecimiento de otras formas de movilidad de la población, eventualmente amparadas por disposiciones sobre el libre desplazamiento de los trabajadores. Desde luego, dentro de un contexto de creciente universalización de las relaciones económicas, que supone la suscripción de acuerdos cada vez más amplios de integración regional, subregional o binacional, la movilidad de la población plantea desafíos urgentes que deben ser objeto de atención preferencial, tanto en términos de investigación como de política.





## V. CAMPOS DE ACCIÓN EN MATERIA DE POBLACIÓN

### A. POLÍTICAS DE POBLACIÓN: DOS DECENIOS DE ESFUERZOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN<sup>32</sup>

Las ideas relacionadas con la voluntad de alterar deliberadamente la dinámica de la población, en su acepción más amplia, han estado presentes en los países de la región durante toda su historia. En consonancia con estas aspiraciones, los gobiernos han elaborado medidas y se han valido de arreglos institucionales e instrumentos operativos para su ejecución. Sin embargo, la sanción formal del concepto de política de población es un asunto reciente. Un significativo avance en esta dirección se alcanzó en la Reunión Latinoamericana celebrada en San José de Costa Rica en 1974, cuyos debates —en preparación de la primera conferencia mundial intergubernamental sobre población, realizada ese mismo año en Bucarest, y de los contenidos del Plan de Acción Mundial sobre Población allí aprobado— condujeron a articular un consenso en torno a dos nociones fundamentales, que acotan el concepto de política de población y siguen vigentes. La primera se refería a la delimitación del campo de competencia de la política de población, que se estimó constituido por las tres variables demográficas básicas (fecundidad, mortalidad y migración) y por la estructura por edades, la composición por sexo y la distribución espacial de la población. La segunda noción consistía en el reconocimiento de que toda política de población debía estar inmersa en las estrategias de desarrollo de los países. De la intersección de ambas nociones se desprendía que el propósito central de esa política era armonizar las tendencias demográficas con las del desarrollo, condición genérica y susceptible de hacerse operativa de acuerdo con el prisma político que cada país decida utilizar.

En este contexto se establecieron los primeros organismos oficiales encargados de las políticas de población en América Latina y el Caribe: los consejos nacionales de población. Aunque, por lo común, se trataba de comisiones interministeriales ubicadas en los niveles superiores de las jerarquías gubernamentales, en más de un caso los consejos surgieron luego de que alguna entidad, encargada de estudiar la dinámica demográfica o de poner en práctica medidas específicas de población, fue elevada de rango entre las instituciones del sector público. A pesar de su investidura oficial, muchos de esos consejos tuvieron una existencia más bien efímera; algunos, activos en sus comienzos, pronto perdieron impulso y fueron reorganizados o reemplazados por otra modalidad institucional. En varios países los consejos han funcionado sólo por reacción ante estímulos coyunturales, por carecer de un plan de trabajo definido y sistemático. La forma de constitución de los consejos de población también ha sido diversa: algunos se integraron con ministros o sus subalternos inmediatos, lo que dificultó la celebración de reuniones de trabajo, especialmente si la dinámica de la población no figuraba entre los temas políticos prioritarios; otros se formaron con profesionales destacados que, sin embargo, estaban relativamente alejados de las esferas de

---

<sup>32</sup> Este tema se trata en forma más pormenorizada en CELADE, Las políticas de población en América Latina y el Caribe: algunas reflexiones en el umbral del siglo XXI (LC/DEM/G.150; Serie E, N° 42), Santiago de Chile, 1995.

decisión y, por lo mismo, sus propuestas debían consultarse continuamente con las autoridades superiores. Por el contrario, y sin perjuicio de su modalidad de constitución, en los pocos países en que los consejos nacionales de población contaron, desde sus inicios, con un respaldo político decidido, no sólo persistieron sino que lograron articular sólidas redes de apoyo institucional, lo que les permitió superar los avatares de la alternancia de gobiernos y mantener una actividad regular y reconocida.

Diez años después del encuentro de Bucarest, la Conferencia Internacional de Población celebrada en México en 1984 reafirmó los principios del Plan de Acción, propuso metas y enfatizó que las políticas de población debían enmarcarse dentro de los lineamientos de las estrategias de desarrollo. En consonancia con esta reiteración, y dada la experiencia de los años previos, esta vez los esfuerzos organizativos se concentraron en la formación de unidades de población en las entidades nacionales de planificación, por lo común, ministerios. Dentro de este ámbito, la función de definir políticas de población tendió a ligarse —y, a menudo, confundirse— con la de incorporar las variables demográficas en la planificación del desarrollo en todos sus niveles (global, regional y sectorial). En algunos casos no llegó a instituirse una división que abordase esos asuntos; en otros se decidió establecerla después de haber experimentado con organismos sectoriales a cargo de un aspecto específico de la política de población. Varias de estas entidades realizaron investigaciones y estudios sobre la población y sus relaciones con otros aspectos del desarrollo; otras promovieron actividades de difusión y sensibilización, pero sólo unas pocas llegaron a proponer los lineamientos de lo que podría ser una política de población. A diferencia de esta práctica de asignar a los organismos de planificación la responsabilidad de formular las políticas de población, hubo países en los que tal labor fue encomendada a equipos de trabajo especiales, formados por representantes de varios ministerios.<sup>33</sup> Estos equipos realizaron diagnósticos orientados a formular políticas de población y proponer recomendaciones para la incorporación de las variables demográficas en los planes y programas gubernamentales. Alrededor de la mitad de estos grupos logró su cometido, en la medida en que formularon las políticas requeridas; los restantes, sin haber podido cumplir su tarea, permanecen inactivos.

Por último, en el entorno de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) realizada en El Cairo en 1994, se crearon condiciones propicias para examinar la trayectoria demográfica de los países de la región. De tal examen pueden extraerse inferencias útiles respecto del tema de las políticas de población.<sup>34</sup> Ciertamente, los cambios demográficos acaecidos en los dos decenios previos fueron importantes; tras sus evidencias cuantitativas se ubicaron grandes modificaciones de orden cualitativo, que atañen a los planos sociales y culturales. También se hizo manifiesta la heterogeneidad de esos cambios entre países, estratos sociales, grupos étnicos y áreas de residencia de las personas. Se advirtió, además, que esas modificaciones de la dinámica demográfica no son sólo imputables a los efectos de las políticas de población, entre otras razones porque algunos de estos cambios ocurrieron en ausencia de tales políticas. Finalmente, se constató que los organismos nacionales de planificación, severamente remecidos por el temporal recesivo de la "década perdida" y por los programas de ajuste estructural, sufrieron fuertes tensiones políticas —acentuadas por el debilitamiento de las funciones del Estado—, lo que mermó su condición de alero apropiado para las iniciativas de acción sobre población. Dado que este mismo examen concluye con un reconocimiento de la legitimidad y validez de las políticas de población, es útil explorar los factores que han entrabado su operación.

---

<sup>33</sup> El ejemplo más destacado es el de algunas naciones del Caribe de habla inglesa, que en el decenio de 1980 formaron grupos especiales (Population Task Forces) encargados de esta misión.

<sup>34</sup> Cabe aquí hacer referencia a la documentación presentada a la Conferencia Regional Latinoamericana y del Caribe sobre Población y Desarrollo, realizada en México en 1993, y a la Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe, celebrada en Santa Lucía en 1992.

## B. ALGUNOS OBSTÁCULOS OPERATIVOS

Si bien durante los últimos veinte años la región ha conseguido progresos en cuanto a la definición de sus políticas de población, surgen importantes escollos que parecen afectar a un número de países. Varias de las naciones que han optado por actuar sobre alguna variable demográfica particular —lo que significa adoptar un enfoque de tipo sectorial, como el de la salud— han obtenido efectos como los esperados; los programas de planificación familiar y de atención de la salud reproductiva ejemplifican este tipo de orientación. Sin embargo, en todos estos casos se advertía *la falta de un marco orientador de tipo general sobre población*. A su vez, ha sido frecuente que cuando se procuraba formular políticas de carácter global —que comprendieran todo el espectro demográfico y sus determinantes— no se lograra trascender la etapa de diseño. *La persistencia de polémicas ideológicas*, a menudo vinculadas con la tendencia a confundir el alcance de las políticas de población con acciones circunscritas a aspectos específicos, como el "control de la natalidad", ha sido una de las fuentes más pertinaces de dificultad. Ésta se deriva de la incomprensión de las potencialidades de sinergia existentes entre las políticas de población y otras del campo social y de su utilidad para facilitar la consecución de metas específicas de desarrollo. A esta incomprensión contribuye *la deficiente sensibilización* de los líderes de opinión, y de la sociedad en general, respecto de los problemas sociodemográficos, como los ligados al empleo, la salud, la salud reproductiva, la educación y la pobreza. Esto ha repercutido en *una falta de voluntad política efectiva* que permita traducir valiosos esfuerzos técnicos en estrategias viables que conciten suficiente respaldo.

