

NACIONES UNIDAS

COMISIÓN ECONÓMICA  
PARA AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE (CEPAL)



Distr.  
RESTRINGIDA

LC/DEM/R.298  
30 de mayo de 1999

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

Centro Latinoamericano y Caribeño  
de Demografía (CELADE) – División de Población

# VULNERABILIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Santiago de Chile, 1999

Este trabajo, preparado por el consultor Roberto Pizarro Hofer, es una contribución al proyecto de investigación aplicada sobre las relaciones entre dinámica de la población, pobreza y vulnerabilidad en áreas urbanas latinoamericanas que realiza el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población, con el apoyo financiero del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de las organizaciones citadas.



NACIONES UNIDAS

COMISIÓN ECONÓMICA  
PARA AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE (CEPAL)



Distr.  
RESTRINGIDA

LC/DEM/R.298  
30 de mayo de 1999

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

Centro Latinoamericano y Caribeño  
de Demografía (CELADE) – División de Población

# VULNERABILIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Santiago de Chile, 1999



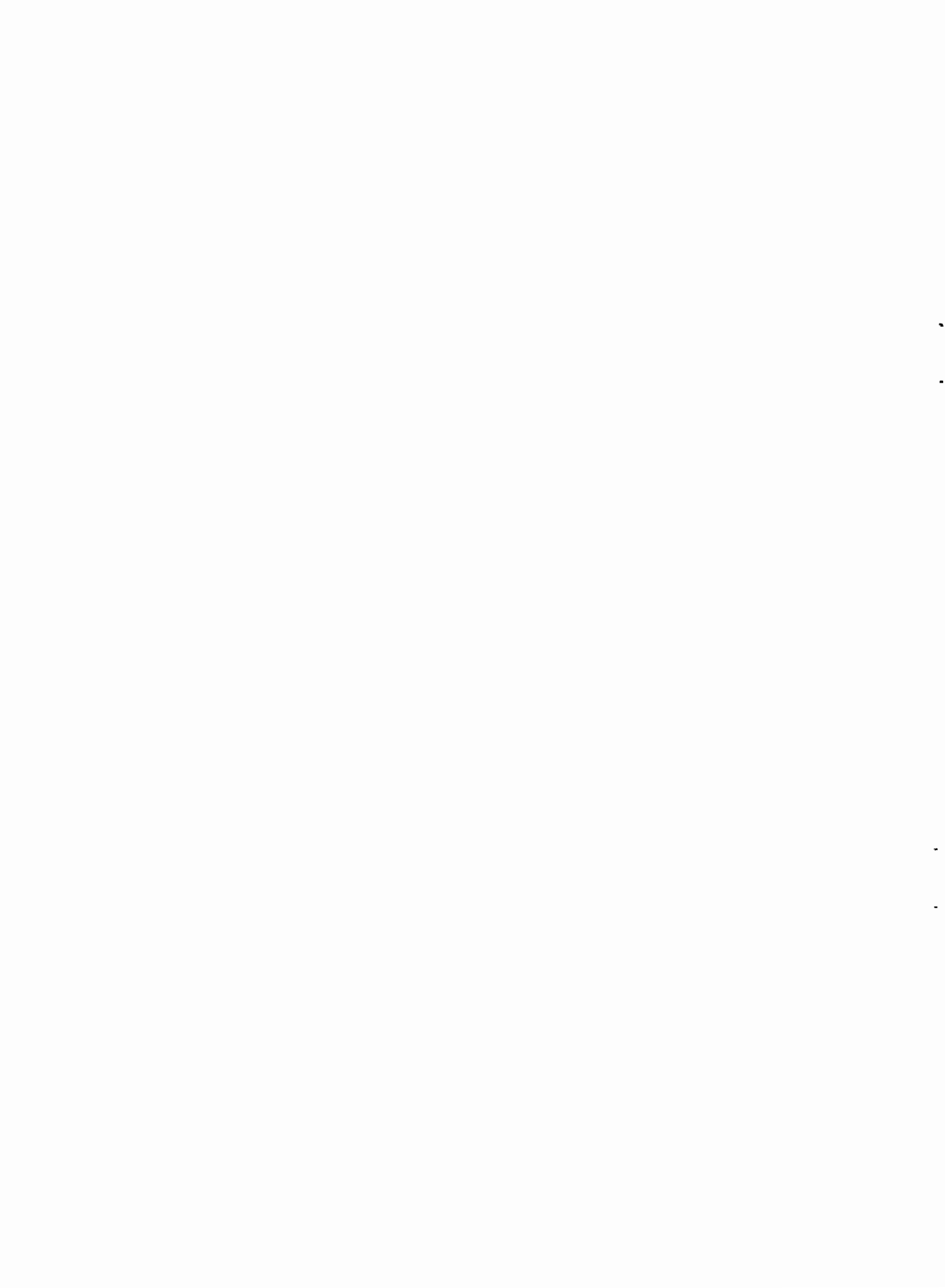
900020825 - BIBLIOTECA CEPAL

Este trabajo, preparado por el consultor Roberto Pizarro Hofer, es una contribución al proyecto de investigación aplicada sobre las relaciones entre dinámica de la población, pobreza y vulnerabilidad en áreas urbanas latinoamericanas que realiza el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población, con el apoyo financiero del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de las organizaciones citadas.



## ÍNDICE

<b>RESUMEN</b> .....	5
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	7
<b>I. POBREZA Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO</b> .....	9
I.1 Pobreza y marginalidad .....	11
I.2 Patrón de desarrollo vigente y desprotección social .....	13
I.3 Dimensión de la pobreza y de las desigualdades .....	14
<b>II. POBREZA, EXCLUSIÓN Y VULNERABILIDAD</b> .....	18
II.1 Enfoque de la pobreza .....	18
II.2 El concepto de exclusión .....	19
II.3 Vulnerabilidad y pobreza .....	21
<b>III. FACTORES DE VULNERABILIDAD Y GRUPOS VULNERABLES</b> ...	24
III.1 Desempleo y precariedad del trabajo .....	26
III.2 Capital humano: la transmisión intergeneracional de la pobreza .....	29
III.3 Desaprovechamiento de los activos productivos .....	32
III.4 Impacto sobre las relaciones sociales .....	33
III.5 Grupos vulnerables .....	34
<b>IV. LA INSTITUCIONALIDAD PARA LA POLÍTICA SOCIAL</b> .....	35
IV.1 La erradicación de la pobreza como tarea de la sociedad .....	35
IV.2 Requisitos para la política social .....	36
IV.3 Características de la actual institucionalidad .....	38
<b>REFLEXIONES FINALES</b> .....	46
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	48



## RESUMEN

El nuevo patrón de desarrollo que caracteriza a los países de América Latina y el Caribe destaca no sólo por la estabilidad macroeconómica y la recuperación del crecimiento sino también por su incapacidad para materializar efectivos avances sociales. En este sentido llama la atención que durante los años noventa, junto a la persistencia de la pobreza y la profundización de las desigualdades, haya aparecido un nuevo fenómeno social: la vulnerabilidad.

Este documento destaca, en primer lugar, la relevancia que adquiere el concepto de vulnerabilidad social como elemento para entender tanto las condiciones objetivas de indefensión en que se encuentran los sectores subordinados de la sociedad como la percepción subjetiva de inseguridad derivada de la modificación radical de las reglas del juego económicosociales.

En segundo lugar, el trabajo revisa la institucionalidad que actualmente existe en los países de la región para llevar a cabo las políticas y programas sociales. Sobre esta base, se examina una institucionalidad más apropiada para reducir los desequilibrios derivados del nuevo patrón de desarrollo. Entre otros aspectos, se destaca con especial énfasis la necesidad de establecer, en el plano gubernamental, una autoridad social al mismo nivel que la autoridad económica y la autoridad política.





## INTRODUCCIÓN

El término de los paradigmas que caracterizaron al siglo XX en los centros industrializados fue acompañado en América Latina y el Caribe por una crisis económica, social y política de envergadura tal que culminó con el replanteamiento del patrón de desarrollo de los últimos cuarenta años. La apertura hacia el mercado mundial, el retiro del Estado de la actividad productiva y el papel predominante del mercado en la asignación de los recursos se convirtieron en los ejes del nuevo patrón de desarrollo en los países de la región. En el plano macroeconómico, y en procura de alcanzar una inflación reducida, el sector público otorgó prioridad al manejo equilibrado de las cuentas fiscales y al control riguroso de la oferta monetaria. En el plano social, las políticas de atención universal abrieron paso a la focalización de los recursos públicos en los grupos más carenciados y, además, el sector privado extendió sus inversiones hacia la educación, la salud y la previsión social.

En los años noventa, una vez superada la crisis, no se ha logrado la consolidación de un crecimiento sostenido; por su parte, el ritmo de reducción de la pobreza se atenuó en comparación a las décadas previas al ochenta y, sobre todo, se amplió la brecha de la desigualdad (Altimir, 1997; CEPAL, 1996; CEPAL, 1997). El deterioro social de los países de la región va acompañado por un fenómeno psicosocial de naturaleza inédita: la desconfianza en el actual patrón de desarrollo y en el tipo de modernización que lo caracteriza. En efecto, existen indicaciones de que una amplia mayoría de ciudadanos se siente insatisfecha tanto con la distribución desigual de los frutos del crecimiento como con su participación poco equitativa en las oportunidades y riesgos propios de la modernización y la globalización. En particular, los grupos descontentos perciben que las nuevas instituciones sociales (por ejemplo, los sistemas privados de salud y previsión social) aumentan la inseguridad y vulnerabilidad de las personas<sup>1</sup>. Esta percepción parece atribuirse al sentimiento de indefensión generado por el repliegue del Estado desde su función protectora del pasado —que, incluso en las limitadas condiciones de subdesarrollo, desempeñaba un destacado papel, especialmente en favor de las capas medias y grupos urbanos de bajos ingresos— y al agotamiento de aquellos referentes paradigmáticos de transformación que ofrecieron esperanzas de una mejor vida para los grupos sociales subordinados en los países de la región. Quizás sea esta la razón para que, por ejemplo, los jóvenes no encuentren en la actividad política una gran motivación o para que los partidos tradicionales se vean reemplazados por nuevos liderazgos, muy distantes de las concepciones ideológicas conocidas históricamente.

De esta manera, la problemática social del presente ciclo histórico tiene formas muy distintas a la que caracterizó a los países de la región desde los años treinta a los setenta. El vínculo entre desarrollo y pobreza adquirió nuevas especificidades, que son propias del actual rumbo que adoptaron la economía y el Estado. La destacada importancia que se otorga a la macroeconomía no ha permitido encontrar todavía caminos apropiados para enfrentar la persistencia de la pobreza y la ampliación de las desigualdades. Paralelamente, el desamparo económico, social e ideológico en que se encuentran vastos grupos urbanos —y también algunos

---

<sup>1</sup> Véase en PNUD (1998) la paradoja del actual tipo de modernización con insatisfacción e inseguridad humana. Si bien se refiere específicamente al caso chileno, parece ser una caracterización perfectamente generalizable para varios países de la región.

rurales, como las etnias originarias— convierte a la vulnerabilidad social en un concepto interpretativo vigoroso para entender la persistencia de la pobreza y la ampliación de las desigualdades que caracterizan a la región.

