

PANORAMA SOCIODEMOGRÁFICO DE AMÉRICA LATINA¹

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.

I. SITUACION Y TENDENCIAS SOCIODEMOGRÁFICAS²

I.1 Evolucion demográfica durante la segunda mitad del siglo xx

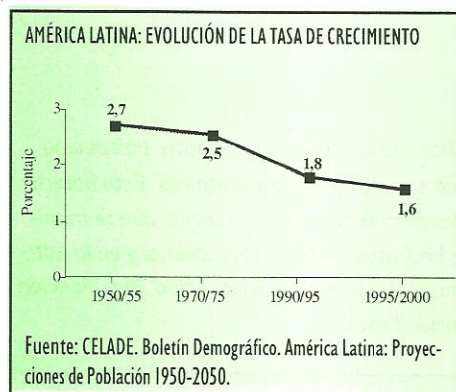
Entre 1950 y 2000 la población de América Latina y el Caribe se triplicó, al llegar a 520 millones de personas. Este aumento, sin parangón en la historia de la región, tuvo un ritmo desigual a lo largo de los últimos 50 años. Hasta mediados del decenio de 1960, el fuerte descenso de la mortalidad y la 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

1 Extraído del Documento de Informe de Seguimiento del Plan de Acción Regional latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo. Naciones Unidas-CEPAL. Vigésimo sexto período de sesiones. San José, Costa Rica, 15 al 20 de abril de 1996.

2 CEPAL/CELADE, Población, equidad y transformación productiva (LC/G.1758/Rev.1-P; LC/DEM/G.13 I/Rev.1-Serie E, NI 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.

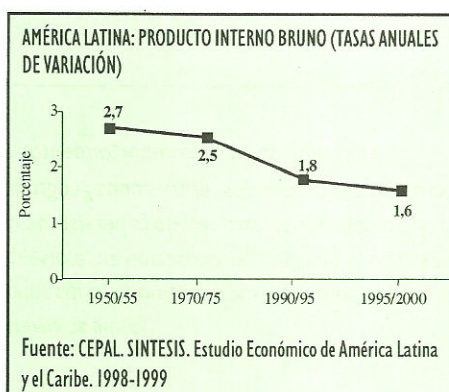
GRÁFICO 1



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

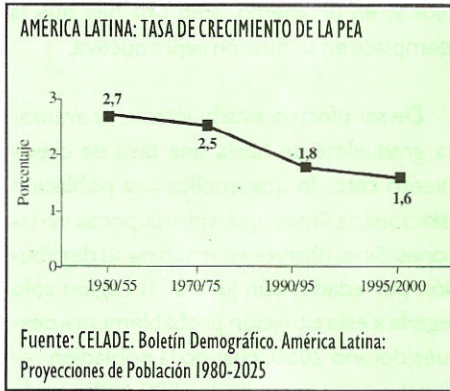
GRÁFICO 2



vez, el crecimiento de los contingentes de jóvenes en edad de trabajar contrastó con el menor dinamismo en la creación de puestos de trabajo, lo que agravó considerablemente la desocupación y el subempleo. De este modo, los efectos de la 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 50 años sea el pronunciado descenso de la fecundidad; en efecto, el número medio de hijos por mujer se redujo de 6 en 1950 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 70 años entre los inicios de la década de 1950 y 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

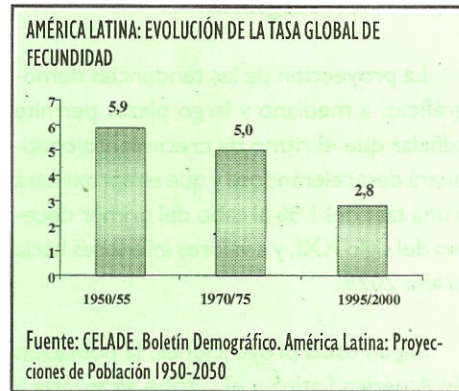
GRÁFICO 3



1990, se redujo 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. 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 de América Latina, especialmente sobre los sistemas de salud y de seguridad social.

GRÁFICO 4



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 %. 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.

1.2 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.