Como un complemento de lo anterior, *la incapacidad de situar los temas de población dentro del discurso político* ha impedido lograr una concertación entre los diversos sectores sociales en torno a algunos objetivos. En su lugar, el riesgo de enfrentar reacciones adversas de grupos influyentes de la opinión pública ha frustrado ciertas iniciativas antes de someterlas a un debate amplio. Tales falencias sociopolíticas obstruyen el surgimiento de mecanismos ejecutivos, cuyo funcionamiento supone distribuir responsabilidades entre actores individuales e institucionales —públicos y privados— y utilizar estrategias de participación de la comunidad en la formulación, ejecución y evaluación de las acciones. Cuando la política de población está sujeta a tal *fragilidad institucional*, tienden a cerrarse las fuentes de financiamiento, lo que redundando en la inestabilidad funcionaria y la pérdida de recursos humanos calificados. Otro factor que dificulta el avance en materia de políticas de población está en *los vacíos de conocimiento* sobre las complejas interrelaciones entre población y desarrollo, y esto es especialmente evidente en lo que se refiere a las dimensiones socioculturales del comportamiento demográfico, cuya comprensión permitiría identificar factores de intermediación, susceptibles de convertirse en objeto de intervención consciente. Tales incertidumbres impiden avanzar en la selección de medios e instrumentos eficaces que, integrados con los de otras políticas económicas y sociales, podrían contribuir a mejorar la calificación de los recursos humanos, elevar la productividad de la fuerza de trabajo y avanzar hacia mayores niveles de equidad social. Para superar estas limitaciones se requiere estrechar la comunicación tanto entre investigadores y técnicos en el campo de la población como entre ambos y los responsables de la inversión en recursos humanos.

También son numerosas las dificultades que entran la ejecución y evaluación de las políticas ya formuladas. Entre ellas cabe mencionar la falta de especificidad de los objetivos en términos sociales, temporales y territoriales. Desde luego, la delimitación de escenarios de población a corto y mediano plazo es una tarea en extremo compleja, especialmente si se tienen en cuenta aquellas especificidades. Mientras las demandas sociales se distinguen por su urgencia —lo que tiene evidentes repercusiones en el cálculo de los costos (económicos y políticos) de atención—, los horizontes inherentes a las políticas de población

tienden a abarcar plazos relativamente extensos. Esta discordancia, agravada por los compromisos que cada gobierno debe cumplir durante un mandato más bien breve, interfiere con la necesaria continuidad de las acciones diseñadas para satisfacer un cierto objetivo demográfico, lo que suele requerir plazos más largos. Por otra parte, los intereses de las comunidades locales o de determinados grupos no siempre se encuadran dentro de los objetivos generales de las políticas de población, lo que motiva conflictos entre las tendencias centralistas de la coordinación y las exigencias propias de una ejecución descentralizada. Además, la falta de respaldo político, la insuficiente sensibilización, las deficiencias institucionales, las lagunas del conocimiento, la escasez de recursos disponibles y las rigideces de operación se conjugan para hacer de la evaluación una tarea extremadamente difícil. A ello se agregan la carencia de instrumentos expeditos y adecuados de seguimiento y la incapacidad de las fuentes de información de suministrar datos en forma actualizada o continua.

### C. UN NUEVO ESCENARIO PARA LAS POLÍTICAS DE POBLACIÓN

Con toda su severidad, las reflexiones anteriores no deberían llevar a concluir que los esfuerzos realizados han sido estériles o que las políticas de población deban ser relegadas al abandono. Por el contrario, los acuerdos adoptados en El Cairo permiten reiterar la necesidad de las políticas de población como marco integrador de las numerosas tareas que se deducen del Programa de Acción allí aprobado. Este Programa comprende temas clave de población y de sus interrelaciones con el crecimiento económico sostenido, el desarrollo sustentable y la equidad de género; además, debe tenerse presente que este Programa orientado a la acción, con un horizonte que se extiende por 20 años, se propone como una nueva estrategia mundial.<sup>35</sup> De conformidad con el espíritu de la CIPD, el Programa reitera el derecho soberano que asiste a los países de poner en práctica las recomendaciones que contiene, y reafirma, asimismo, el pleno respeto tanto a los valores religiosos y éticos como a las características culturales de las personas. Ambos principios realzan la necesidad de disponer de políticas de población que promuevan, respecto de la adopción de decisiones sobre la materia, un equilibrio entre los derechos y las necesidades individuales y las responsabilidades de orden societario.

Las consideraciones anteriores son coherentes con las que llevaron a la adopción del Consenso Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo y a la elaboración del Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo. En ambos documentos se insta a desarrollar a nivel gubernamental los mecanismos institucionales que permitan la formulación, ejecución y evaluación de políticas de población, de acuerdo con las características y necesidades de cada país. Por lo tanto, además de su condición de marco de orientación para el desarrollo de acciones programáticas, y de su papel articulador entre los intereses de los individuos y de la sociedad como un todo, una política de población es necesaria para atender diversos aspectos destacados en el examen que han efectuado los países sobre su situación y tendencias demográficas durante los últimos decenios. Una política puede constituirse en un instrumento para propender a que los cambios de la dinámica demográfica se desenvuelvan en el sentido deseado por las respectivas sociedades. Ello implica que la política debería identificar la naturaleza y dirección de las relaciones de aquellos cambios con los que se producen en las dimensiones económicas, sociales y culturales. Pero también es necesario contar con una política de población que contribuya a promover la

---

<sup>35</sup> Como señala Sadik, el Programa de Acción es una nueva estrategia que destaca las relaciones integrales entre la población y el desarrollo y gira en torno de la satisfacción de las necesidades individuales de mujeres y hombres, más que el logro de metas demográficas. Naciones Unidas, "Programa de Acción...", *op. cit.*

equidad social, a través del ejercicio efectivo de los derechos de los individuos, mujeres y hombres, de modo que se superen las injustas desigualdades en el plano demográfico y se fortalezcan los recursos humanos con que cuentan los países. Para estos efectos es preciso que las políticas de población identifiquen adecuados eslabonamientos con otras que se impulsen en los ámbitos sociales y productivos.

Dada la diversidad de obstáculos que han debido enfrentarse, los países de la región adquirieron amplia experiencia en cuanto a los mecanismos para definir políticas y programas de población.<sup>36</sup> Una lección que se deriva es que la formulación de las políticas requiere identificar entidades responsables, sin que sea forzoso encomendarles todas las tareas de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación. Para ello es preciso aprovechar las capacidades existentes en las diversas dependencias del sector público y establecer instancias flexibles de coordinación. La política de población debe concebirse como un instrumento articulador de instituciones y no como un artefacto con vida autónoma encargado a un compartimiento específico de la administración. Asimismo, la puesta en práctica de la política de población —y de toda política— no puede quedar circunscrita exclusivamente al ámbito del sector público; por el contrario, ha de convertirse en un agente de movilización social, que requiere el activo concurso de los diversos sectores de la sociedad (organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas, representantes de la comunidad, etc.). Sin duda, el éxito de una política de población depende, en gran medida, de la solidez de su base científica y técnica, lo que implica un suministro continuo de conocimientos para adoptar decisiones, identificar instrumentos operativos, diseñar programas y proyectos encadenados con otras políticas económicas y sociales y especificar mecanismos de seguimiento y evaluación. Por último, las políticas de población representan un ámbito en que el intercambio de experiencias, la capacitación, la asistencia técnica y la cooperación horizontal deben desempeñar un papel fundamental en la región. La región dispone de una experiencia valiosa y relativamente amplia, y las enseñanzas que dejaron los esfuerzos anteriores constituyen cimientos sobre los que es preciso seguir construyendo.