La vulnerabilidad tiene expresiones distintas según se trate de países, de territorios subnacionales, de rubros productivos, de comunidades o de hogares. En estos últimos, por ejemplo, la vulnerabilidad, los comportamientos demográficos y las pautas disfuncionales de estructuración familiar suelen acompañar a la pobreza, conformando un verdadero síndrome de desventaja social. Se consolida así un círculo que tiende a reproducir, de generación en generación, las condiciones de vida desmedradas. Esta conjunción de factores se yergue también como un obstáculo para las políticas sociales que procuran atenuar la pobreza y reducir las desigualdades.

Por otra parte, la institucionalidad para llevar a cabo la política y los programas sociales dentro de las condiciones del nuevo patrón de desarrollo no se ha renovado plenamente. El paso desde las políticas sociales universales a las políticas focalizadas, la atención especial que demandan los grupos vulnerables, la relevancia que adquirieron los enfoques territoriales, la necesaria articulación entre lo público y lo privado y la participación de la sociedad civil en los programas sociales son aspectos que no encuentran todavía una adecuada estructura institucional. La prioridad otorgada a los equilibrios macroeconómicos y la preponderancia que alcanza la autoridad económica ponen en segundo plano la búsqueda de los equilibrios sociales, sin dar suficiente relevancia a una efectiva autoridad social.

Este documento se propone, en primer lugar, hacer una revisión conceptual de los distintos enfoques que han interpretado la realidad social de la región en las últimas décadas. Considerando el nuevo patrón de desarrollo emergente y sus particularidades sociales, se discuten los conceptos de pobreza, marginalidad, exclusión y vulnerabilidad. Se destaca la importancia que asumió el concepto de vulnerabilidad social y los factores que lo caracterizan, en procura de entender tanto las condiciones objetivas de indefensión en que se encuentran los sectores subordinados de la sociedad como la percepción subjetiva de inseguridad derivada de la modificación radical de las reglas economicosociales.

En segundo lugar, el trabajo revisa la estructura institucional actualmente existente en los países de la región para llevar a cabo las políticas y programas sociales. A partir de esta revisión crítica se propone una institucionalidad más apropiada para reducir los desequilibrios derivados del nuevo patrón de desarrollo y se destaca con especial énfasis la necesidad de establecer una autoridad social al mismo nivel que la autoridad económica y la autoridad política.

Finalmente, es preciso destacar que este trabajo se inscribe en una investigación, de más largo alcance, orientada a descubrir los vínculos entre vulnerabilidad social, pobreza y dinámica de la población.

## I. POBREZA Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

A las puertas de finalizar el siglo XX, el mundo entero se encuentra remecido por notables transformaciones políticas, económicas e ideológicas. En América Latina y el Caribe sus efectos han sido manifiestos en el sector privado, las organizaciones sociales, las personas, la política pública y las propias concepciones teóricas que durante varias décadas caracterizaron el pensamiento y la acción en nuestras sociedades. Entre las transformaciones más distintivas se destacan:

- i) La sorpresiva hecatombe del “socialismo real” y la restitución de las economías de mercado en los países del este europeo. El impacto ideológico, político, social y económico de este hecho tuvo una característica contradictoria, pues hizo renacer las esperanzas libertarias de millones de personas que vivieron la experiencia de los regímenes del socialismo real; sin embargo, vastas capas de población de los países del capitalismo periférico se enfrentaron, con asombro, al sorpresivo aniquilamiento del paradigma que durante la mayor parte del siglo XX, fue el punto de referencia para sus aspiraciones de una vida mejor.
- ii) El repliegue del “Estado de bienestar” en Europa occidental, que adquirió su máxima expresión durante el gobierno conservador de Margaret Thatcher en el Reino Unido. La crisis fiscal del Estado europeo y el auge de la filosofía económica neoliberal frenaron las políticas keynesianas de defensa de la demanda, que garantizaban el empleo y promovían programas sociales públicos de naturaleza universal. El reciente retorno de gobiernos socialdemócratas no detuvo el repliegue del “Estado de bienestar”, aunque ha adoptado expresiones más moderadas. Este hecho confirma la dimensión histórica del agotamiento del largo ciclo keynesiano, independientemente de la alternancia de los gobiernos.
- iii) El desastre del “socialismo real”, el repliegue del “Estado de bienestar” y el término del mundo bipolar condujeron a un cambio radical en las estrategias de desarrollo que por varias décadas caracterizaron a los países de la periferia. Los ajustes financieros y las reestructuraciones económicas exigidos por los organismos internacionales —a instancias del capitalismo industrializado— establecieron, como prioridades de la política pública, nuevos ejes en el patrón de desarrollo de la periferia: la apertura hacia el mercado mundial, el retiro del Estado de la actividad productiva, la hegemonía del sector privado y el ordenamiento fiscal y monetario.
- iv) La globalización se convirtió en una realidad incontestable, que surge de las nuevas exigencias de reproducción del capital. Los altos grados de concentración y centralización del capital internacional y las limitaciones que el capital local encuentra en los mercados internos empujaron a los estados nacionales a profundizar la integración económica en el mercado global. La apertura productiva, comercial y financiera caracterizó, en las últimas dos décadas, el discurso de los gobiernos, de las agencias internacionales y de las organizaciones empresariales. La presión en favor de la liberalización adquirió su máxima expresión en los acuerdos establecidos en la

Ronda Uruguay del GATT, en la que se establecieron los patrones institucionales para una más plena globalización de la economía mundial.

- v) Un componente muy específico de la globalización ha sido la impresionante internacionalización de las comunicaciones<sup>2</sup>, que acompañó a la mundialización de los negocios, con efectos sociales, culturales y políticos que sorprenden y remecen cotidianamente a las sociedades del capitalismo periférico. La uniformidad de los mensajes culturales se encuentra presente incluso en el plano sociodemográfico, donde se aprecia que las mujeres, independientemente de su estrato social, declaran un número ideal de hijos que no varía substancialmente. Sin embargo, en la práctica, la fecundidad es muy superior a la deseada en los estratos de bajos ingresos (CELADE, 1998).
- vi) Un aumento de las desigualdades sociales dentro de los países ricos y entre éstos y los países periféricos, producto de una “globalización sin mapa ni brújula”<sup>3</sup>. Asimismo, la globalización actual condujo a una mayor vulnerabilidad de los países periféricos y en ellos se agudizó la desigualdad social y territorial y aumentó la vulnerabilidad de los grupos más débiles.

En casi todos los países de América Latina y el Caribe, el ajuste macroeconómico, la reestructuración productiva y la disminución del papel del Estado se produjeron en la década de 1980, con la excepción de Chile, que, bajo un gobierno autoritario, inició estas transformaciones a partir de mediados de los años setenta y las profundizó posteriormente.

Los resultados sociales y económicos de la década de los años ochenta llevaron a que la CEPAL la calificara como “perdida para el desarrollo” porque, en el recuento final, la violencia represiva de los Estados, la caída del producto, el desempleo y el aumento de la pobreza generaron un dramático retroceso en los niveles de desarrollo en América Latina y el Caribe<sup>4</sup>.

En el primer quinquenio de los años noventa, los avances hacia la estabilidad macroeconómica y la inserción internacional, así como la recuperación de la democracia, estimularon el crecimiento; sin embargo, éste todavía no logra alcanzar un verdadero dinamismo. Paralelamente, se observa la persistencia de un alto número de ciudadanos latinoamericanos y caribeños que viven en condiciones de pobreza y la agudización de la mala distribución del ingreso (CEPAL, 1996).

---

<sup>2</sup> Este es un rasgo que establece una clara diferencia entre la presente globalización y la histórica internacionalización de la vida económica. Esta última fue una característica del capitalismo desde antes de la primera guerra mundial y hasta el tercer cuarto del presente siglo.

<sup>3</sup> El término entrecomillado está citado en PNUD (1997). Allí se destaca que la participación del 20% más pobre de la población en el ingreso mundial se redujo desde el 2.3% que tenía en 1960 a sólo el 1.1% actual. Paralelamente, la desigualdad entre el 20% más rico y el 20% más pobre aumentó desde 30 a 1 en 1960 hasta 78 a 1 en 1994.

<sup>4</sup> Los altos costos del ajuste y las reestructuraciones productivas de los años ochenta impulsaron a la CEPAL a proponer la estrategia de “transformación productiva con equidad” (CEPAL, 1990). Por otra parte, Altimir destaca que en 1990 el bienestar social global, medido por el ingreso nacional real per cápita, fue —para la región en su conjunto— un 15% inferior al de 1980 (Altimir, 1997).

Los gobiernos de la región dieron prioridad a la estabilidad macroeconómica y al desarrollo de condiciones que facilitarían una ubicación competitiva de los empresarios en el mercado internacional. Por otra parte, la función social del Estado fue radicalmente redefinida. Las políticas de educación, salud y previsión social universales, que caracterizaron en el pasado al sector público, dejaron su lugar a las denominadas “políticas de focalización”, cuya atención se orienta hacia aquellos grupos humanos que se encuentran en condiciones altamente vulnerables, tanto como consecuencia del ajuste de los años ochenta como de la posterior consolidación del nuevo patrón de desarrollo de los años noventa.

La preocupación por los grupos sociales que quedaron en mayor desamparo como resultado de la nueva realidad económica y política mundial y regional se expresó en los años noventa en muchas reuniones internacionales, cuyos esfuerzos se centraron en el análisis y elaboración de recomendaciones en favor de los grupos vulnerables: la Convención Internacional de los Derechos del Niño, la Conferencia Internacional de la Mujer en Beijing, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo y las sucesivas reuniones sobre las etnias originarias.

No debiera sorprender, entonces, que en 1995 se haya realizado la Primera Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, cuya preocupación estuvo en los temas de pobreza, empleo e integración social. La creciente inquietud por estos temas llevó al PNUD a elaborar durante toda la década de 1990 diversos informes analíticos y metodológicos, que resultaron en significativos aportes. Adicionalmente, las publicaciones del Banco Mundial —e incluso del FMI— sobre la pobreza tuvieron una inesperada frecuencia en los años noventa. Todo esto revela, en definitiva, una alta preocupación por los efectos sociales del nuevo patrón de desarrollo y por sus implicaciones en el plano económico y en el político.