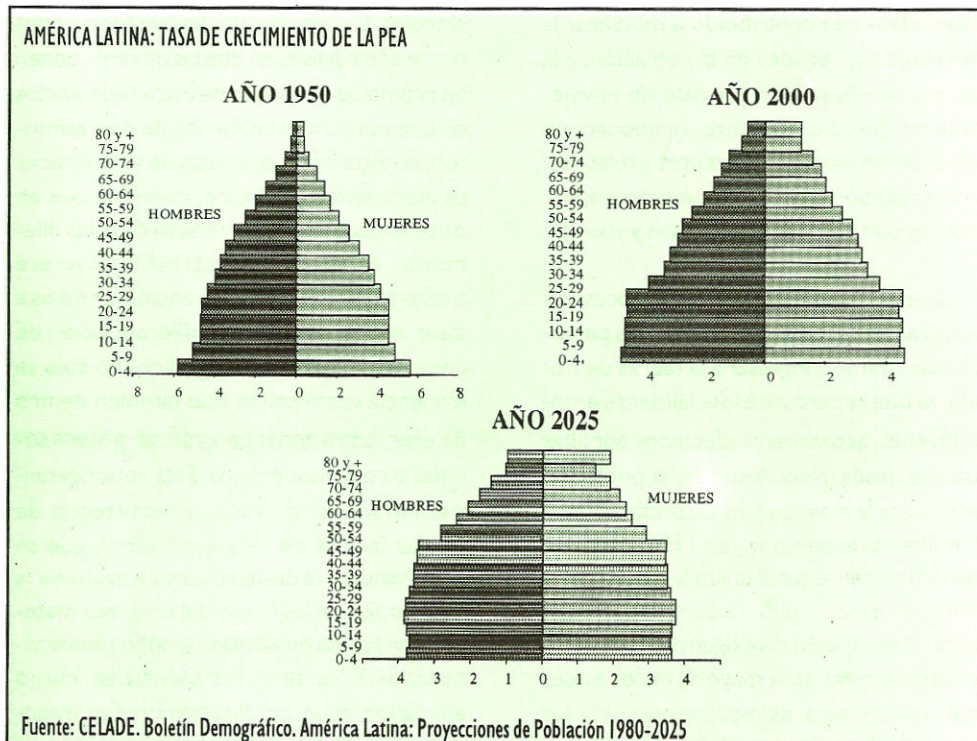
Según estas proyecciones, la población de América Latina y el Caribe alcanzaría a unos 700 millones de personas en el año 2025, 46 % mayor que la estimada para 1995. Como hipótesis, se calcula que la región podría llegar a una combinación de fecundidad y mortalidad tal que, hacia el año

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 personas³.

Debido a la disminución de la fecundidad a niveles de reemplazo, tal como se supone en las proyecciones, la tendencia al envejeci-

GRÁFICO 5



- 3 En virtud de su avanzado estado de transición demográfica, la población del Caribe se acercaría a su nivel de reemplazo hacia el año 2005

miento 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 valor⁴. 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 materno-infantil 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.

1.3 Movilidad Territorial y Distribución Geográfica

Además de los cambios mencionados, la población de América Latina y el Caribe ha

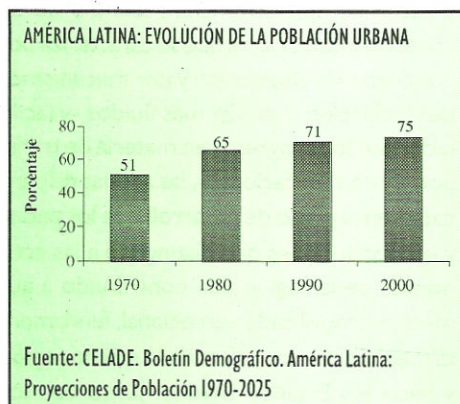
ampliado sus pautas de movilidad territorial y patrones de distribución. Dentro de un contexto internacional que se caracteriza por una creciente interacción y por mecanismos de vinculación cada vez más fluidos -y facilitados por los progresos en materia de transporte y comunicaciones-, las agudas disparidades 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 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.⁵

Junto con las tendencias comentadas se ha producido un intenso proceso de urbanización en América Latina y el Caribe. Aún

4 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.

5 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.