#### D. LA POBLACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO

El que un país disponga de una política de población no lo exime de las labores continuas de incorporación de las variables demográficas en las políticas y los programas de desarrollo, tarea que es también necesaria en los países que no cuentan con políticas explícitas de población. La necesidad de incorporar las variables demográficas en la formulación, ejecución y evaluación de políticas, programas y decisiones de inversión sobre el desarrollo económico y social surge de las demandas concretas de los agentes sociales —públicos y privados— y ha sido reconocida y recomendada por los países de la región y se destaca en el Programa de Acción emanado de El Cairo.<sup>37</sup> Por cierto, es inimaginable que se omita la población en las iniciativas en favor del desarrollo; sin embargo, desde un ángulo técnico, consideración no siempre implica integración. Esta última, aunque compleja, es imprescindible y funcional en las políticas y programas, porque las variables demográficas afectan, a través de varias vías, distintos aspectos del desarrollo y viceversa. La experiencia de las unidades de población de los órganos de planificación del desarrollo de los países de la región ilustra este punto: en algunos casos existía la tendencia a considerar la población como un sector

---

<sup>36</sup> Para mayores detalles, véase CELADE, Las políticas de población en América Latina y el Caribe..., *op. cit.*

<sup>37</sup> Véanse, por ejemplo: párrafo 14 del capítulo I del Consenso Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo; párrafos 45 y 46 del Proyecto de Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo; sección A del capítulo III de Naciones Unidas, "Programa de Acción...", *op. cit.*

social más, dejando de lado su carácter esencialmente multisectorial; en otros tan solo se hizo uso de las proyecciones demográficas como insumos para la programación sectorial, sin prestar atención a las interacciones resultantes; en varios casos se encontraron escollos metodológicos porque se acudió a modelos demoeconómicos de gran escala que, debido a la carencia de información adecuada o a las dificultades para establecer relaciones endógenas entre las variables, no permitieron analizar las eventuales repercusiones de diferentes opciones estratégicas.

Sin perjuicio de la utilidad que proporciona la inclusión de elementos demográficos en la programación macroeconómica convencional —donde las proyecciones de población son un elemento clave para la definición de escenarios futuros a escala nacional—, existe un vasto campo para la incorporación de las variables de población en las políticas sectoriales. Como se ha señalado en un acápite anterior, la dinámica de la población cumple un papel significativo en numerosos problemas sociales y, por consiguiente, su integración a los esfuerzos de solución se convierte en un requisito fundamental. En tal sentido, algunos países latinoamericanos y caribeños han tenido exitosas experiencias cuando esa integración se ha buscado, sobre la base del conocimiento adquirido, mediante modelos relativamente simples, orientados a problemas y sectores específicos y aptos para analizar los efectos de las tendencias demográficas sobre las necesidades de diversos servicios sociales a escala nacional y subnacional. Tal aproximación, dadas las tendencias contemporáneas de empequeñecimiento de la función planificadora omnicompreensiva del Estado central —y su reemplazo por los enfoques sectoriales, descentralizados—, adquiere indudables ventajas. En efecto, permite rescatar la diversidad de las interrelaciones de la población y el desarrollo y reconocer su especificidad según los estratos sociales y las escalas de agregación geográfica, a la vez que identificar los eventuales impactos —sobre los sectores sociales y los aspectos específicos del desarrollo— de la dinámica sociodemográfica.<sup>38</sup> Ello reviste especial importancia en el caso de aquellas políticas que no poseen un carácter universal sino que están destinadas a poblaciones objetivo delimitadas ("focalización").

Lo anterior no implica desconocer la utilidad de las variables de población en los esfuerzos por lograr formas de complementación (sinergias) entre las acciones sectoriales. El aprovechamiento de áreas de refuerzo intersectorial constituye una vía para compatibilizar las variables de población con el desarrollo, garantizar el ejercicio de los derechos individuales e integrar las variables demográficas en el proceso de desarrollo. Así sucede con las políticas destinadas a promover una mayor equidad de género "en todas las esferas de la vida" y a fortalecer la condición de la mujer en la sociedad; las conductas reproductivas, por ejemplo, desempeñan una función importante en las desigualdades según el género.<sup>39</sup> En una situación similar se ubican los distintos aspectos de la salud reproductiva, cuyo abordaje abarca terrenos bastante más amplios que los reservados al sector de la salud; para estos fines se requieren, entre otros, programas innovadores de educación y de participación comunitaria. Asimismo, los problemas del ambiente y los recursos naturales cruzan los límites sectoriales; su tratamiento exige no sólo la consideración del tamaño y crecimiento de la población sino también de sus patrones de emplazamiento y movilidad, que presentan vínculos estrechos con los rápidos cambios en los ecosistemas. Desde luego, las variables demográficas son esenciales en la formulación y seguimiento de acciones orientadas a romper el círculo vicioso de

---

<sup>38</sup> La utilización de este tipo de aproximación para integrar las variables demográficas en la programación se ha reforzado con el paso del tiempo. Actualmente existe una más clara convicción técnica respecto de las especificidades que ciertos rasgos demográficos como la edad, el sexo, la condición migratoria, la localización espacial, la experiencia reproductiva, etc., imponen a los requerimientos de algunos sectores sociales clásicos, como el empleo, la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda y los servicios básicos.

<sup>39</sup> Así se destacó en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995.

perpetuación de la pobreza. Las desigualdades en materia de fecundidad y mortalidad, como el perfil según la edad que presentan los pobres, constituyen eslabones del denominado ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza. Como se ha indicado, la calidad y la cantidad de los recursos humanos —la equidad social, por ejemplo— están en estrecha relación con las tendencias demográficas, lo que contribuye a definir las poblaciones objetivo de la política social y señala caminos específicos que pueden adoptarse para superar la transmisión de la pobreza.

En el momento contemporáneo aumentan los desafíos para la incorporación de las variables de población en las políticas sociales y en la adopción de las decisiones de asignación de recursos. Las recientes orientaciones de las políticas sociales han generado una creciente demanda para incorporar información y conocimiento de tipo sociodemográfico en la elaboración de diagnósticos, en la identificación y caracterización de grupos objetivo (poblaciones o áreas geográficas vulnerables) y en la realización de ejercicios de simulación y pronóstico.<sup>40</sup> A su vez, los avances en esta materia se han visto facilitados por el desarrollo de paquetes computacionales que hacen más manejable el procesamiento general —y desagregado espacialmente— de grandes bases de datos, como los provistos por los censos de población y las encuestas de hogares; además, contribuyen a la obtención de indicadores relevantes.<sup>41</sup> Los progresos que se logren en este sentido reditarán ventajas en favor de una fundamentación más adecuada, tanto en términos técnicos como en lo que atañe a la legitimidad sociopolítica, de las medidas que se decida poner en práctica —incluyendo las políticas explícitas de población; así será posible superar las apreciaciones simplistas sobre los problemas sociales. Sin embargo, en muchos países, la falta de personal capacitado, la insuficiencia del conocimiento sobre las interrelaciones de la población y el desarrollo y la carencia de estadísticas oportunas, confiables, precisas y desagregadas se interponen al pleno aprovechamiento de instrumentos y metodologías destinadas a lograr una integración más apropiada de los factores de población en sus políticas y programas.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Las demandas de los enfoques de "focalización", por ejemplo, exigen identificar grupos con características específicas, entre ellas las demográficas clásicas (edad, sexo, estado civil, condición migratoria, zona de residencia). Asimismo, los procesos de descentralización otorgan a los gobiernos locales nuevas responsabilidades y crecientes flujos de recursos, por lo que requieren información y conocimiento sobre la realidad de sus respectivos territorios jurisdiccionales para identificar las medidas que corresponde aplicar y los recursos que deben destinarse a las distintas zonas o grupos de población que les toca atender.

<sup>41</sup> Un ejemplo de este tipo de instrumentos es el sistema *REDATAM* (Recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador), desarrollado por el CELADE.

<sup>42</sup> Cabe destacar que, debido a la escasez de recursos y a la insuficiencia del apoyo internacional, los países de la región han enfrentado crecientes dificultades para mantener un alto nivel de calidad de la información sociodemográfica, particularmente de la que se obtiene mediante los censos y las estadísticas vitales, así como para incorporar el progreso tecnológico en este campo.

## VI. PLAN DE ACCIÓN REGIONAL LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE SOBRE POBLACIÓN Y DESARROLLO

### A. PLAN DE ACCIÓN REGIONAL

En abril de 1994 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en su resolución 536 (XXV), aprobó el Proyecto de Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo y señaló la necesidad de enriquecerlo con los resultados de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo en septiembre de 1994. Dicho enriquecimiento emanó de un proceso de consulta con los países miembros de la CEPAL y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), que se llevó a cabo siguiendo las directrices de la Mesa Directiva del Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (CEGAN) y con la colaboración de la Secretaría, ejercida por el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

Dicho proceso se inició con dos reuniones de la Mesa Directiva ampliada, realizadas el 6 y el 13 de septiembre de 1994, en el marco de la Conferencia Internacional de El Cairo, en las que se acordó solicitar a todos los países que enviaran sus sugerencias a la Presidencia, con copia a la Secretaría. El anexo A contiene el informe de estas reuniones.

Posteriormente, todos los países miembros de la CEPAL fueron invitados a la reunión de la Mesa Directiva ampliada, celebrada el 18 de noviembre en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, con la participación del FNUAP, para analizar las propuestas recibidas.