### **1.1. Pobreza y marginalidad**

Después de la crisis de los años treinta y hasta fines del decenio de 1970, el patrón de desarrollo latinoamericano —basado en la industrialización y el mercado interno, con un Estado productor, generador de empleos y proveedor de servicios sociales— estimuló un masivo flujo migratorio desde el campo a las ciudades. Las oportunidades de trabajo en la industria y en las empresas públicas y el acceso a los beneficios de salud, educación y previsión social que ofrecía el Estado favorecieron principalmente a las poblaciones radicadas en las ciudades. Paralelamente, la agricultura registraba una baja productividad, con relaciones sociales de carácter patriarcal y en abierto contraste con el proceso de modernización que generaba la industrialización. En tales condiciones, los campesinos optaron por buscar mejores condiciones de vida en las zonas urbanas, lo que hizo crecer el “allegamiento” y las “poblaciones marginales” en las ciudades.

A mediados de los años sesenta, el sacerdote jesuita Roger Vekemans explicó la condición social que caracterizaba a los países de América Latina a partir del concepto de marginalidad, destacando que: “... desde el punto de vista social, el subdesarrollo se refleja fundamentalmente en marginalidad. Sólo las consideraciones sobre marginalidad y, por consiguiente, aquellas correlativas sobre integración, hacen posible evaluar la situación popular en América Latina.

Otras categorizaciones, como las de subdesarrollo, de la miseria, de la pobreza, etc., por muy válidas que sean, serán insuficientes frente al carácter específico del fenómeno que se trata de evaluar y, por ende, de solucionar.”(DESAL, 1965).

Independientemente de las pretensiones de convertir el concepto de marginalidad en un paradigma explicativo del subdesarrollo latinoamericano —lo cual provocó algunas críticas sustantivas<sup>5</sup>— debe reconocerse su relevancia para explicar la problemática social y política de ese período histórico que, sin duda alguna, aparece especialmente asociado a una época en que las exigencias de reformas estructurales desafiaban vigorosamente las estructuras de poder en la región. Paralelamente, la marginalidad urbana adquirió mayor fuerza como producto del proceso migratorio campo-ciudad, y las tomas de tierras urbanas se convirtieron en una realidad social y política.

La mayor parte de los partidos políticos de centro e izquierda de la región incorporaron a sus programas, con distintos grados de radicalidad, propuestas para modernizar la agricultura y la vida campesina y también para aliviar las condiciones de pobreza de las poblaciones marginales.

La reforma agraria era concebida como una transformación indispensable para aumentar la productividad de la tierra agrícola y modificar las concepciones patriarcales en el campo. En las áreas urbanas se desarrollaron organizaciones sociales vinculadas a los pobres de las ciudades<sup>6</sup>, y en algunos países de la región se ampliaron las iniciativas gubernamentales de construcción de viviendas básicas, planificación urbana y aumento de las inversiones de infraestructura social<sup>7</sup>, para atender los problemas de los “allegados” y las “poblaciones marginales”.

Por cierto, y aunque ha adquirido nuevas especificidades, la marginalidad todavía sigue siendo un fenómeno propio de la urbanización. Los elevados costos de los terrenos y de la infraestructura social en el centro de las ciudades obliga a que la política de viviendas sociales desarrolle sus programas en suelos de menor costo de la periferia urbana. Consecuentemente, la segmentación social se vio acrecentada por este nuevo componente que se agrega a los factores culturales de discriminación propios del manejo del poder que ejercen los grupos dominantes.

De tal manera, la separación física entre pobres y ricos en Santiago, Guayaquil, Río de Janeiro o Ciudad de Guatemala constituye hoy una realidad más evidente que en el pasado, y que, además, se convierte en un elemento de reproducción de la pobreza, dadas las limitaciones de calidad que son patentes en los servicios educacionales y de salud en las áreas alejadas de los centros urbanos.

---

<sup>5</sup> La crítica más relevante en la época fue la de Anibal Quijano (ILPES-OIT, 1970), quien señaló que la marginalidad era propia y funcional al desarrollo capitalista y que, consecuentemente, su superación requería la transformación de las estructuras de poder del sistema.

<sup>6</sup> Vekemans proponía la “promoción popular” como una forma de organización de los pobres urbanos para luchar por soluciones a su condición de marginales.

<sup>7</sup> A mediados de los años sesenta varios países de América Latina crearon los ministerios de vivienda, en procura de responder a las exigencias de ordenamiento territorial, infraestructura y vivienda social que la nueva realidad de la pobreza urbana implantó en las grandes ciudades.

## **I. 2. Patrón de desarrollo vigente y desprotección social**

La agudización de las contradicciones del patrón de desarrollo de la posguerra en los países de América Latina y el Caribe —inserta en un marco internacional de agotamiento del “Estado de bienestar” y de desastre del “socialismo real”— conllevó profundos ajustes y transformaciones estructurales en la década de 1980. En los años noventa, ya consolidadas estas transformaciones, es posible hablar de la presencia de un nuevo patrón de desarrollo, cuyos efectos en el plano social obligan a una revisión conceptual y a un replanteo de la política pública.

La apertura de la economía hacia el mercado internacional hizo perder vigor al sector industrial fundado en la demanda interna, en favor de la minería, la agricultura y la pesca para la exportación. Para poder enfrentar la competencia internacional estos sectores se vieron obligados a introducir mejoras tecnológicas y de productividad, en algunos casos con cierto avance en la incorporación de valor agregado. El nuevo énfasis productivo para la exportación, con escasos encadenamientos hacia el conjunto de la economía, restringió la capacidad de oferta de empleos. Como consecuencia se acentuó la heterogeneidad estructural de la economía, con un sector moderno, de avanzada tecnológica y alta productividad, volcado al mercado internacional, y que demanda principalmente fuerza de trabajo de alta calificación; por otra parte, se amplió el sector atrasado de la economía, lo que se tradujo en un notable incremento de la ocupación informal.

Adicionalmente, el Estado aplicó medidas desregulatorias en el campo laboral y en el impositivo, que apuntaron a reducir costos y favorecer la posición competitiva de los empresarios en el mercado internacional. Se sancionaron leyes destinadas a flexibilizar las relaciones contractuales en el mercado de trabajo, debilitándose la posición negociadora de los trabajadores y fortaleciéndose la posición empresarial. En el sistema impositivo, la legislación de los países de la región se orientó a reducir las cargas directas sobre las empresas.

Finalmente, la política social del Estado perdió la connotación universal que tuvo en el pasado. Los servicios sociales, tradicionalmente financiados y gestionados por el sector público, se segmentaron. Nacieron los sistemas privados de salud y previsión y se multiplicaron los establecimientos educacionales destinados a los hijos de los grupos de altos ingresos; por otra parte, permaneció bajo la responsabilidad del Estado una oferta de menor calidad de estos servicios, dirigida a los grupos de menores ingresos.

En las condiciones descritas, a comienzos del próximo milenio la pobreza y la ampliación de las desigualdades se convertirán en temas ineludibles de la agenda regional. Al denominado costo social del ajuste de los años ochenta, asociado especialmente al aumento del desempleo y de la informalidad, le acompañarán los problemas sociales emergentes de los años noventa, que se expresan en corrupción, drogadicción, delincuencia juvenil y violencia. Estos nuevos males sociales y la emergencia de los denominados grupos vulnerables constituyen la expresión más dramática y distintiva del aumento de la vulnerabilidad social.

Por otra parte, el nuevo patrón de desarrollo pone de manifiesto dos contradicciones verdaderamente relevantes en la hora actual. La primera, que la pobreza y las desigualdades, en su contraste con la riqueza y la concentración de oportunidades, se hacen más evidentes con la

masificación y globalización de los medios de comunicación. Bajo estas nuevas condiciones se amplían las aspiraciones de consumo y también las frustraciones de los sectores de menores ingresos. La segunda se refiere a que la mayor participación en el mundo global coloca a los países de la región frente a un serio desafío económico, de carácter sistémico. El éxito en la lucha competitiva en el plano internacional se encuentra limitado precisamente por los altos niveles de pobreza y de distribución del ingreso. En estas condiciones, sin un aprovechamiento pleno de todos los recursos humanos, será difícil alcanzar altos niveles de productividad y lograr una mejor posición económica en los mercados mundiales.

Consecuentemente, al carácter tradicionalmente ético de la reflexión en torno a la pobreza y las desigualdades deben agregarse los efectos que la persistencia de estos flagelos pudiera tener sobre la viabilidad económica y la inestabilidad política en países que recientemente retoman su recuperación económica y reconstruyen los sistemas democráticos (UNCTAD,1997).

### **1.3 Dimensión de la pobreza y de las desigualdades**

Hasta antes de 1980, los países de América Latina y el Caribe habían experimentado una tendencia persistente a la disminución de la pobreza, que en 1980 llegaba al 35%, en comparación al 51% de 1960. El ajuste y las reformas económicas de la década de 1980 remecieron a la sociedad latinoamericana y afectaron especialmente a los grupos sociales más débiles. En efecto, la caída del ingreso per cápita fue acompañada por un notable aumento de la pobreza, que creció a un 41% en 1990. En la década actual, la recuperación del crecimiento ayudó sólo en escasa medida a la disminución de la pobreza, sin que se aprecie tendencia alguna al mejoramiento en la distribución del ingreso. Así, en 1995 la población pobre se redujo apenas a un 39%, lo que en términos absolutos representa 210 millones de pobres, la cifra más alta jamás conocida en la región. Entretanto, la distribución del ingreso reflejó un aumento generalizado de los niveles de desigualdad, incluso en aquellos países que, como Chile y Argentina, habían alcanzado altas tasas de crecimiento en dicho período (CEPAL, 1997).

Cabe deducir que la persistencia de la pobreza y la ampliación de las desigualdades se encuentran asociadas muy específicamente al ajuste y a las reformas económicas de los años ochenta y, posteriormente, a la consolidación del patrón de desarrollo actualmente vigente. Consecuentemente, la persistencia de la pobreza en el período de crecimiento de los años noventa desmiente la afirmación de los "teóricos del derrame" en cuanto a la existencia de una relación positiva automática entre crecimiento económico y disminución de la pobreza.

Sin embargo, y para colocar las cosas en sus justos términos, no se puede desconocer que el crecimiento, unido a una baja inflación, constituye un marco necesario para mejorar la situación de pobreza. Pero ello es insuficiente. Se necesitan condiciones complementarias para que el crecimiento económico favorezca el desarrollo social. En primer lugar, no sirve cualquier tipo de crecimiento, pues se precisa de un crecimiento firme y sostenido y no de uno inestable. El caso de Chile es representativo de esta situación. Con un crecimiento que ya lleva 15 años consecutivos y con niveles de inflación que se han mantenido en cifras de un dígito durante los últimos cinco años, la pobreza se redujo notablemente (desde un 45% en 1987 a un 23% en



1996). No obstante, y como lo destaca el Gobierno, ello fue posible no sólo gracias a las apropiadas condiciones macroeconómicas y al crecimiento sino también al mayor gasto social y a políticas y programas que apuntaron a mejorar la cobertura y calidad en salud, educación y vivienda, a incrementar la inversión en infraestructura social y a focalizar algunas iniciativas para atender a los grupos más vulnerables de la sociedad.<sup>8</sup>

Por otra parte, el aumento de la concentración del ingreso en los años noventa puso en mayor evidencia las desigualdades. Así se destaca en *Panorama Social 1996*: “Las esperanzas cifradas en que la recuperación de los niveles previos de producción o el inicio de un nuevo proceso de crecimiento permitirían invertir en el deterioro de la distribución del ingreso que se produjo en los años ochenta no han encontrado hasta ahora confirmación en los hechos. En efecto, de las tendencias de la primera mitad de los años noventa (1990-1994) se desprende que el dinamismo del crecimiento económico logrado en varios países de la región no se tradujo en una disminución de la concentración del ingreso”(CEPAL, 1996). Esa misma publicación ilustra esta situación con los casos de Argentina, Costa Rica, Chile y Panamá, países que tuvieron en el período 1994-1996 un crecimiento superior al 5% promedio anual y, sin embargo, aumentaron o mantuvieron la concentración en el ingreso (CEPAL, 1996).