GRÁFICO 6



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, actualmente alrededor de las tres cuartas partes de la población total residen en localidades urbanas. Sin embargo, esta situación dista de ser homogénea, ya que los habitantes rurales de algunos países representan aún más del 55 % de la población. Un atributo de la urbanización regional es su marcada concentración: las 42 ciudades de más de un millón de habitantes congregan 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 cen-

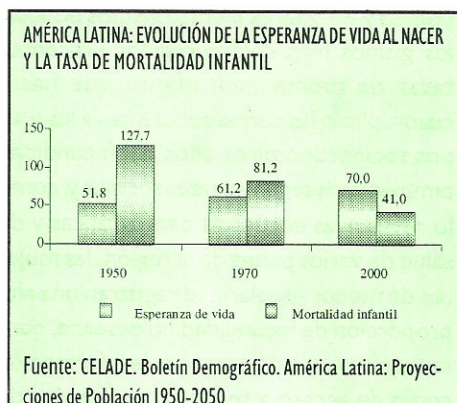
tralismo de la gestión pública- no ha significado una modificación de los patrones estructurales de la concentración, ni de las serias repercusiones que éstos provocan sobre el ambiente o el manejo de los recursos. Por su parte, las corrientes de migración interna se han ido diversificando cada vez más, 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.

2. LA POBLACIÓN EN LA AGENDA ACTUAL DEL DESARROLLO

Una de las paradojas de los años 90 es que, junto con la consolidación de un nuevo modelo de desarrollo basado en el mercado como mecanismo básico de asignación de recursos, se reforzó la convicción de que el libre juego de la oferta y la demanda no constituye un mecanismo idóneo para superar la pobreza -condición elemental para lograr una creciente equidad social- ni para asegurar un desarrollo ambientalmente sustentable. De allí que exista consenso -compartido por los gobiernos, los organismos internacionales e importantes actores de la sociedad civil- en que la sustentabilidad del desarrollo exige un enfoque integrado y sistémico.

El aumento del nivel de bienestar de la población -objeto primario del desarrollo- resulta 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

GRÁFICO 7



disponibilidad de bienes y servicios materiales (y su accesibilidad por parte de todos los sectores de la población), que sólo puede provenir del aumento de su producción -es decir del crecimiento económico-, cuyas precondiciones son estabilidad macroeconómica, un papel eficiente y activo del Estado y una adecuada infraestructura de apoyo a la producción. Dado el avanzado grado de interconexión entre las economías nacionales y el proceso de globalización, otra precondición del crecimiento -cada vez más importante- es que las economías nacionales aumenten su competitividad internacional. El carácter cambiante de la situación de los mercados mundiales hace necesario un esfuerzo constante para afianzar esta competitividad, la que no puede basarse en la sobreexplotación de los recursos naturales ni en la depresión de los salarios ni en devaluaciones sucesivas sino mas bien en la introducción de mejoras tecnológicas que contribuyan a incrementar la productividad de los factores. Como el cambio tecnológico actual es predominantemente sistémico, su utilización exige la intervención de diversos agentes (empresas, organismos de investigación, universidades, etc.) y su difusión en

todo el sistema productivo, lo que implica contar con recursos humanos capaces de comprender y aprehender el cambio. Por ende, sin una calidad compatible de recursos humanos no hay cambio tecnológico que pueda ser implantado eficazmente.

Los 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 hace que en mercados laborales que reflejen la productividad todos tengan títulos para participar en las ganancias, que tal cambio produce, lo cual tiene un sesgo en favor de la equidad. En otros términos, el desarrollo económico y social como ha sido concebido en las recientes conferencias internacionales -entre otras, la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer- no puede resultar del mero establecimiento de enclaves (tanto productivos como sociales) de riqueza dentro de territorios de pobreza sino que debe surgir como fruto de un conjunto de medidas