En esa reunión se ratificó la conveniencia de introducir algunos cambios terminológicos en el Plan de Acción Regional, a fin de adecuarlo al lenguaje utilizado en el Programa de Acción de la Conferencia de El Cairo. Se solicitó a la Secretaría la preparación de una nueva versión que incluyera las sugerencias ya recibidas de los países miembros y aquellas que se recibieran antes del 15 de diciembre de 1994. Finalmente, la reunión delegó en la Mesa Directiva la aprobación del texto integrado. El anexo B contiene el informe de esta reunión.

Este proceso de consulta entre los países miembros de la Mesa Directiva y su Presidencia se llevó a cabo durante 1995, habiéndose recibido sugerencias concretas de varios países. El texto integrado que las recoge se aprobó oportunamente y es el que, por encargo de la Presidencia de la Mesa Directiva, se envió a todos los países miembros hacia finales de 1995; así, el 1º de febrero de 1996 culminó el proceso acordado en el vigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL. El documento de referencia (LC/DEM/G.159) presenta el texto integrado del Plan de Acción, enriquecido con los resultados de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo (septiembre de 1994).

## B. IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN REGIONAL

Con la finalidad de asegurar la pronta puesta en marcha del Plan de Acción, la Mesa Directiva solicitó a la Secretaría que, paralelamente al proceso de enriquecimiento del Proyecto de Plan Regional, iniciara las gestiones —bajo la guía de la Presidencia— destinadas a obtener los recursos financieros necesarios para la realización de las actividades indicadas en el Plan de Acción Regional.

En tal sentido, la Presidencia del CEGAN y la Secretaría han realizado diversas gestiones ante distintos organismos de financiamiento internacional y gobiernos de países desarrollados. En algunos casos se han entregado propuestas de proyectos de cooperación para el financiamiento de algunas de las actividades incluidas en el Plan de Acción, considerando las prioridades de cada uno de ellos. En particular, cabe mencionar el interés mostrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en prestar su apoyo a la realización de varias de las actividades contempladas en el Plan de Acción Regional. Por otra parte, el FNUAP ya ha colaborado en la realización de algunas actividades subregionales del Plan de Acción en el Caribe, y lo continuará haciendo durante el año en curso.

Se espera entregar mayor información sobre las gestiones realizadas y sus resultados en oportunidad del vigésimo sexto período de sesiones de la CEPAL.

Por otra parte, cabe señalar que si bien se plantean seminarios, grupos de trabajo y actividades similares contemplados en el Plan, que sólo podrán concretarse cuando prosperen las gestiones financieras específicas, un buen número de las actividades previstas en el Plan se han desarrollado sobre la base de programas ya en marcha de instituciones de ámbito regional o multilateral que operan en la región, tales como el FNUAP, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa Latinoamericano de Actividades en Población (PROLAP) y la CEPAL/CELADE. En el caso particular del CELADE, la Secretaría ha considerado los lineamientos de acción regional expresados por los países de la región en el Consenso y el Plan de Acción como una guía para sus acciones en los últimos años. Por lo tanto, el CELADE continuó con sus actividades de capacitación, ajustadas a las nuevas realidades y necesidades, formando especialistas tanto en análisis demográfico como en población y desarrollo; participó en la organización y realización de varios seminarios/talleres sobre temas de interés (tales como pobreza, mortalidad/SIDA, envejecimiento/ seguridad social, migración internacional, etc.), y continuó con la mantención de sistemas y redes de información y desarrollo de instrumentos útiles para la incorporación de la población en las políticas y programas de desarrollo. En el documento de trabajo "Informe de actividades de la Comisión desde abril de 1994" (LC/G.1900(SES.26/5)) se encuentra el detalle de las actividades específicas llevadas a cabo por la Secretaría en el campo de población y desarrollo en los últimos dos años.

Finalmente, las actividades previstas en el Plan de Acción para sus primeros años se presentan, en forma resumida, en el Anexo C. Su realización (y su forma, lugar y fecha) dependerá en gran medida de la obtención de los fondos necesarios. Por tal motivo, las actividades deberán revisarse y ajustarse continuamente, en concordancia con el financiamiento obtenido. Cabe señalar que, tal como figura en el propio Plan, esta lista no pretende ser exhaustiva y seguirá complementándose con las iniciativas adicionales de los países de la región, según los mecanismos de revisión acordados.

## Anexo I

MINUTA DE REUNIONES DE LOS REPRESENTANTES DE LOS PAÍSES  
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SOBRE  
EL PLAN DE ACCIÓN REGIONAL DE POBLACIÓN Y DESARROLLO

(El Cairo, septiembre de 1994)

De acuerdo con lo previsto en la reunión del Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (CEGAN) sobre población (Santiago, marzo de 1994) y en el vigésimo quinto período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Cartagena de Indias, abril de 1994), en el transcurso de la celebración de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) (El Cairo, septiembre de 1994) los representantes de los países de la región se reunieron con el fin de considerar los procedimientos y mecanismos que se utilizarían para dar cumplimiento al objetivo, establecido en las resoluciones correspondientes del CEGAN y la CEPAL, de enriquecer el Proyecto de Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo.

Se celebraron reuniones los días 6 y 13 de septiembre. La agenda de la primera reunión fue tratada en su totalidad. Tras una exposición inicial de la representación de Panamá, la representación de México hizo una reseña del proceso de elaboración del Plan, enunciando las distintas reuniones celebradas y los acuerdos vigentes; hizo también mención de los contactos preliminares realizados con posibles fuentes de financiamiento de las actividades. La Secretaría y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) hicieron consideraciones sobre las modalidades posibles de enriquecimiento del Proyecto y, sobre todo, de ejecución de las actividades.

Seguidamente, la representación de México introdujo el tema específico de la reunión, recordando que entre las previsiones vigentes estaba celebrar una reunión en Nueva York en un día por determinar del mes de noviembre, aprovechando la realización de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Se esperaba que para esa fecha la Secretaría pudiera proponer un borrador de enriquecimiento de las actividades del Plan, sobre la base de las opiniones oficiales de los países recogidas con anterioridad.

A continuación se desarrolló un debate, en el que intervinieron los representantes de varios países; en general, hubo coincidencia acerca de que era conveniente mantener el calendario establecido y esperar el desarrollo de la CIPD antes de seguir debatiendo los contenidos y el mecanismo de incorporación de modificaciones de actividades del Plan. Como conclusión, se acordó que las deliberaciones continuarían hacia el final de la Conferencia.

En esta sesión la Secretaría puso a disposición de los representantes de los países una publicación que contenía el Proyecto de Plan de Acción junto con el texto de la resolución 536 (XXV), en virtud de la cual se aprobó dicho proyecto (Publicación LC/DEM/G.144, CEPAL/CELADE, agosto de 1994).

De acuerdo con el calendario convenido, los representantes de los países volvieron a reunirse el día 13 de septiembre. Nuevamente la agenda de la reunión fue analizada en todos sus puntos. Tras una exposición de los objetivos de la reunión realizada por la representación de Panamá, la representación de México se refirió a la conveniencia de establecer un mecanismo concreto de enriquecimiento del Plan.

El debate que tuvo lugar a continuación, en el que intervinieron varios representantes de países, llevó a la conclusión unánime de que era conveniente que los representantes, una vez en sus países, analizaran los contenidos del Programa de Acción mundial (que estaba en proceso de aprobación durante ese mismo día) y procedieran a enviar sugerencias de enriquecimiento a las actividades del Plan a la Presidencia del CEGAN, con copia simultánea a la Secretaría. Ésta procedería a preparar una versión de las actividades del Plan que compatibilizara las sugerencias recibidas, recurriendo, como había sido la práctica hasta el momento, a las consultas que resultaran necesarias con los enlaces y con la Presidencia, así como a la colaboración del FNUAP. La versión así preparada sería discutida en Nueva York en un día por determinar. Para facilitar la discusión se solicitó que esa versión fuera enviada a los enlaces de cada país con una semana de prelación. A su vez, se solicitó que los países pusieran al día los datos de sus respectivos enlaces y que enviaran esa actualización a la Presidencia y a la Secretaría. En el caso de los países del Caribe, esa actualización debía hacerse a través de la oficina de la CEPAL en Puerto España.

Finalmente, se procedió a solicitar a la Secretaría que, con miras a la reunión de noviembre, avanzara en la preparación de perfiles de proyectos que correspondieran a las actividades del Plan. Al mismo tiempo, se le pidió que, para facilitar la consideración de posibles fuentes de financiamiento, pusiera la información de esos avances en conocimiento de la Presidencia.