Como ya se señaló, el eje productivo centrado en productos primarios para la exportación —en algunos casos con cierto grado de procesamiento— necesita fundamentalmente fuerza de trabajo calificada, y la no calificada se ve desplazada hacia los sectores más atrasados de la economía, con lo que se amplían sus diferencias salariales con el sector moderno. Por otra parte, la liberalización del mercado de trabajo, orientada a favorecer las condiciones de competencia empresarial en el mercado internacional, profundizó la desprotección de los trabajadores y limitó su capacidad de negociación.<sup>9</sup>

Junto con los aspectos estructurales que dan cuenta de la ampliación de las desigualdades propias del patrón de desarrollo vigente, se aprecia un Estado socialmente debilitado —tanto en sus iniciativas de política como en los aspectos institucionales— y preocupado básicamente de sostener los equilibrios macroeconómicos. Esta situación hace muy difícil erradicar la pobreza en un tiempo razonable y, sobre todo, cierra las puertas para alcanzar verdaderos avances en la distribución del ingreso.

La heterogeneidad estructural, la frágil posición negociadora de los trabajadores y un Estado debilitado para aplicar las políticas sociales colocaron a los grupos sociales urbanos más débiles en posición de alta vulnerabilidad, lo que ha conducido a la persistencia de la pobreza y al deterioro en la distribución del ingreso en la región.

---

<sup>8</sup> Pero incluso en Chile, con un crecimiento firme y sostenido y con un aumento del gasto social en favor de los programas sectoriales y focalizados, todavía hay territorios y grupos vulnerables que no han recibido los beneficios del crecimiento económico. En esa condición está un vasto número de mujeres jefas de hogar pobres, jóvenes y personas de la tercera edad. En el plano rural, el caso más expresivo de contraste entre riqueza y pobreza, modernidad y atraso es el de la octava y de la novena región del país, donde los indígenas sobreviven en condiciones de atraso, en medio de símbolos expresivos del nuevo patrón de desarrollo, como la construcción de inmensas represas hidroeléctricas y de plantaciones forestales altamente productivas.

<sup>9</sup> La tendencia general en la región se dirige a introducir un tipo de legislación que, al flexibilizar los contratos de trabajo, facilite los despidos e inhiba la negociación colectiva. En CEPAL (1997) se presenta un cuadro que resume, para diez países de América Latina, las reformas laborales del período 1990-1995 y sus características principales para cada país.

La creciente necesidad de atender a los grupos vulnerables, y particularmente la mala calidad de la inversión social —con programas de escasa eficiencia, eficacia e impacto—, pone en evidencia la necesidad no sólo de alcanzar mayores niveles de gasto social sino también la urgencia de modernizar la institucionalidad en busca de otorgar a la política social un lugar similar al que tiene actualmente la política económica. (Véase la propuesta contenida en el acápite final de este documento.)

Paradójicamente, y contrariando el argumento neomaltusiano, estas condiciones sociales regresivas se produjeron en un contexto demográfico excepcional, caracterizado por una disminución de la fecundidad y un aumento de la esperanza de vida. El proceso de transición demográfica por el que atraviesa la región aumentó la proporción de la fuerza de trabajo potencial dentro del total de la población, y las proyecciones indican que ese crecimiento será aún mayor en los próximos años. En estas condiciones, el cuadro demográfico es potencialmente favorable en cuanto a su distribución por edades y su vinculación con la actividad productiva. Sin embargo, estas mismas condiciones, propias de la transición demográfica, imponen un inmenso desafío a la política pública, pues exigen una mayor inversión en salud, educación y capacitación para convertir esas condiciones favorables en un mejoramiento efectivo de la productividad de la creciente fuerza de trabajo (CELADE, s/f, en edición).

Por otra parte, y aunque el proceso de transición demográfica es una realidad indiscutible, con el efecto mencionado en el aumento de la proporción de la fuerza de trabajo en edad de trabajar, no está exento de las desigualdades propias de las sociedades de la región y más bien tiende a reproducirlas. En efecto, la morbimortalidad, la fecundidad, la nupcialidad y los índices de dependencia, entre otros indicadores sociodemográficos, alcanzan los valores más elevados en los grupos pobres de la región. Según señala el CELADE “Entre los grupos más afectados por las desigualdades sociodemográficas sobresale, en primer lugar, el segmento amplio y heterogéneo de los pobres, que registran sobremortalidad y sobrefecundidad; estos rasgos, como ya se indicó, dificultan y restringen la acumulación de capital humano y el incremento de la calificación de la población. En parte por razones biológicas —aunque principalmente a raíz de la construcción sociocultural de la condición de género— las mujeres son un grupo particularmente afectado por las desigualdades sociodemográficas; en ellas recae buena parte de los costos, privaciones y responsabilidades que implican la fecundidad alta y la crianza de una prole numerosa en una sociedad moderna. La edad también está asociada a condiciones de riesgo y vulnerabilidad a lo largo de la vida de las personas: entre los adolescentes y los jóvenes, la morbimortalidad (que suele ser baja) podría ser evitable; los adolescentes también son vulnerables, a causa de su comportamiento reproductivo, que muestra una trayectoria más errática que en otros grupos etarios; los dos extremos del ciclo de vida —niños y ancianos— son particularmente vulnerables y merecedores de intervenciones públicas específicas.

Finalmente, los segmentos de población menos favorecidos por el proceso de desarrollo —por ejemplo, los analfabetos y las personas con muy bajo nivel de instrucción, los campesinos tradicionales y los miembros de grupos étnicos— registran patrones de sobremortalidad y sobrefecundidad que se explican por sus condiciones de postergación y marginación.” (CELADE, s/f, en edición).

De tal manera, y siendo cierto que las desigualdades sociodemográficas —especialmente en el plano de la mortalidad y la fecundidad— se redujeron más que en otros ámbitos del desarrollo social en los países de la región, debe reconocerse, al mismo tiempo, la presencia de una especificidad sociodemográfica propia de la pobreza, que contribuye a reproducirla y que ejerce un gran impacto sobre los grupos vulnerables.

Este enfoque de las relaciones entre población y desarrollo y los comportamientos demográficos específicos de los pobres plantean la necesidad de reforzar las políticas de salud reproductiva en los grupos de mayores carencias. Pero, al mismo tiempo, estas especificidades demuestran que la persistencia de la pobreza, el aumento de las desigualdades y la mayor vulnerabilidad son factores íntimamente asociados al patrón de desarrollo vigente, lo cual exige que la política pública trascienda el ámbito puramente demográfico.

De tal manera, las nuevas condiciones sociales de la región desmienten el argumento neoliberal que separa la reducción de la pobreza y el mejoramiento en la distribución del ingreso o, si se quiere, la disminución de las desigualdades. Nora Lustig plantea la existencia de un vínculo estrecho entre ambos aspectos y destaca las dificultades que enfrentará la región si no se actúa simultáneamente en los dos terrenos: “Si no varía la distribución del ingreso, el ritmo de reducción de la pobreza podría ser bastante lento, aun en condiciones de crecimiento sostenido. Por ejemplo, con tasas de 3% de crecimiento anual por habitante, se tardaría casi 50 años o más de un siglo —según el país— en eliminar totalmente la pobreza, medida por la proporción de personas que viven con menos de dos dólares estadounidenses al día. El lapso sería mayor si se utilizaran los umbrales de pobreza específicos de cada país, si la tasa de crecimiento económico fuera inferior o si empeorara la distribución del ingreso. A las tasas de crecimiento y umbrales de la pobreza vigentes por países pasarían cuatrocientos años o más, en algunos casos, antes de poder erradicar la pobreza extrema” (Lustig, 1998).

Entonces, el mejoramiento de la distribución del ingreso debe ser colocado en el eje de una estrategia orientada a alcanzar sociedades más integradas, con menores tensiones e inestabilidades políticas. La inmensa dificultad que enfrentan los intentos por modificar la distribución del ingreso muestra, por otra parte, los obstáculos existentes para trasladar recursos de un sector social a otro; consecuentemente, esto se convierte en un factor adicional para acelerar la disminución de la pobreza. De allí, entonces, la pertinencia del planteamiento de Lustig en cuanto a la necesidad de medidas más radicales, de transferencia directa de activos a los pobres, mediante, por ejemplo, reformas tributarias y, donde corresponda, programas de reforma agraria.

En suma, los altos niveles de pobreza y la mala distribución del ingreso se encargan de presentar un difícil panorama social en la región, con las naturales diferencias y especificidades correspondientes a los distintos grados de desarrollo de nuestros países. Es un hecho que encontrar respuestas a la pobreza y a la regresiva distribución del ingreso no será tarea fácil con el patrón de desarrollo vigente. Y ello obedece a que las respuestas deben enfrentar los retos ineludibles de la globalización y de la privatización, pero, al mismo tiempo, deben encarar el desafío de encontrar un adecuado equilibrio entre los aspectos económicos y los sociales en la política pública.

## II. POBREZA, EXCLUSION Y VULNERABILIDAD

### II.1 Enfoque de la pobreza

El enfoque tradicional para explicar y enfrentar el problema de la pobreza a partir de la escasez de ingresos o de la insatisfacción de determinadas necesidades básicas es conocido. Concibe la pobreza como “una situación que impide al individuo satisfacer una o más necesidades básicas y participar plenamente de la vida social” (PNUD, 1990). De acuerdo con esa conceptualización, el método directo de medición identifica como pobres a todas aquellas personas cuyo nivel de consumo no les permite satisfacer algunas de sus necesidades básicas. Los indicadores usados en esa forma de medición se refieren a hacinamiento (deficiencias habitacionales), carencia de servicios básicos, asistencia a enseñanza básica e insuficiencias económicas en el hogar. El método indirecto, en cambio, permite calcular el ingreso mínimo necesario —o línea de pobreza— para cubrir el costo de las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias de una persona o familia. Para determinar dicho ingreso se construye una canasta básica de alimentos con un criterio nutricional (proteínas, calorías, etc.) y con ella se establece la “línea de pobreza extrema o de indigencia”. Si las personas o familias tienen un ingreso que no cubre el valor de esa canasta son consideradas en extrema pobreza. Si a esa canasta se añade el ingreso indispensable para solventar el resto de necesidades cotidianas, es decir, transporte, vestuario, habitación, etc., se puede determinar la “línea de pobreza”. Las personas o familias cuyo ingreso no satisface alguna de las necesidades básicas serán clasificadas como pobres. El cálculo de la canasta básica alimentaria y de otras necesidades básicas varía entre los países y entre zonas urbanas y rurales, según los hábitos de consumo, disponibilidad efectiva de alimentos y precios relativos.