GRÁFICO 8

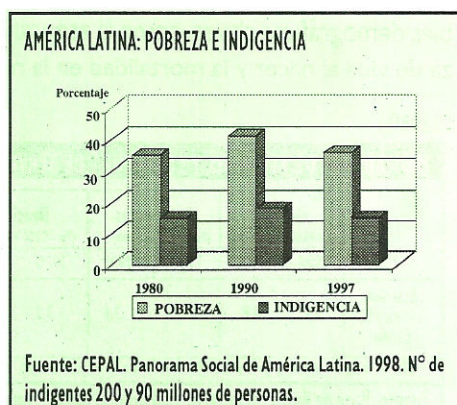
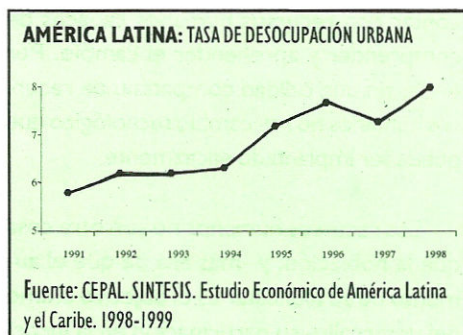


GRÁFICO 9



que permita perseguir simultáneamente crecimiento y equidad, por lo que las políticas económicas y sociales no pueden constituir mundos separados sino aspectos operacionalmente distinguibles de una sola política pública integrada.

Son varias las interacciones que se establecen entre la población y el desarrollo, entendido como un proceso de transformación productiva con equidad social (CEPAL, CELADE, 1996). Ya se indicó que la actividad económica en condiciones de alta productividad requiere recursos humanos de similar calidad, lo que, en la región, exige superar rezagos en materia de educación, capacitación laboral y salud. Estos rezagos, que repercuten en la distribución del ingreso, se manifiestan también en algunas variables demográficas claves, como la esperanza de vida al nacer y la mortalidad en la ni-

ñez, que muestran enormes diferencias entre pobres y no pobres o entre grupos étnicos; los grupos más desfavorecidos presentan tasas de mortalidad infantil que hasta cuadruplican las correspondientes a los grupos socioeconómicos altos. La fecundidad también varía según estratos sociales y, como lo revelan las encuestas demográficas y de salud de varios países de la región, las mujeres de menor escolaridad registran una alta proporción de fecundidad no deseada, consecuencia tanto de carencia de información como de acceso a servicios apropiados de salud reproductiva. La importancia de estas diferencias estriba en que la alta fecundidad contribuye a la transmisión intergeneracional de la pobreza, pues los niños nacidos en hogares pobres se desarrollan en condiciones desfavorables en materia de nutrición y atención, cuidados de salud y educación; de este modo, al llegar a adultos, estarán en malas condiciones para acceder a ocupaciones de alta productividad y tenderán a repetir la condición de bajos ingresos de sus progenitores. Este ciclo se ve reforzado cuando el número de niños en los hogares pobres es relativamente alto, ya que lo que cada uno de ellos recibe en nutrición, educación, etc. es proporcionalmente menor. Más aun, y como consecuencia de que llegan a adultos en situación de pobreza, es posible que reproduzcan las pautas de fecundidad de sus padres. Aunque las pautas de fecundidad no son

CUADRO 1

INDICADORES DE RECURSOS Y COBERTURA DE SERVICIOS DE SALUD, POR SUBREGION DE LAS AMERICAS, 1980 Y 1997														
	Médicos (Por 10.000 habitantes)		Enfermeras (Por 10.000 habitantes)		Dentistas (Por 10.000 habitantes)		Camas de Hospital (por 1.000 habitantes)		Cobertura de Inmunización de Infantes (%)					
									DTP*		OPV*		BCG*	
	1980	1997	1980	1997	1980	1997	1980	1997	1980	1997	1980	1997	1980	1997
América Latina y El Caribe	9,1	14,8	4,2	7,6	3,3	4,9	2,8	2,5	38	83	74	88	54	97

* DTP = Difteria, tétanos y pertussis. OPV= Vacuna oral de poliomielitis. BCG = Tuberculosis.

Fuente: Base de datos regional de mortalidad de OPS. analisis y computo por el programa especial de analisis de salud. OPS.

el principal mecanismo responsable de la aparición y reproducción de la pobreza, ellas configuran una de las formas de transmisión intergeneracional de la pobreza.