## Anexo II

MINUTA DE LA REUNIÓN DE LA MESA DIRECTIVA  
DEL COMITÉ DE EXPERTOS GUBERNAMENTALES DE ALTO NIVEL  
(CEGAN) SOBRE POBLACIÓN

(Nueva York, 18 de noviembre de 1994)

En la Sede de las Naciones Unidas, en Nueva York, tuvo lugar una reunión de la Mesa Directiva del Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (CEGAN) sobre población, ampliada a todos los países miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en cumplimiento de la resolución 536 (XXV) (Cartagena de Indias, abril de 1994). En virtud de dicha resolución se aprobó el Proyecto de Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo y se previeron los mecanismos para su enriquecimiento e implementación.

Los objetivos de la reunión eran:

- a) revisar las propuestas para enriquecer el Plan de Acción Regional a la luz de los resultados de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), celebrada en El Cairo;
- b) priorizar las acciones específicas para promover el inicio de la implementación del Plan durante 1995.

La reunión fue presidida por la delegación de México. La CEPAL ejerció la función de Secretaría y se contó con la participación del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), la División de Población de las Naciones Unidas y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

En primer lugar, la Presidencia hizo referencia al proceso que, hasta el momento, registraba la elaboración del Plan y se recordaron las resoluciones tomadas en las anteriores reuniones ampliadas de la Mesa Directiva, en particular las realizadas en El Cairo, los días 6 y 13 de septiembre de 1994.

La Secretaría, por su parte, informó que, en las comunicaciones recibidas con posterioridad a las reuniones sostenidas en El Cairo, no se registraban sugerencias de cambio a los contenidos del Plan.

Tras un intercambio de opiniones, y considerando que no se introducirían modificaciones sustantivas al contenido del Proyecto de Plan Regional, los delegados presentes llegaron, por unanimidad, a los siguientes acuerdos:

- a) Efectuar cambios de terminología en el Plan, en función de la utilizada en el Programa de Acción de la CIPD, para lo cual los países harían llegar sugerencias concretas a la Presidencia y a la Secretaría antes del 15 de diciembre de 1994. La Secretaría integraría en un texto las sugerencias recibidas, teniendo particular cuidado de contemplar —si fuera el caso— las reservas expresadas durante la CIPD. La Secretaría entregaría dicho texto a la Presidencia antes del 15 de enero de 1995.
- b) Los representantes de los países presentes en la reunión delegaron en la Mesa Directiva la aprobación del texto integrado.

A continuación, los delegados debatieron las prioridades de acción para 1995. Se registraron numerosas sugerencias y se decidió que era conveniente hacerlas llegar por escrito a la Presidencia y a la Secretaría antes del 15 de diciembre de 1994.

La Secretaría recibió el encargo de integrar las propuestas de priorización antes del 15 de enero de 1995. Sin perjuicio de ello, la Secretaría debería comenzar la elaboración de los correspondientes proyectos para someterlos —bajo la guía de la Presidencia— a distintas agencias de financiamiento internacional.

## Anexo III

ACTIVIDADES PREVISTAS EN EL PLAN DE ACCIÓN REGIONAL  
PARA 1996-1998

Actividad	1996	1997	1998	Comentario
<b>Error! Bookmark not defined.</b>				
<b>1. Reuniones de análisis general</b>				
-Comité Especial sobre Población y Desarrollo	abril		abril	Reuniones durante período de sesiones de la CEPAL
-Reuniones subregionales				Comunicaciones continuas
<b>2. Seminarios de análisis temáticos</b> (regionales o subregionales; véase también 5. "Grupos de trabajo"; párrafo 79 del Plan)				
-Políticas sociales y de población (párr. 80)	**			
-Migración internacional (párr. 80)	**			
-Información, comunicación y educación en materia de población (párr. 80)		**		
-Dinámica demográfica y medio ambiente (párr. 80)			**	
-Seminarios de discusión con autoridades (párr. 80)				Plan no especifica fecha
-Seminarios con comunicadores sociales (párr. 80)				ídem
<b>3. Talleres temáticos</b>				
-Talleres para administradores de servicios de plan. familiar y materno-infantiles sobre organización de servicios (párr. 81)				Plan no especifica fecha ni prioridad
-Ídem sobre diversas formas de anticoncepción (párr. 81)				ídem
-Talleres para médicos sobre importancia de los registros de hechos vitales (párr. 81)				ídem
-Talleres para centros de investigación sobre identificación de necesidades de estudios sociodemográficos (párr. 81)	**			Esta tarea ya fue iniciada por el PROLAP con apoyo del CELADE (dic.95)
<b>4. Actividades de capacitación</b>				
Actividades regionales y subregionales de capacitación para formar recursos humanos en demografía y población y desarrollo de diferentes niveles de calificación, incluyendo cursos de corta	*	*	*	

duración sobre temas específicos (párr. 82 y 85)				
Curso de Posgrado en Población y Desarrollo (párr. 83)	**	**	**	Este curso forma parte del Programa Global del FNUAP y a partir de 1996 será impartido por la U. de Chile
Curso Regional Intensivo de Análisis Demográfico para el Desarrollo (párr. 83)	**	**	**	
Cursos cortos para la subregión del Caribe sobre: evaluación de censos, programación en servicios de salud reproductiva, programas de educación para la vida familiar, fecundidad de adolescentes, bases de datos (párr. 84)	**	**	**	
Formación de un grupo de trabajo sobre recopilación y sistematización de material de enseñanza para cursos sobre población y desarrollo (párr. 86)	**	**	**	El PROLAP inició actividades en este campo, y planea otras para 1996/1997
<b>5. Grupos de trabajo (véanse también los seminarios de análisis temáticos) (párr. 87)</b>				
Dinámica de población y políticas sociales y de población, dirigidas a la superación de las diferencias en el comportamiento demográfico (incluido el tema de la pobreza) (párr. 88)	**			Grupo de trabajo prepara insumos para el seminario correspondiente
Migración y movilidad internacional (párr. 88)	**			ídem
Información, comunicación y educación en población (párr. 88)		**		ídem
Dinámica demográfica y medio ambiente (párr. 88)		*	**	ídem
<b>6. Cooperación horizontal entre los países de la región</b>				
Fomentar la cooperación horizontal entre los países, en diversos campos, a fin de alcanzar más fácilmente los objetivos y las metas del Plan (párr. 89 a 91)				Actividad continua
Apoyar acuerdos entre países en temas relacionados con los movimientos internacionales (con organismos pertinentes, como la OIM y la OACNUR) (párr. 92 y 93)				Actividad continua
<b>7. Investigaciones conjuntas</b>				
Proyectos de investigación conjunta de países a escala regional o subregional e investigaciones comparativas (párr. 94) sobre los siguientes temas (párr. 95):				

- variables demográficas y medio ambiente - patrones de asentamientos humanos - movilidad internacional - factores socioculturales que influyen en el comportamiento sexual y reproductivo - fecundidad del adolescente - poblaciones indígenas - envejecimiento de la población - repercusiones demográficas de los procesos de ajuste estructural				
<b>8. Banco de datos y redes regionales de información</b> (párr. 97)				
Bases y redes bibliográficas (DOCPAL/IPALCA)				Actividad continua
Base bibliográfica para el Caribe (ampliación)				Actividad continua
Banco regional de datos censales, incluido IMILA (regional y subregional, Caribe)				Actividad continua
Red de usuarios de sistemas de información (REDATAM)				Actividad continua
Edición de un boletín informativo				Actividad continua





Anexo IV

INDICADORES SOCIODEMOGRÁFICOS  
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Diagrama 1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: SITUACIÓN DE LOS PAÍSES  
SEGÚN LA ETAPA DE TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA  
1990 - 1995

Tasa de natalidad

			BOLIVIA * 2.6		HAITÍ I 2.3
A L T A	HONDURAS 3.1 BELICE 3.0 NICARAGUA 2.9 PARAGUAY 2.8		GUATEMALA II 3.1  EL SALVADOR 2.6		
M O D E R A D A	COSTA RICA 2.3 VENEZUELA 2.3 ECUADOR 2.2 MÉXICO 2.2 REPÚBLICA DOMINICANA 2.2 PERÚ 2.1 PANAMÁ 2.0 SURINAME 2.0 COLOMBIA 1.8			III	
B A J A	CHILE 1.6 JAMAICA 1.6 TRINIDAD Y TABAGO 1.5 BAHAMAS 1.4 GUADALUPE 1.4 ANTILLAS NEERLANDESAS 1.2 CUBA 1.0		ARGENTINA 1.2 MARTINICA 1.0 PUERTO RICO 1.0 BARBADOS 0.7 URUGUAY 0.7	IV	

BAJA

MODERADA

ALTA

Tasa de mortalidad

Tasas por mil:

Natalidad: BAJA: 10 - 24 MODERADA: 24 - 32 ALTA: 32 - 45

Mortalidad: BAJA: 4 - 7 MODERADA: 7 - 11 ALTA: 11 - 16

**Fuente:** Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), proyecciones de población vigentes; Naciones Unidas, *World Population Prospects: the 1994 Revision*, Nueva York, 1995.