En procura de lograr una visión más completa de la pobreza surgió el método integrado de medición, que intenta conjugar los dos anteriores. Como la primera forma de medición calcula una pobreza más estructural y la segunda conduce a una de índole coyuntural, es necesario llegar a un cálculo más apropiado, el que se obtiene mediante la integración de ambos métodos. En este caso, se mide a los pobres por sus necesidades básicas, por carencias de ingreso y por ambos criterios simultáneamente. Así se llega a un resultado que tipifica a los pobres en tres categorías: i) **pobres crónicos**, es decir, los que quedan clasificados como pobres por ambos métodos; ii) **pobres inerciales**, o sea, aquellos que presentan carencias de necesidades básicas y, iii) **pobres recientes**, que son los definidos según el criterio de línea de pobreza (Martínez, 1996).

Debe reconocerse que los enfoques de ingreso/consumo —y sus formas de medición— han sido muy utilizados para describir condiciones de pobreza y para efectuar comparaciones internacionales. Sin embargo, en los últimos años recibieron severas críticas por sus limitaciones para comprender la complejidad, diversidad y especificidades locales de la pobreza. Por ello, el PNUD ha realizado esfuerzos analíticos y metodológicos destinados a destacar que la pobreza no puede ser entendida sólo como una privación de ingreso o de consumo, puesto que representa fundamentalmente una falta de oportunidades.

Desde esta perspectiva, el PNUD introdujo el concepto de desarrollo humano, que centra sus preocupaciones "... no sólo en la pobreza de ingreso sino en la pobreza desde la perspectiva del desarrollo humano, la pobreza como denegación de opciones y oportunidades para vivir una vida tolerable" (PNUD, 1997).

Esta definición centra más la atención en las causas de la pobreza, en las dinámicas que la originan y no en sus consecuencias, con lo que se facilitaría la elaboración de estrategias para enfrentarla. De aquí se desprende el índice de desarrollo humano construido por el PNUD y que considera tres variables: i) esperanza de vida; ii) logro educacional (alfabetización de adultos y matrícula combinada primaria, secundaria y terciaria) y, iii) PIB real per cápita.

El PNUD señala que no basta con aumentar el PIB per cápita de los países o el ingreso individual para potenciar el desarrollo humano sino que debe considerarse la búsqueda de una vida más larga y más sana y niveles de educación que habiliten a la población para adquirir conocimientos e información. Esta medición valora la importancia del capital humano.

En su informe de 1997 (op. cit.), el PNUD utilizó el índice de pobreza humana, con el cual busca medir —más allá del ingreso o consumo de la gente— el complejo conjunto de factores que pueden explicar la pobreza. Desde la perspectiva del desarrollo humano, la pobreza tiene su base en las privaciones y desventajas que afectan a las personas y comunidades. Naturalmente, aquellas varían en las diversas sociedades. Para posibilitar las comparaciones internacionales, el PNUD seleccionó los siguientes factores para medir la pobreza humana: i) la longevidad; ii) los conocimientos (medidos por porcentaje de adultos analfabetos) y, iii) un nivel aceptable de vida (medido por el acceso a salud y agua potable y por el porcentaje de niños menores de cinco años que sufren desnutrición). Esta consideración de factores que van más allá de lo estrictamente material es una crítica a los enfoques tradicionales sobre pobreza y un reconocimiento a la necesidad de vincular la pobreza con las especificidades del desarrollo. Con ello se pretende encontrar, además, caminos orientados a encontrar respuestas a la pobreza no sólo en el tema de ingresos sino en el de las oportunidades y los derechos ciudadanos.

## **II.2 El concepto de exclusión**

La insuficiencia que destaca el PNUD en los enfoques tradicionales de la pobreza se convierte en franca crítica en algunos estudios recientes que se centran en el concepto de exclusión. La "nueva pobreza" que surgió en los países industrializados después del repliegue de los Estados de bienestar dio importancia al concepto de exclusión para explicar las dificultades de inserción en el mercado de trabajo. La reestructuración económica, los cambios tecnológicos y la reducción de los beneficios sociales que derivaron de la crisis fiscal del Estado llevaron a una creciente exclusión social. Ello explica las altas tasas de desempleo estructural, especialmente en Europa, y también la disminución de los beneficios públicos de desempleo, salud, educación y vivienda.

"En esa región (Europa occidental), esta noción se encuentra en el eje de los debates de política, al considerar: los efectos sociales de la transformación económica; el rediseño del Estado de bienestar, con un énfasis en medidas de incentivo que estimulen a los ciudadanos en

favor del trabajo en vez de promover los subsidios, y la preocupación por encontrar un modelo de crecimiento que sea más inclusivo socialmente pero que simultáneamente asegure la competitividad internacional.”(ILO-UNDP, 1997).

Consecuentemente —luego de las experiencias paradigmáticas de M. Thatcher en el Reino Unido y de R. Reagan en los Estados Unidos y del ataque intelectual en contra del “Estado de bienestar” encabezado por Hayek y Friedman— en los países industrializados renació la preocupación por el crecimiento del desempleo, el aumento de la pobreza y, especialmente, por el deterioro en la distribución del ingreso.<sup>10</sup>

Algunos especialistas han intentado adaptar el concepto de exclusión a la realidad actual de América Latina y el Caribe, entendiendo que el patrón de desarrollo vigente generó en la región una nueva especificidad en el plano social, cuya característica dominante es precisamente la exclusión (CEPAL, 1998; OIT, 1996). Los especialistas que apelan a dicha exclusión fundamentan su conceptualización en las siguientes razones: en primer lugar, el concepto de exclusión va más allá de los aspectos puramente económicos y ofrece una perspectiva que abarca distintos ámbitos de la vida social (económica, jurídico política y sociocultural). En cambio, y como se señaló anteriormente, el enfoque tradicional de pobreza se refiere sólo a la condición material de las personas o familias. En segundo lugar, el enfoque de exclusión apunta tanto a los mecanismos y procesos que conducen a una determinada condición social como a los actores sociales involucrados en tales procesos. En cambio, el concepto de pobreza se refiere a una situación material de individuos y familias, independientemente de los procesos que generan y reproducen la pobreza. En tercer lugar, al revisar los problemas sociales desde el punto de vista de la exclusión se está reconociendo la heterogeneidad y las diferencias de situaciones de pobreza según culturas, zonas geográficas, etc. En cambio, el enfoque de pobreza no logra captar la especificidad de cada situación y homogeneiza las diversas condiciones en que viven los pobres. Finalmente, el enfoque de exclusión entrega un paradigma interpretativo de lo social, ya que las formas de organización y articulación de la sociedad son las que originan los procesos de exclusión. El enfoque de la pobreza, en cambio, al referirse estrictamente a carencias y hacer abstracción de los contenidos explicativos que la originan, resulta insuficiente como visión interpretativa de las condiciones sociales de nuestros países (CEPAL, 1998; OIT, 1996).

La preocupación por encontrar una conceptualización más apropiada para entender las condiciones sociales que emergieron en la región con el nuevo patrón de desarrollo vigente es válida. Incuestionablemente, la radicalidad y trascendencia de la transformación no puede eludir la búsqueda de nuevos enfoques. Parece claro, también, que el concepto de exclusión retrata con bastante fidelidad el fenómeno social por el que atraviesan los países industrializados, con el término de las políticas keynesianas de protección del empleo y con el repliegue de las políticas sociales propias del Estado de bienestar. Los inéditos indicadores de desempleo estructural en los países industrializados —que en Europa no bajan de los dos dígitos—, el aumento de la pobreza y el deterioro en la distribución del ingreso en los Estados Unidos y el Reino Unido así lo señalan. No cabe duda que se ha producido un cambio histórico en los países industrializados, que convirtió a la exclusión en una característica dominante de la situación socioeconómica,

---

<sup>10</sup> Véase la interesante discusión entre Paul Krugman y Ethan Kapstein en *Foreign Affairs*, mayo-junio y julio-agosto de 1996.

después del largo período predominantemente inclusivo que resultó de las políticas keynesianas y del Estado social protector.

Puede ser más discutible, sin embargo, la incorporación del concepto de exclusión en el análisis para el actual período histórico de la región. No porque no exista exclusión sino porque ésta ha sido un rasgo permanente del desarrollo de nuestros países, tanto con la industrialización por sustitución de importaciones como con el patrón de desarrollo actualmente vigente. La exclusión no constituye, entonces, una expresión distintiva de la situación social originada por el patrón de desarrollo actual. En realidad, el proceso de industrialización también excluyó, en los hechos, a vastas capas de la población, especialmente a las radicadas en las zonas rurales.

Los gobiernos latinoamericanos, si bien realizaron un notable esfuerzo de protección social mediante las políticas universales, actuaron con las inmensas limitaciones económicas e institucionales propias del subdesarrollo. De tal manera, ni las condiciones estructurales ni el esfuerzo de las políticas públicas del Estado protector tuvieron la capacidad de integrar y, por el contrario, excluyeron a amplios sectores de la sociedad.

Entonces, e independientemente de que la exclusión sea evidente, cuando cunden la pobreza y las desigualdades, ello no es suficiente para comprender la naturaleza específica de la problemática social originada por el patrón de desarrollo vigente. Por esta razón, la conceptualización de la “cuestión social” necesita elementos adicionales.

### **II.3 Vulnerabilidad y pobreza**

Parece válido decir que cuando el patrón de desarrollo tenía sus ejes en el mercado interno y en el Estado la vulnerabilidad no era una particularidad de la condición social de los grupos urbanos. En cambio, la marginalidad urbana fue un rasgo dominante de la condición social de los pobres en las ciudades. En aquellos años, el crecimiento hacia el mercado interno, con una exposición relativamente menor a las contingencias económicas internacionales, con un Estado que implementaba políticas sociales universales —que favorecían particularmente a los grupos urbanos— e incluso con la presencia de referentes ideológicos y paradigmáticos que hacían alentar esperanzas transformadoras para construir una vida mejor no hacían de la vulnerabilidad un concepto explicativo característico de la situación social en la región.