Las condiciones del contexto sociodemográfico regional involucran restricciones y potencialidades para el cumplimiento de las recomendaciones y compromisos contraídos en las cumbres internacionales. Entre los numerosos obstáculos que se interponen a esta tarea, se encuentran la pertinencia de la pobreza, la insuficiente generación de puestos de trabajo (en particular en los sectores de mayor productividad), los marcados rezagos en materia de equidad social y de género, la vulnerabilidad del crecimiento económico, las limitaciones al ejercicio pleno de los derechos de los individuos y el peso de las inercias socioculturales e institucionales. Sin embargo, las nuevas concepciones del desarrollo y el reconocimiento de sus vínculos interactivos profundos con la población -en materia de recursos humanos, equidad social y sustentabilidad ambiental- abren un amplio espacio para avanzar en la senda trazada por el Programa de Acción (PA) de la CIPD. En este sentido, los países de la región han emprendido esfuerzos importantes, como las medidas destinadas a modernizar el papel del Estado, la racionalización del gasto social, la profundización de las iniciativas de descentralización, la revalorización de las formas democráticas y el reconocimiento de la importancia crucial del respeto irrestricto al libre ejercicio de los derechos de las personas.

3. OBSTÁCULOS EN EL CAMINO HACIA LA EQUIDAD SOCIAL

Como lo ponen de manifiesto los impor-

tantes 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 indígenas 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 po-
blación 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.

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 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 examinan 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. 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 equi-

dad 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 des-



censo 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.

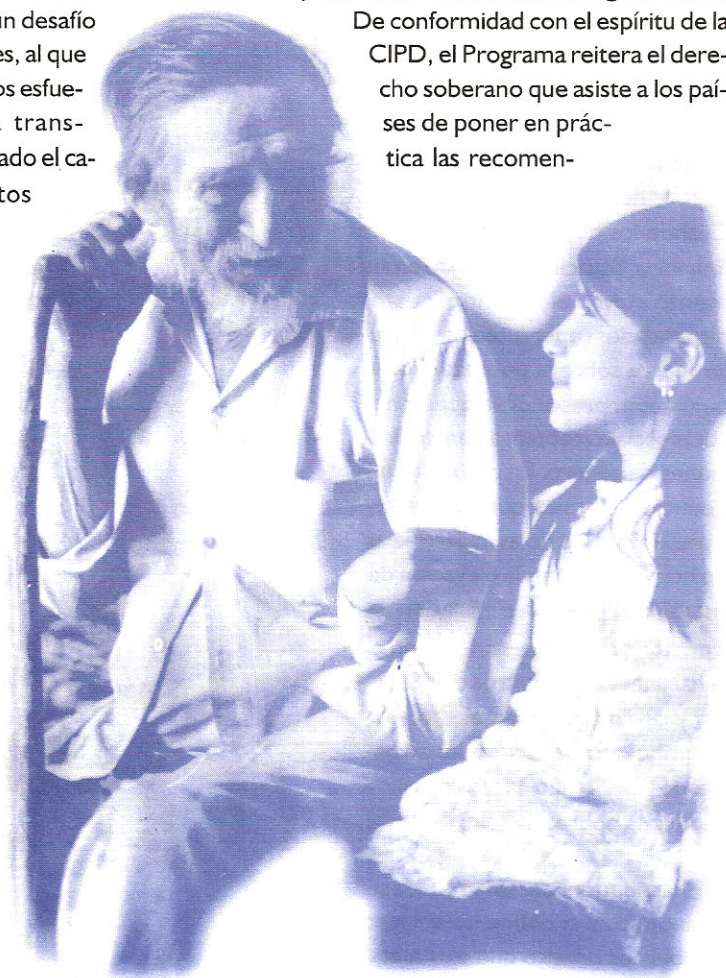
La superación de las múltiples formas de inequidad social existentes en la región representa un desafío de enormes proporciones, al que se debe hacer frente en los esfuerzos en favor de una transformación productiva. Dado el carácter histórico de estos rezagos de la equidad y la pertinacia de los mecanismos 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.

4. 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 claves 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.

De conformidad con el espíritu de la CIPD, el Programa reitera el derecho soberano que asiste a los países de poner en práctica las recomen-



daciones 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.

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 de población 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, culturales. Pero también es necesario contar con una política de población que contribuya a promover la 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 a la que han debido enfrentarse, los países de la región adquirieron amplia experiencia en cuanto a los mecanismos para definir políticas y programas de población. 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 en-

cargado 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 encañados con otras políticas económicas y sociales y especificar mecanismos de seguimiento y evaluación.