\*: En virtud de la arbitrariedad de los límites empleados para las tasas, este país presenta una tasa de mortalidad que se aproxima al Grupo II, si bien aún es más cercana al Grupo I.

**Nota:** Junto a cada país, en este diagrama se indica la tasa de crecimiento vegetativo de la población expresada en porcentajes.

## Cuadro 1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POBLACIÓN TOTAL, 1950-2000  
(En miles)

País o territorio	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000
<b>Total región</b>	<b>165796</b>	<b>217089</b>	<b>283347</b>	<b>358925</b>	<b>438152</b>	<b>478738</b>	<b>519234</b>
<b>América Latina</b>	<b>159489</b>	<b>209687</b>	<b>274698</b>	<b>349197</b>	<b>427314</b>	<b>467365</b>	<b>507286</b>
Argentina	17150	20616	23962	28114	32546	34587	36648
Bolivia	2714	3351	4212	5355	6573	7414	8329
Brasil	53444	72594	95847	121286	148477	161790	174825
Chile	6082	7608	9496	11147	13100	14210	15211
Colombia	11946	15939	21360	26525	32300	35101	37822
Costa Rica	862	1236	1731	2284	3034	3424	3798
Cuba	5850	6985	8520	9710	10598	11041	11385
Ecuador	3387	4439	5970	7961	10264	11460	12646
El Salvador	1940	2570	3588	4525	5172	5768	6425
Guatemala	2969	3964	5246	6917	9197	10621	12222
Haití	3261	3804	4520	5353	6486	7180	7959
Honduras	1380	1894	2592	3569	4879	5654	6485
Islas Malvinas (Falkland)	2	2	2	2	2	2	2
México	27737	36945	50596	67570	83226	91145	98881
Nicaragua	1098	1493	2054	2790	3568	4124	4694
Panamá	860	1126	1506	1950	2398	2631	2856
Paraguay	1488	1842	2350	3114	4219	4828	5496
Perú	7632	9931	13193	17324	21569	23532	25662
República Dominicana	2353	3231	4423	5697	7110	7823	8495
Uruguay	2239	2538	2808	2914	3094	3186	3274
Venezuela	5094	7579	10721	15091	19502	21844	24170
<b>Caribe</b>	<b>6307</b>	<b>7402</b>	<b>8649</b>	<b>9728</b>	<b>10838</b>	<b>11373</b>	<b>11948</b>
Anguila	5	6	6	7	7	8	8
Antigua y Barbuda	46	55	57	61	64	66	68
Antillas Neerlandesas	112	135	159	174	190	199	207
Aruba	57	59	61	60	67	70	73
Bahamas	79	110	170	210	256	276	295
Barbados	211	231	239	249	257	262	268
Belice	69	93	123	146	189	215	245
Dominica	51	60	70	74	71	71	71
Granada	76	90	94	89	91	92	94
Guadalupe	210	275	320	327	391	428	462
Guayana Francesa	25	33	49	68	117	147	179
Guyana	423	569	709	759	796	835	883
Islas Caimán	6	9	10	17	26	31	36
Islas Turcos y Caicos	5	6	6	7	12	14	17
Islas Vírgenes Británicas	6	7	10	12	16	19	21
Islas Vírgenes de los Estados	27	33	64	97	102	105	108
Jamaica	1403	1629	1869	2133	2366	2447	2543
Martinica	222	282	326	326	360	379	397
Montserrat	14	12	11	12	11	11	11
Puerto Rico	2219	2358	2718	3206	3531	3674	3825
Saint Kitts y Nevis	44	51	47	44	42	41	41
San Vicente y las Granadinas	67	80	87	98	107	112	117
Santa Lucía	79	86	101	115	133	142	152
Suriname	215	290	372	355	400	423	447
Trinidad y Tabago	636	843	971	1082	1236	1306	1380

Fuente: Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), proyecciones de población vigentes, y Naciones Unidas, World Population Prospects: the 1994 Revision, Nueva York, 1995.



Cuadro 3

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESPERANZA DE VIDA AL NACER POR QUINQUENIOS,  
POR PAÍSES Y TERRITORIOS AGRUPADOS DE ACUERDO CON  
LA ETAPA DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, 1950-2000

Países	Quinquenios									
	1950- 1955	1955- 1960	1960- 1965	1965- 1970	1970- 1975	1975- 1980	1980- 1985	1985- 1990	1990- 1995	1995- 2000
<b>Total región a/</b>	<b>51.4</b>	<b>54.4</b>	<b>56.9</b>	<b>58.9</b>	<b>61.1</b>	<b>63.2</b>	<b>65.1</b>	<b>66.9</b>	<b>68.5</b>	<b>69.8</b>
<b>Grupo I</b>										
Bolivia	40.4	41.9	43.5	45.1	46.7	50.1	53.7	56.8	59.3	61.4
Haití	37.6	40.7	43.6	46.3	48.5	50.7	52.7	54.7	56.6	58.4
<b>Grupo II</b>										
Belice	57.7	60.2	62.7	65.2	67.6	69.7	71.4	72.5	73.6	74.7
El Salvador	45.3	48.6	52.3	55.9	58.8	57.4	57.2	62.4	66.3	68.3
Guatemala	42.1	44.2	47.0	50.1	54.0	56.4	59.0	62.0	64.8	67.2
Honduras	41.8	44.6	48.0	51.0	54.1	57.7	61.6	65.4	67.7	69.8
Nicaragua	42.3	45.4	48.6	51.9	55.2	57.6	59.5	62.2	66.1	68.2
Paraguay	62.6	63.2	64.4	65.0	65.9	66.5	67.1	67.6	68.5	69.7
<b>Grupo III</b>										
Brasil	51.0	53.4	55.9	57.9	59.8	61.8	63.3	64.8	66.3	67.7
Colombia	50.6	55.1	57.9	60.0	61.6	64.0	67.2	68.2	69.2	70.2
Costa Rica	57.3	60.2	63.0	65.6	68.1	71.0	73.8	75.3	76.3	76.8
Ecuador	48.4	51.4	54.7	56.8	58.9	61.4	64.5	67.1	68.8	69.9
Guyana	52.3	54.8	57.3	59.2	60.0	60.7	61.1	63.2	65.2	66.9
México	50.7	55.3	58.5	60.3	62.6	65.3	67.7	69.8	71.5	72.4
Panamá	55.3	59.3	62.0	64.3	66.5	69.1	70.8	71.7	72.9	74.0
Perú	43.9	46.3	49.1	51.5	55.5	58.5	61.6	64.4	66.7	68.3
República Dominicana	46.0	50.0	53.6	57.0	59.9	62.1	65.6	68.2	69.6	71.0
Suriname	56.0	58.7	61.6	62.4	64.0	65.1	67.2	68.8	70.3	71.5
Venezuela	55.2	58.1	61.0	63.8	66.1	67.7	68.8	70.5	71.8	72.8
<b>Grupo IV</b>										
Antillas Neerlandesas	54.8	57.3	59.8	62.2	66.1	70.1	71.1	72.1	73.1	74.0
Argentina	62.7	64.7	65.5	66.0	67.4	68.8	70.2	71.0	72.1	73.1
Bahamas	59.8	62.3	64.1	65.8	66.6	67.3	69.7	72.0	73.1	74.2
Barbados	57.2	62.6	65.9	67.6	69.4	71.3	73.2	74.6	75.6	76.4
Chile	54.8	56.2	58.1	60.6	63.6	67.2	70.7	72.7	74.4	75.2
Cuba	59.5	62.4	65.4	68.6	71.0	73.1	73.9	74.6	75.3	76.0
Guadalupe	56.5	61.6	64.6	65.8	67.8	69.9	72.5	73.6	74.6	75.5
Jamaica	57.2	61.2	64.3	66.3	68.6	70.1	71.4	72.5	73.6	74.6
Martinica	56.5	61.7	64.2	66.7	69.2	71.8	74.5	75.4	76.2	77.0
Puerto Rico	64.8	68.6	69.7	70.8	72.5	73.5	74.0	74.6	75.3	76.0
Trinidad y Tabago	58.2	62.4	64.5	64.8	65.7	67.1	68.6	70.4	71.6	72.8
Uruguay	66.3	67.2	68.4	68.6	68.8	69.7	70.9	72.0	72.4	72.8

**Fuente:** Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), proyecciones de población vigentes, y Naciones Unidas, *World Population Prospects: the 1994 Revision*, Nueva York, 1995.

a/ Incluye Anguila, Antigua, Aruba, Dominica, Granada, Islas Caimán, Islas Turcos y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas.