El cambio histórico mundial y la consolidación del nuevo patrón de desarrollo en la región han significado que la vida en las ciudades, especialmente de los pobres, se caracterice por indefensión, inseguridad y exposición a mayores riesgos, con variadas expresiones económicas y no económicas. Por lo tanto, el deterioro social y la sensación de incertidumbre que experimentan vastos grupos urbanos latinoamericanos y caribeños se convirtió en una realidad contingente e hizo emerger a los “grupos vulnerables” como el nuevo foco de la política social.

En un reciente seminario sobre “América Latina después de las Reformas”, Dani Rodrik, profesor de la Universidad de Harvard, manifestó su preocupación por el crecimiento de las desigualdades y por la indefensión en que se encuentran las personas. Plantea que mejorar los

mecanismos de protección y de seguridad social es una cuestión central: “ ... las reformas de mercado requieren de esta protección para impedir que la población quede totalmente desamparada. No se aprecia suficientemente la importancia que tuvo el seguro social en aquellos países que se integraron o se reintegraron a las economías mundiales en el período de posguerra.” (*Pensamiento Iberoamericano*, 1998).

Rodrik toma como referencia a Europa occidental después de 1945, época en que la protección social fue un instrumento fundamental para aislar y aliviar el impacto experimentado por amplios segmentos de la sociedad a causa de la “mercadización”, especialmente la de origen externo. Destaca, asimismo, la relevancia de los programas sociales y las transferencias de ingresos en los países de Asia oriental, los que aseguraron que la apertura externa no golpeará a los grupos más vulnerables de sus sociedades. Rodrik da una voz de alerta sobre las consecuencias sociales de una “globalización sin mapa ni brújula”.

El aumento de la vulnerabilidad, causada por las contingencias y presiones de la economía y de la vida actual —y las dificultades para enfrentarlas— es una característica de los pobres de la región. Las sociedades de la región se vieron arrojadas vertiginosamente a un mundo que apenas conocían, su población modesta está sorprendida y golpeada por las comunicaciones globales, que presionan por un consumo incesante; sus habitantes son sacudidos por el cambio radical de las reglas del juego económicas y sociales, que colocan en posición difícil a obreros, micro y pequeños empresarios, capas medias no profesionales, indígenas, mujeres jefas de hogar, jóvenes y niños provenientes de hogares pobres, adultos mayores y discapacitados.

La vulnerabilidad se encuentra, entonces, muy vinculada a la condición de pobreza de la gente, pero no es exactamente lo mismo. Como señalan Glewwe y Hall, los cambios de la condición socioeconómica son los que provocaron el aumento de la vulnerabilidad: “La pobreza se refiere a la condición socioeconómica vigente mientras que la vulnerabilidad se caracteriza por cambios en la condición socioeconómica.” (Glewwe y Hall, 1995).

Si se les compara con los trabajadores de las áreas urbanas, es probable que los campesinos de áreas remotas que basan su vida en la agricultura de subsistencia sean menos vulnerables a los programas de ajuste estructural y a los golpes de naturaleza macroeconómica. En este caso, la tenencia de tierra, por pequeña que sea, permite que los campesinos reduzcan el impacto de cambios económicos traumáticos, pues el trabajo familiar extendido y la tradición de vínculos locales permiten minimizar o compartir los impactos.

Robert Chambers señala que la vulnerabilidad tiene dos componentes que la explican: por una parte, el componente externo, que tiene que ver con la exposición a los impactos, la tensión y los riesgos y, por otra parte, el componente interno, que dice relación con la mayor o menor indefensión, la mayor o menor cantidad de medios que tienen las personas, familias o comunidades para enfrentar estas situaciones difíciles (Chambers, 1995).

Se puede sostener que actualmente el cambio de patrón de desarrollo de la región y sus particularidades hacen que la vulnerabilidad sea una característica dominante que afecta a vastos grupos sociales en la región, muy especialmente los de las áreas urbanas. Lo que están viviendo



los países de la región es precisamente una modificación radical del entorno ecológico, económico, social y político, y ello hace que su impacto sea tan profundo en las personas, familias y comunidades pobres, particularmente las urbanas. Este hecho se traduce en una persistencia de la pobreza y en el aumento de las desigualdades.

De tal manera, la vulnerabilidad se refiere a las condiciones de indefensión, inseguridad y la exposición a riesgos. Éstas aumentaron en el actual período y, sobre todo, creció la incertidumbre de las personas más modestas respecto de su futuro.

Por otra parte, así como la medición de la pobreza se encuentra tradicionalmente asociada a flujos de ingresos o de consumo, la vulnerabilidad dice relación con los activos que poseen las personas o familias. Por ello, las estrategias habituales para enfrentar la pobreza se relacionan principalmente con el aumento de ingresos; en cambio, si se quiere combatir la vulnerabilidad es preciso revisar la posesión y la administración de los activos de las personas y familias. Estos activos son, en primer lugar, el trabajo —fuente principal de los ingresos, especialmente en las zonas urbanas; en segundo lugar, el capital humano, lo que se identifica con los niveles de salud y educación de la gente; en tercer lugar están los activos productivos que, en el caso de los pobres urbanos, son la vivienda, las herramientas y otros útiles; finalmente, están los activos intangibles, representados por las relaciones familiares y por el capital social. (Moser, 1998).

Moser señala que “La habilidad para evitar o reducir la vulnerabilidad depende no sólo de los activos con que cuenta la gente, sino también con la capacidad para administrarlos, para transformarlos en ingresos, alimentos u otras necesidades básicas.”(Moser, 1998).

Especialmente durante el período de ajuste, pero también durante la consolidación del nuevo patrón de desarrollo en la región, los pobres crearon formas inéditas de organización para enfrentar la vulnerabilidad, con lo que se demuestra que la condición de pobreza y el potencial de respuesta a la misma no se relaciona sólo con los ingresos de la población. En este sentido, el concepto de vulnerabilidad (y su otra cara, las potencialidades) permite entender y utilizar en la lucha contra la pobreza los distintos activos que poseen las personas, entre los que destacan los lazos de solidaridad creados espontáneamente por las organizaciones de base para enfrentar las crisis —como las estrategias comunitarias para sostener el consumo, la salud, el cuidado de niños, etc. Así, la vulnerabilidad permite comprender más acertadamente el capital humano, el capital social de los pobres y su aplicación en el diseño y gestión de las políticas orientadas a la superación de la pobreza. Desde esta perspectiva conceptual, los pobres no debieran ser vistos como objeto de la política social sino como sujetos de su propio desarrollo mediante el trabajo que realizan en sus organizaciones de base, en sus relaciones con el Estado, con las ONG e incluso en sus relaciones directas con la cooperación internacional.

Se podría decir, entonces, que así como la marginalidad fue uno de los componentes más distintivos que adoptó la pobreza en el período de la industrialización —con el Estado como su factor dinámico— actualmente la vulnerabilidad aparece como el factor dominante y característico de la cuestión social, en una economía orientada a los mercados internacionales, con el sector privado como su factor dinámico y con un Estado restringido a funciones muy limitadas.

Por otra parte, y como producto de la disminución del gasto público, el término de la universalidad de los programas sociales fortaleció la focalización como estrategia de acción pública para enfrentar la pobreza de los grupos de la sociedad más desprotegidos. Comienzan a identificarse los grupos más vulnerables y se diseñan y ejecutan programas específicos dirigidos a las mujeres jefas de hogar pobres, las minorías étnicas, los adultos mayores, los jóvenes y niños en situación irregular, los discapacitados, etc. La focalización, entonces, es un esfuerzo por concentrar los limitados recursos existentes en programas sociales orientados a aquellas poblaciones objetivo claramente identificadas en procura de generar el máximo impacto, en una sociedad segmentada que necesita programas adecuados a las necesidades de esos grupos específicos.

La focalización no debe ser entendida como la panacea del avance técnico alcanzado por la modernización de la acción pública en materia social sino como una consecuencia del tipo de desarrollo vigente en la región, que ha producido segmentación y diferenciación social. Ello convierte a la selectividad en un hecho insoslayable, con un Estado que ya no ejerce su función protectora, limitado en sus gastos y en presencia de un aumento de las demandas sociales.

### **III. FACTORES DE VULNERABILIDAD Y GRUPOS VULNERABLES**

Los estudios sobre la vulnerabilidad y sus factores determinantes han tenido como referencia principal a las áreas rurales (*IDS Bulletin*, abril 1989 y octubre 1993). Es comprensible que los factores de vulnerabilidad que inciden sobre los pobres de las zonas urbanas tengan un peso relativo distinto que en las zonas rurales. El mayor o menor grado de vulnerabilidad de las personas, familias y grupos sociales está en cuatro ámbitos (Moser, 1998), que se exponen a continuación.

En primer lugar, el ámbito del trabajo. El alto grado de mercadización y monetización de las zonas urbanas, acrecentado en el actual período histórico de globalización, hace que el trabajo asalariado e informal, sea el activo más importante de los pobres urbanos, ya que es la fuente principal de ingresos para enfrentar la vida en las ciudades. La necesidad predominante de las familias urbanas es el ingreso para pagar su alimentación y techo, y ellas no cuentan con la opción de producción de autoconsumo y la autoconstrucción que tienen las familias rurales. Además, los pobres urbanos necesitan ingresos para pagar los servicios de transporte, agua, electricidad y otros, lo que habitualmente no es una exigencia perentoria para los pobres rurales. En segundo lugar se encuentra el capital humano, es decir, el nivel de salud y educativo de las personas. Nuevamente se registran diferencias entre el campo y la ciudad, puesto que en esta última han crecido los riesgos medioambientales, que frecuentemente afectan la salud y el bienestar de sus habitantes pobres. En los últimos años, el aumento de la polución en las grandes ciudades de la región deterioró notoriamente el aire y las aguas y multiplicó los desechos industriales, todo lo cual ha incidido negativamente en el capital humano, especialmente en los pobres. Producto de esta misma situación, creció la exigencia de vivienda propia y de una infraestructura que asegure condiciones mínimas de salud y bienestar para los pobres urbanos. En tercer lugar se encuentran los activos productivos, como la tenencia de vivienda y de herramientas o útiles de trabajo, máquinas de coser, refrigeradores, etc. A diferencia de las áreas rurales, donde los pobres poseen algún pedazo de tierra, en las zonas urbanas es mucho mayor la

escasez de activos productivos. No obstante, la utilización de las viviendas como fuente de ingresos —mediante la renta de habitaciones o como local para la instalación de pequeños comercios— o los refrigeradores —para la producción y venta de hielo en los países de clima cálido— son importantes fuentes de ingresos para los pobres urbanos. Finalmente está el ámbito de las relaciones sociales y del denominado capital social. La globalización, la mercadización y la creciente fragmentación social que caracterizan a las áreas urbanas han afectado las relaciones familiares y el capital social de los pobres. Las primeras atraviesan por una situación contradictoria: en los momentos álgidos de las crisis —por ejemplo, en el ajuste de los años ochenta en la región— por una parte, los individuos se protegen económica y psicológicamente en la familia y ésta se fortalece; pero, por otro lado, el retorno a la normalidad de los años noventa y la consolidación del nuevo patrón de desarrollo debilitó a la familia a causa de las exigencias, obligaciones y tensiones que dicho patrón impuso a los ciudadanos. Debe reconocerse, además, una pérdida de fuerza en las relaciones comunitarias urbanas, puesto que la flexibilización del mercado de trabajo restó fuerza a los sindicatos y las políticas de seguridad social han privilegiado el aporte individual por sobre la contribución solidaria; también, la participación en organizaciones políticas pierde el peso que tuvo en el pasado. Pero, y especialmente en los períodos álgidos de crisis, tienden a construirse redes de solidaridad comunitarias, como las ollas comunes, los grupos de cuidado de los niños o la elaboración de proyectos sociales, generalmente con el respaldo de alguna ONG.