Cuadro 4

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DE LA  
POBLACIÓN, 1950-2000  
(Tasas por cien)

País o territorio	1950- 1960	1960- 1970	1970- 1980	1980- 1990	1990- 2000
<b>Total región</b>	<b>2.68</b>	<b>2.65</b>	<b>2.35</b>	<b>1.99</b>	<b>1.69</b>
<b>América Latina</b>	<b>2.72</b>	<b>2.68</b>	<b>2.39</b>	<b>2.01</b>	<b>1.71</b>
Argentina	1.84	1.50	1.59	1.46	1.19
Bolivia	2.10	2.28	2.39	2.04	2.36
Brasil	3.04	2.76	2.34	2.02	1.63
Chile	2.23	2.21	1.60	1.61	1.49
Colombia	2.86	2.91	2.16	1.96	1.57
Costa Rica	3.57	3.34	2.75	2.82	2.24
Cuba	1.77	1.98	1.31	0.87	0.72
Ecuador	2.69	2.94	2.86	2.53	2.08
El Salvador	2.79	3.31	2.31	1.33	2.16
Guatemala	2.87	2.78	2.75	2.83	2.82
Haití	1.54	1.72	1.69	1.91	2.04
Honduras	3.14	3.11	3.17	3.10	2.83
Islas Malvinas (Falkland)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
México	2.85	3.12	2.87	2.08	1.72
Nicaragua	3.05	3.17	3.04	2.45	2.73
Panamá	2.68	2.89	2.57	2.06	1.74
Paraguay	2.13	2.42	2.79	3.01	2.63
Perú	2.62	2.82	2.71	2.18	1.73
República Dominicana	3.14	3.11	2.52	2.21	1.78
Uruguay	1.25	1.01	0.37	0.60	0.57
Venezuela	3.92	3.43	3.39	2.55	2.14
<b>Caribe</b>	<b>1.60</b>	<b>1.55</b>	<b>1.17</b>	<b>1.08</b>	<b>0.97</b>
Anguila	1.82	0.00	1.54	0.00	1.33
Antigua y Barbuda	1.78	0.36	0.68	0.48	0.61
Antillas Neerlandesas	1.86	1.63	0.90	0.88	0.86
Aruba	0.34	0.33	-0.17	1.10	0.86
Bahamas	3.28	4.29	2.11	1.97	1.42
Barbados	0.90	0.34	0.41	0.32	0.42
Belice	2.96	2.78	1.71	2.57	2.58
Dominica	1.62	1.54	0.56	-0.41	0.00
Granada	1.69	0.43	-0.55	0.22	0.32
Guadalupe	2.68	1.51	0.22	1.78	1.66
Guayana Francesa	2.76	3.90	3.25	5.30	4.19
Guyana	2.94	2.19	0.68	0.48	1.04
Islas Caimán	4.00	1.05	5.19	4.19	3.23
Islas Turcos y Caicos	1.82	0.00	1.54	5.26	3.45
Islas Vírgenes Británicas	1.54	3.53	1.82	2.86	2.70
Islas Vírgenes de los Estados	2.00	6.39	4.10	0.50	0.57
Jamaica	1.49	1.37	1.32	1.04	0.72
Martinica	2.38	1.45	0.00	0.99	0.98
Montserrat	-1.54	-0.87	0.87	-0.87	0.00
Puerto Rico	0.61	1.42	1.65	0.96	0.80
Saint Kitts y Nevis	1.47	-0.82	-0.66	-0.47	-0.24
San Vicente y las Granadinas	1.77	0.84	1.19	0.88	0.89
Santa Lucía	0.85	1.60	1.30	1.45	1.33
Suriname	2.97	2.48	-0.47	1.19	1.11
Trinidad y Tabago	2.80	1.41	1.08	1.33	1.10

Fuente: Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), proyecciones de población vigentes, y Naciones Unidas, *World Population Prospects: the 1994 Revision*, Nueva York, 1995.

Cuadro 5

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL POR QUINQUENIOS,  
 POR PAÍSES Y TERRITORIOS AGRUPADOS DE ACUERDO CON  
 LA ETAPA DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, 1950-2000  
 (Tasas por mil nacidos vivos)

Países	Quinquenios									
	1950- 1955	1955- 1960	1960- 1965	1965- 1970	1970- 1975	1975- 1980	1980- 1985	1985- 1990	1990- 1995	1995- 2000
<b>Total región a/</b>	<b>125</b>	<b>112</b>	<b>100</b>	<b>91</b>	<b>80</b>	<b>69</b>	<b>59</b>	<b>51</b>	<b>45</b>	<b>41</b>
<b>Grupo I</b>										
Bolivia	176	170	164	157	151	131	109	90	75	66
Haití	220	193	170	150	135	121	108	97	86	77
<b>Grupo II</b>										
Belice	88	78	69	60	52	45	39	36	33	30
El Salvador	151	137	123	110	99	87	77	59	46	39
Guatemala	141	131	119	108	95	82	70	59	48	40
Honduras	169	154	135	119	104	81	65	53	43	35
Nicaragua	172	151	131	114	98	90	80	65	52	44
Paraguay	73	70	62	59	53	51	49	47	43	39
<b>Grupo III</b>										
Brasil	135	122	109	100	91	79	71	64	58	53
Colombia	123	105	92	82	73	59	41	40	37	34
Costa Rica	94	88	81	68	53	30	19	16	14	12
Ecuador	140	129	119	107	95	82	68	57	50	46
Guyana	119	105	95	82	79	67	63	56	48	42
México	121	101	88	79	69	57	47	40	34	31
Panamá	93	75	63	52	43	35	30	28	25	21
Perú	159	148	136	126	110	99	82	68	55	45
República Dominicana	149	132	117	105	94	84	71	55	42	34
Suriname	89	76	63	55	49	44	39	33	28	24
Venezuela	106	89	73	60	49	39	34	27	23	21
<b>Grupo IV</b>										
Antillas Neerlandesas	97	84	72	61	44	29	25	22	19	17
Argentina	66	60	60	57	48	39	32	27	24	22
Bahamas	80	57	44	44	32	29	28	27	23	19
Barbados	132	87	61	46	33	27	17	13	9	9
Chile	120	118	109	89	69	45	24	18	14	13
Cuba	81	70	59	50	38	22	17	13	12	11
Guadalupe	68	54	45	50	42	25	15	14	12	11
Jamaica	85	71	54	45	42	26	18	17	14	12
Martinica	65	56	48	42	35	22	14	11	8	7
Puerto Rico	63	51	45	33	25	20	17	14	11	9
Trinidad y Tabago	79	64	48	46	42	38	31	24	18	16
Uruguay	57	53	48	47	46	42	33	24	20	17

Fuente: Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), proyecciones de población vigentes, y Naciones Unidas, *World Population Prospects: the 1994 Revision*, Nueva York, 1995.

a/ Incluye Anguila, Antigua, Aruba, Dominica, Granada, Islas Caimán, Islas Turcos y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas.

Cuadro 6

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD ESTIMADA,  
 PORCENTAJE DE MUJERES DE 15-49 AÑOS ACTUALMENTE CASADAS  
 SEGÚN CONOCIMIENTO Y USO DE MÉTODOS ANTICONCEPTIVOS  
 Y TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD NO DESEADA

Países	Año de la Encuesta	TGF 1990 <u>a/</u>	Porcentaje que conoce algún método moderno <u>b/</u>	Porcentaje que usa actualmente algún método	Porcentaje que usa actualmente algún método moderno <u>b/</u>	Tasa global de fecundidad no deseada <u>c/</u>
<b>Grupo I</b>						
Bolivia	1994	4.9	77	45	18	2.1
<b>Grupo II</b>						
Belice <u>d/</u>	1991	4.5	95	47	42	1.1
El Salvador <u>d/</u>	1993	4.3	96	53	48	-
Guatemala <u>d/</u>	1987	5.6	72	23	19	0.7
Honduras <u>d/</u>	1991	5.2	-	47	34	-
Nicaragua	1993	4.7	94	49	45	-
Paraguay	1990	4.8	96	48	35	1.2
<b>Grupo III</b>						
Brasil <u>d/</u>	1986	3.1	100	66	57	0.7
Colombia	1990	2.8	100	66	55	0.7
Costa Rica <u>d/</u>	1993	3.3	-	75	62	1.0
Ecuador	1994	3.8	85	57	46	-
México	1987	3.4	93	53	45	-
Perú	1991	3.7	95	59	33	1.5
República Dominicana	1991	3.3	100	56	52	0.7
<b>Grupo IV</b>						
Trinidad y Tabago	1987	2.6	99	53	44	-

**Fuente:** Cuadro 2 de este anexo estadístico; informes nacionales del Programa Encuestas de Demografía y Salud DHS, del Programa Encuestas del Centro de Control de Enfermedades y otras encuestas nacionales.

a/ Tasa global de fecundidad (promedio de estimaciones de 1985-1990 y 1990-1995).

b/ Procedimientos mecánicos y químicos destinados a impedir la fecundación.

c/ Corresponde a la diferencia entre la tasa global de fecundidad y la tasa global de fecundidad deseada registradas en la encuesta.

d/ Mujeres de 15 a 44 años.