El conjunto de activos de los pobres urbanos está muy determinado por el nuevo patrón de desarrollo propio del mundo globalizado: las mejores oportunidades de trabajo se encuentran en el sector moderno de la economía y dependen cada vez más de los niveles de educación de las personas; la salud, la previsión social y la educación adquieren una nueva connotación con el fortalecimiento de los sistemas privados y el deterioro de los sistemas públicos; el capital social —cuya expresión tradicional estaba en las organizaciones sindicales y los partidos políticos— se debilitó y emergieron nuevas formas de organización, de carácter más local, para enfrentar algunos problemas específicos de la comunidad como, por ejemplo, los temas medioambientales.

La utilización de la vulnerabilidad como un nuevo rasgo para comprender la pobreza permite no sólo interpretar más apropiadamente la presente situación social sino también hace que la política pública concentre su atención en proteger y administrar adecuadamente los activos de los pobres, habida cuenta de las políticas de disminución del gasto fiscal. Con ello se podrán lograr respuestas más efectivas para esa vasta mayoría de la población de América Latina y el Caribe, actualmente en condiciones difíciles no sólo frente a las coyunturas económicas o los desastres de la naturaleza sino también como producto del nuevo patrón de desarrollo.

Como la discusión sobre la vulnerabilidad ha estado orientada preferentemente al sector rural, corresponde revisar las condiciones en que se encuentran los activos de los pobres urbanos y cuáles son los grupos sociales que han quedado en mayor condición de vulnerabilidad urbana en la región.

### III.1 Desempleo y precariedad del trabajo <sup>11</sup>

Como ya se destacó, la principal fuente de recursos de las personas y de las familias urbanas es producto de su inserción en el mercado laboral. En el marco del nuevo patrón de desarrollo se ha producido un aumento del desempleo y de la precariedad del empleo, hecho que golpea con especial fuerza a los sectores de más bajos ingresos y, dentro de ellos, a los grupos más débiles de la sociedad, como las mujeres jefas de hogar, los ancianos, los jóvenes y los indígenas. El desempleo y la precariedad del empleo afectan económica y psicológicamente a los directamente involucrados y, además, provocan un deterioro de la familia, pues aumenta la vulnerabilidad de los niños y de los adultos mayores en los hogares pobres y disminuye sus condiciones de bienestar, ya sea porque tienen un menor acceso al consumo, porque se ven obligados a trabajar o porque deben abandonar sus estudios.

Son muy significativas las estrategias e iniciativas que utilizan los pobres urbanos para contrarrestar los impactos sobre sus condiciones de vida en periodos de crisis. Un reciente estudio sobre la vulnerabilidad urbana destaca que cuando se deteriora la situación económica, la primera y más importante medida es movilizar el trabajo adicional de la familia, es decir, la mujer y posteriormente los niños. En un estudio de tres comunidades en tres países en desarrollo (Chawana en Lusaka, Zambia; Cisne Dos en Guayaquil, Ecuador, y Commonwealth en Metro, Filipinas) se pudo constatar que, cuando los varones jefes de hogar perdieron el empleo, la mujer se incorporó decididamente al trabajo, como sirvienta doméstica, lavandera, vendedora informal y recolectora de cartón, entre otras labores (Moser, 1998).

#### a) Desempleo

Aunque en los años noventa la región retomó el camino del crecimiento, el aumento del empleo ha sido insuficiente para absorber a la población económicamente activa emergente. Por otra parte, el modesto aumento del PIB de los años noventa favoreció particularmente a las actividades de uso más intensivo en capital, hecho que está en correspondencia con el patrón de desarrollo vigente. Se observa que el aumento del empleo en el decenio de 1990 fue inferior al crecimiento de la población económicamente activa no agropecuaria mientras que el desempleo abierto aumentó del 5.7% en 1990 al 7.7% en 1996. Lo más preocupante es constatar que las tasas de desempleo se mantienen muy altas en el quintil de más bajos ingresos<sup>12</sup> y que, dentro de éste, los más afectados son los jóvenes (CEPAL, 1998). En el caso de Chile, las cifras de la encuesta CASEN 1996 muestran que la tasa de desocupación juvenil duplica a la tasa promedio; además, la desocupación es mucho mayor en los quintiles de más bajos ingresos: mientras el quinto quintil registraba una tasa de desocupación de 3.5%, en el primero la tasa ascendía al 23.2%. En el caso de la mujer, las tasas de desocupación que se desprenden de la encuesta también muestran abismantes diferencias entre el quinto y primer quintil (1.7% y 26.1%, respectivamente).

---

<sup>11</sup> Para identificar los factores de vulnerabilidad vinculados al empleo utilizaremos el ordenamiento seguido para el caso chileno en el documento *La Exclusión Social de los Grupos Pobres en Chile* (CEPAL, 1998). En dicho documento se utiliza ese ordenamiento para sostener la relevancia del enfoque de exclusión.

<sup>12</sup> En el caso de Chile, con un crecimiento de la economía superior al 7% anual en los años noventa, la tasa de desocupación del primer quintil fue casi tres veces superior a la tasa promedio general del período 1990-1996.

## *b) Precariedad en el empleo*

La precariedad del empleo es uno de los rasgos más característicos del patrón de desarrollo vigente. Como se ha señalado, el sector moderno de la economía es incapaz de absorber a los trabajadores no calificados y la desregulación de los mercados laborales puso en manos de las empresas una alta flexibilidad para disponer de la fuerza laboral, debilitando así la capacidad negociadora de los trabajadores. Ello se manifiesta en los siguientes aspectos:

### *i) Bajas remuneraciones*

Según cifras de la CEPAL, en 13 de 17 países de la región en 1995 el salario mínimo real fue inferior al de 1980; por otra parte, se amplió la diferencia entre los ingresos de los profesionales y técnicos de alta y de baja productividad desde un 40% a un 60% entre 1990 y 1994 (CEPAL, 1997a). Se constata, además, que los grupos de más bajos ingresos se encuentran principalmente ocupados en el sector informal. Por cierto, en algunos países las remuneraciones (tanto medias como mínimas) aumentaron en términos reales durante el período de recuperación económica de los años noventa y ese es el caso de Chile. Pero, por otra parte, y también en este mismo país, las cifras de la encuesta CASEN muestran que un altísimo porcentaje (superior al 75%) de la población pobre corresponde a los asalariados que se encuentran bajo la línea de la pobreza. En otras palabras, gran parte de los que se encuentran ocupados e incluso, de aquellos cuyos salarios han crecido, está bajo la línea de pobreza a causa de su baja productividad y escasa capacidad de negociación.

### *ii) Inexistencia de contratos de trabajo*

Se puede constatar una alta correlación entre ocupaciones precarias sin protección legal (es decir, sin contratos de trabajo) y pobreza. En Chile, por ejemplo, se aprecia que la población asalariada sin contrato de trabajo aumenta en los quintiles de menores ingresos; así, en 1996, sólo un 63% de los trabajadores del quintil de más bajos ingresos tenía contrato de trabajo, mientras que en el quintil de más altos ingresos esa cifra llegó al 88%. Esta situación es más extrema para las mujeres: en el quintil de más bajos ingresos sólo un 47% tenía contrato y en el de más altos ingresos un 86% estaba en esa condición (CASEN 96, 1997). La misma situación se registra en los jóvenes (entre 15 y 29 años): sólo un 51% del primer quintil contaba con contrato de trabajo y el 81% del quintil de más altos ingresos estaba contratado.

### *iii) Ausencia de afiliación previsional*

La precariedad en el empleo —y el aumento de la vulnerabilidad de los asalariados— tiene también su origen en la falta de protección previsional. Esta situación se expresa en un bajo grado de cobertura, en apreciables diferencias de afiliación entre el sector formal e informal de la economía y, en muchos casos, en la crisis de los sistemas de previsión social. Adicionalmente, los asalariados de menores ingresos son los más afectados por la ausencia de previsión. En Chile, por ejemplo, sólo el 48% de los trabajadores del primer quintil hace cotizaciones previsionales mientras que en el quinto quintil cotiza el 71% (CEPAL, 1998).

#### iv) Inexistencia de seguros de desempleo

En realidad, los seguros de desempleo en su sentido estricto nunca han existido en los países de la región. Lo que tradicionalmente se aplica cuando se producen despidos es la indemnización por años de servicio. Si el seguro de desempleo fuese una realidad, los trabajadores podrían atender sus necesidades básicas y las de sus familias en los períodos de desocupación, con lo que se reduciría un factor de vulnerabilidad muy determinante en la vida de las personas y permitiría llevar a cabo de manera menos traumática los procesos de reconversión tan propios de las actuales exigencias de competitividad internacional.

#### v) Inestabilidad del empleo

La inestabilidad laboral es otra particularidad de la precariedad del empleo. Según destaca la CEPAL, en los años noventa el 40% de los cesantes en la región tenía menos de dos años de antigüedad en el trabajo, con lo quedaban sin protección alguna, pues contaban sólo con la indemnización por años de servicios ya citada (CEPAL, 1997). Pero, además, los estratos socioeconómicos bajos son los más afectados por la inestabilidad. En el caso de Chile, mientras el 86% de los trabajadores del quintil de más altos ingresos tiene una relación contractual de carácter permanente, en el primer quintil sólo la tiene el 56% de los trabajadores (CEPAL, 1998).

#### c) Precariedad de los trabajadores independientes informales

La mayor parte del empleo creado en los años noventa en la región correspondió al sector informal y 84 de cada cien nuevos empleos generados entre 1990 y 1995 fueron del sector informal. Por esta razón, mientras la participación del sector informal en el empleo total llegaba al 51.6% en 1990, esa cifra alcanzó al 56% en 1995 (CEPAL, 1997). Las expresiones más características de este tipo de precariedad se encuentran en los siguientes factores:

- Empleo parcial
- Condiciones de trabajo poco adecuadas
- Ausencia de afiliación y cotización previsional
- Baja productividad
- Bajos niveles de ingreso
- Exclusión del mercado de crédito
- Falta acceso a capacitación y asistencia técnica
- Escasa o nula sindicalización
- Inexistencia de atención de salud

La precariedad del empleo se expresa de manera muy predominante en el sector atrasado de la economía. Por ello, un apoyo decidido a la pequeña y microempresa es un factor fundamental para reducir la pobreza, mejorar la distribución del ingreso y disminuir la vulnerabilidad de más de la mitad de la fuerza de trabajo en los países de la región.