Cuadro 7

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LA POBLACIÓN  
SEGÚN PAÍSES O TERRITORIOS AGRUPADOS DE ACUERDO CON  
LA ETAPA DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, POR  
GRANDES GRUPOS DE EDADES, 1950-2000  
(Porcentajes)

Países	1950			1995			2000		
	<15	15-64	65 y más	<15	15-64	65 y más	<15	15-64	65 y más
<b>Total región a/</b>	<b>40.2</b>	<b>56.3</b>	<b>3.5</b>	<b>33.8</b>	<b>61.0</b>	<b>5.2</b>	<b>31.8</b>	<b>62.6</b>	<b>5.6</b>
<b>Grupo I</b>									
Bolivia	41.4	55.1	3.5	40.6	55.6	3.8	39.6	56.4	4.0
Haití	36.8	58.0	5.2	40.2	55.9	3.9	39.9	56.3	3.8
<b>Grupo II</b>									
Belice	38.6	57.8	3.6	42.3	53.4	4.3	40.5	55.2	4.3
El Salvador	42.8	54.1	3.1	40.7	55.2	4.1	38.9	56.7	4.4
Guatemala	44.1	53.3	2.6	44.3	52.2	3.5	42.9	53.4	3.7
Honduras	45.1	52.5	2.4	43.8	53.1	3.1	41.6	55.0	3.4
Nicaragua	44.6	52.9	2.5	43.6	53.4	3.0	40.8	56.0	3.2
Paraguay	39.0	55.2	5.8	41.6	54.9	3.5	39.5	57.0	3.5
<b>Grupo III</b>									
Brasil	42.0	55.5	2.5	32.3	62.5	5.2	30.1	64.2	5.7
Colombia	42.7	53.6	3.7	32.9	62.6	4.5	30.4	64.9	4.7
Costa Rica	43.3	53.0	3.7	35.0	60.3	4.7	33.1	61.8	5.1
Ecuador	39.5	55.2	5.3	36.4	59.2	4.4	33.8	61.5	4.7
Guyana	41.0	54.5	4.5	32.3	63.7	4.0	30.2	65.6	4.2
México	42.0	53.6	4.4	35.5	60.2	4.3	33.1	62.2	4.7
Panamá	40.2	55.7	4.1	33.4	61.3	5.3	31.3	63.2	5.5
Perú	41.6	54.9	3.5	35.9	59.7	4.4	33.4	61.8	4.8
República Dominicana	44.5	52.3	3.2	35.1	60.9	4.0	33.0	62.5	4.5
Suriname	40.0	54.0	6.0	34.9	60.2	4.9	32.4	62.1	5.5
Venezuela	43.5	54.6	1.9	36.2	59.7	4.1	34.0	61.5	4.5
<b>Grupo IV</b>									
Antillas Neerlandesas	35.2	58.4	6.4	26.0	67.0	7.0	24.7	67.7	7.6
Argentina	30.5	65.3	4.2	28.7	61.8	9.5	27.4	62.8	9.8
Bahamas	39.2	56.3	4.5	29.2	65.8	5.0	26.7	67.7	5.6
Barbados	33.2	61.1	5.7	23.6	64.6	11.8	22.5	66.4	11.1
Chile	36.7	59.0	4.3	29.5	63.9	6.6	28.5	64.3	7.2
Cuba	35.8	59.3	4.9	22.9	68.2	8.9	22.6	67.9	9.5
Guadalupe	39.5	56.2	4.3	26.0	65.8	8.2	25.8	65.9	8.3
Jamaica	36.1	60.0	3.9	30.9	62.5	6.6	28.3	65.1	6.6
Martinica	37.4	57.4	5.2	23.9	66.0	10.1	23.4	66.0	10.6
Puerto Rico	43.3	52.9	3.8	25.2	64.8	10.0	24.2	65.4	10.4
Trinidad y Tabago	40.4	55.7	3.9	32.3	62.0	5.7	28.6	65.6	5.8
Uruguay	27.9	63.9	8.2	24.4	63.3	12.3	23.9	63.4	12.7

Fuente: Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), proyecciones de población vigentes, y Naciones Unidas, *World Population Prospects: the 1994 Revision*, Nueva York, 1995.

a/ Incluye Anguila, Antigua, Aruba, Dominica, Granada, Islas Caimán, Islas Turcos y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas.

Cuadro 8

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD Y TASA DE MORTALIDAD INFANTIL,  
POR ÁREA DE RESIDENCIA Y NIVEL DE INSTRUCCIÓN DE LA MADRE,  
SEGÚN DATOS DE ENCUESTAS NACIONALES

Países	Año de la Encuesta	Período de la estimación	Área de residencia		Nivel de instrucción				Total	
			Urbana	Rural	Ninguno	Prim. inc.	Prim. com.	Sec. y más		
<b>Tasa global de fecundidad</b>										
<b>Grupo I</b>										
Bolivia	1994	1991-1994	3.8	6.3	6.5	6.0	4.9	2.7	4.8	
<b>Grupo II</b>										
Belice	1991	1986-1991	3.9	5.8	---	6.0	---	4.5	3.2	4.5
El Salvador	1993	1988-1993	2.7	5.0	5.4	4.8	3.8	2.3	3.9	
Guatemala	1987	1983-1987	4.1	6.5	7.0	5.6	3.9	2.7	5.6	
Nicaragua	1993	1987-1992	3.2	6.4	6.9	5.4	3.9	2.4	4.6	
Paraguay	1990	1987-1990	3.6	6.1	6.7	6.2	4.5	3.2	4.7	
<b>Grupo III</b>										
Brasil	1986	1983-1986	3.0	5.0	6.5	5.1	3.1	2.5	3.5	
Colombia	1990	1987-1990	2.5	3.8	4.9	3.6	2.3	1.6	2.9	
Ecuador	1994	1989-1994	3.0	4.6	6.2	5.4	4.0	2.6	3.6	
México	1987	1984-1986	3.1	5.2	6.1	5.7	3.7	2.5	3.8	
Perú	1991	1988-1991	2.8	6.2	7.1	5.1	3.1	1.9	3.5	
República Dominicana	1991	1988-1991	2.8	4.4	5.2	4.3	3.5	2.8	3.3	
<b>Grupo IV</b>										
Trinidad y Tabago	1987	1984-1987	3.0	3.1	-	3.6	3.5	3.2	3.1	
<b>Tasa de mortalidad infantil (por mil)</b>										
<b>Grupo I</b>										
Bolivia	1994	1984-1994	69	106	122	103	62	38	87	
<b>Grupo II</b>										
El Salvador	1993	1988-1993	38	44	38	53	39	24	41	
Guatemala	1987	1983-1987	65	84	82	86	61	41	79	
Nicaragua	1993	1982-1992	51	68	73	70	46	29	60	
Paraguay	1990	1980-1990	32	38	45	42	33	22	35	
<b>Grupo III</b>										
Brasil	1986	1976-1986	76	107	-	-	-	-	86	
Colombia	1990	1980-1990	29	23	61	27	22	12	27	
Ecuador	1994	1989-1994	28	51	80	---	44	---	31	40
México	1987	1982-1987	23	64	83	64	46	27	56	
Perú	1991	1981-1991	48	90	102	83	39	21	64	
República Dominicana	1991	1981-1991	37	55	48	62	47	33	45	
<b>Grupo IV</b>										
Trinidad y Tabago	1987	1977-1987	36	28	-	28	25	35	31	

**Fuente:** Informes nacionales del Programa Encuestas de Demografía y Salud DHS y del Programa Encuestas del Centro de Control de Enfermedades.

**Nota:** Nivel de instrucción: En Colombia y Perú los grupos son los siguientes: sin educación, primaria, secundaria y universitaria; en Bolivia, los grupos son: sin instrucción, básica, intermedia, media y más. En Paraguay, el grupo sin instrucción incluye a los que tienen 2 o menos años de escolaridad. En Ecuador, República Dominicana y Trinidad y Tabago el grupo secundaria y más incluye sólo secundaria. Área de residencia: En Nicaragua y El Salvador la zona urbana corresponde a las capitales nacionales. En México, la zona urbana incluye a las localidades mayores de 20 000 habitantes.