### III.2 Capital humano: la transmisión intergeneracional de la pobreza

La relevancia de la educación es un hecho indiscutible para garantizar que los pobres tengan oportunidades de alcanzar calificaciones y conocimientos que le permitan lograr mejores condiciones de vida y aprovechar plenamente sus potencialidades. Paralelamente, una adecuada condición de salud garantiza la más plena utilización de las calificaciones y los conocimientos adquiridos.

La investigación ya citada sobre las tres comunidades de los países en desarrollo (véase Moser, 1988) mostró una reducción de la inversión pública en atención de salud y en el tratamiento de calidad de las aguas, lo que deterioró las condiciones de vida de los pobres urbanos, que debieron usar entre el 20 a 30% de sus ingresos en pagos al sector privado para recuperar parcialmente la calidad de los servicios que antes les prestaba el sector público.

#### *a) Educación*

El vínculo entre educación y superación de la pobreza es un discurso generalizado en el mundo y en la región. La tesis que se sostiene es que a mayores niveles de educación corresponden más oportunidades a las personas y una vida más plena. Todo parece indicar la existencia de una relación positiva entre educación e ingresos. Además, el aumento de la competencia económica internacional —consecuencia de la globalización— obliga a que los países aprovechen más plenamente todos sus recursos humanos para mejorar su productividad y eficiencia; por lo tanto, el hecho de contar con personas mejor capacitadas abre una perspectiva más clara para el desarrollo de los países. De aquí surge la importancia sistémica de la inversión en educación.

#### i) Calidad desigual de la educación primaria

En los últimos años la educación primaria alcanzó una alta cobertura en la región. El 90% de los menores de 10 años asiste a establecimientos educacionales. Sin embargo, sólo el 58% de los que ingresan al nivel primario logran concluir el sexto grado. Además, sólo el 13% de los que ingresaron termina sin haber repetido algún grado (Larrañaga, 1997). De estos hechos se desprenden dos situaciones. Por una parte, la condición de pobreza de una gran mayoría de niños que se ven obligados a trabajar para aportar ingresos a la familia, lo que los lleva a la repitencia y a no finalizar sus estudios. Pero, por otra, la misma falta de calidad y el escaso atractivo de la educación primaria se convierten, para las comunidades pobres, en un factor de desinterés y falta de entusiasmo en los niños por asistir a la escuela.

#### ii) Insuficiencia de cobertura y deserción en la educación secundaria

En las últimas décadas, y a pesar de que la educación secundaria extendió su cobertura, no deja de ser motivo de preocupación que todavía la mitad de la población escolar en edad de realizar sus estudios secundarios no asista a la escuela. La insuficiencia de escuelas y un contenido curricular que no se considera útil en cuanto herramienta inmediata para lograr un trabajo rentable, y la necesidad de los jóvenes pobres de contribuir al sostenimiento de sus familias, explican la aún escasa cobertura y, sobre todo, la gran deserción en este nivel educacional. En

una muestra de nueve países de la región, la deserción de jóvenes entre 13 y 17 años varía entre 12 % y 44%. Particularmente grave es que los jóvenes del cuartil inferior de ingresos que no estudiaban estaban mayoritariamente inactivos o desempleados (Larrañaga, 1997).

Debe destacarse, además, que la ampliación de la cobertura de la educación primaria y secundaria no se ha expresado paralelamente en una disminución de la brecha que separa a los jóvenes pertenecientes a distintos niveles de ingreso.

“Los datos referentes a los años ochenta y mediados de los noventa en las zonas urbanas de once países indican que las diferencias en la proporción de jóvenes de 20 a 24 años de edad, con 12 años de estudios cursados, provenientes de hogares con distinto capital educativo se mantuvieron prácticamente invariables.” (CEPAL, 1997a).

La persistencia de las diferencias se explica por que las oportunidades de educación siguen dependiendo de la educación de los padres y de la capacidad económica del hogar.

### iii) Reducida cobertura preescolar

La educación preescolar ha crecido en las últimas décadas, pero todavía registra una cobertura demasiado baja para enfrentar los desafíos de la incorporación de la mujer al trabajo y de la formación de los niños, ambos aspectos indispensables para avanzar en el desarrollo económico y social en los países de la región. Las diferencias entre ricos y pobres en su acceso al sistema educacional también son preocupantes. En Chile, que tiene un 30% de cobertura preescolar, el 49% de los niños del quintil más rico asistían a la escuela mientras que sólo el 22% del quintil más pobre estaba en esa situación (CASEN 1996, 1997).

### iv) Debilidad y desigualdad en la educación superior

Los jóvenes de bajos ingresos se encuentran prácticamente excluidos de la educación superior; en cambio, se aprecia un notorio crecimiento de iniciativas privadas que buscan una ganancia fácil en proyectos de universidades de dudosa calidad sin desarrollar iniciativas de educación técnica que proporcione calificaciones para algún trabajo productivo.

La manifiesta desigualdad en la educación universitaria se ha acentuado con el alto costo que ha alcanzado en años recientes. Sin claras políticas de financiamiento estatales para los jóvenes de hogares pobres, esta desigualdad se expresa en los ingresos. Los trabajadores que sólo tiene formación primaria o secundaria pueden aspirar únicamente a salarios ubicados cerca de las líneas de pobreza.

En suma, las desigualdades en cobertura y calidad en todos los niveles de la educación que caracterizan a los países de la región dejan a los pobres y a sus hijos en un alto grado de vulnerabilidad. Ya hemos dicho que el patrón de desarrollo vigente —al privilegiar el sector moderno, en concordancia con las exigencias de la globalización— cierra las puertas a las personas con bajos niveles de educación. Por otra parte, la falta de equidad en la educación no sólo compromete las condiciones actuales de vida de los pobres sino también su futuro. Como



señala la CEPAL: “La persistencia de la falta de equidad en el acceso a la educación asociada al estrato social de origen indica que, en gran medida, las oportunidades de bienestar de los actuales jóvenes ya quedaron plasmadas por el patrón de desigualdades prevaleciente en la generación anterior. Esto se traduce en un alto grado de rigidez de la estructura social, debido a que el escaso nivel de educación alcanzado por muchos jóvenes bloquea su principal canal de movilidad.” (CEPAL, 1997a, pág. 65).

#### *b) La salud*

Cuando se hizo referencia al vínculo entre población y pobreza se destacó que la transición demográfica, que se manifiesta en reducción de la fecundidad, disminución de mortalidad infantil y aumento de la esperanza de vida, tiene lugar en la región en un marco de notorias diferencias entre los grupos de altos y bajos ingresos. En efecto, en la población pobre persisten las enfermedades infecciosas, la desnutrición y, desde luego, los problemas vinculados a la salud reproductiva. La distribución desigual de los beneficios de salud y educación entre familias pobres y no pobres es un hecho patente.

El descenso de la fecundidad no se manifiesta de manera pareja en todos los grupos sociales: la población de bajos ingresos registra niveles de fecundidad muy superiores a los promedios nacionales. Como señala un reciente informe del CELADE (CELADE, 1998) la fecundidad en los grupos pobres es de cinco hijos por mujer y llega a un máximo de siete entre aquellas sin instrucción escolar, situación que contrasta con el promedio regional (algo más de 3 hijos por mujer).

La desigualdad en el plano reproductivo afecta la salud de los niños y mujeres pobres en varios sentidos. Algunas encuestas realizadas en México (citadas en Julio Frenk, 1997) destacan que una de cada cuatro mujeres en pobreza extrema no recibe atención prenatal durante el embarazo, lo que probablemente se traduce en que las muertes maternas durante el embarazo y puerperio ocupan el primer lugar en los municipios de alta población pobre. La mayoría de estas muertes obedecen a hemorragia, infección por falta de higiene en el parto, aborto, eclampsia y trabajo de parto obstruido.

Por otra parte, los niños en condiciones de pobreza extrema tienen un riesgo de muerte dos veces mayor que el de los no pobres, y ese riesgo es 3.7 veces mayor que el de quienes habitan en viviendas en buenas condiciones.

La inequidad en la salud, entonces, reproduce la pobreza y, sin duda alguna, es un factor que aumenta la vulnerabilidad de las personas pobres, particularmente las mujeres y los niños. Los problemas centrales son: primero, más de 105 millones de personas no tienen un acceso regular a los servicios de salud y, segundo, en la región esos servicios están segmentados, lo que hace que sólo grupos minoritarios accedan a servicios de buena calidad. Los pobres, por el contrario, cuentan con servicios deficientes o simplemente están marginados de cualquier tipo de atención (Frenk, 1997). Esta odiosa desigualdad de oportunidades para satisfacer las necesidades básicas de la población promueve el desencanto y la inseguridad respecto del sector público.

### *c) La previsión social*

En América Latina y el Caribe los sistemas de previsión social pasan por un período difícil, hecho que genera una alta inseguridad en las personas. En general, sólo cubren a una parte reducida de la población, y perteneciente a los sectores urbanos. A partir de los años ochenta, la incertidumbre creció, no sólo a causa de la escasa cobertura sino también de la crisis de los sistemas tradicionales y por la emergencia de nuevos sistemas de previsión con una lógica de cotización individual que reemplazó al criterio solidario. La debilidad de los primeros y la incertidumbre que provocan los segundos son un factor de vulnerabilidad para los adultos mayores, quienes no se sienten seguros ante las amenazas de la vejez, la invalidez y la muerte prematura.

Es cierto que el criterio de eficiencia intenta compensar la incertidumbre que provocan los nuevos sistemas de previsión basados en la capitalización individual. Como consecuencia de la disminución de la rentabilidad de los ahorros manejados por los nuevos sistemas —causada por la abrupta caída de los mercados de capitales— esta mayor eficiencia ha sido puesta en cuestión en los dos últimos años. Las dificultades recientes por las que atraviesa la economía mundial, en un marco de globalización, colocan en mala posición los fondos invertidos por las asociaciones privadas de pensiones en depósitos bancarios y en acciones. Según señala el PNUD para el caso de Chile “Según la encuesta del CERC de diciembre de 1996 (antes de la baja de tasas de rentabilidad del mercado de capitales), solamente un 30% de los entrevistados manifestaba bastante confianza en que las Asociaciones de Fomento Previsional (AFP) entregarían beneficios reales a sus afiliados. En cambio, el 44% de los entrevistados tenía poca confianza y un 10% ninguna confianza.”(PNUD, 1998).

### **III.3 Desaprovechamiento de los activos productivos**

El ajuste de los años ochenta y la entrada en vigencia del nuevo patrón de desarrollo provocaron un crecimiento del sector informal. Los trabajadores por cuenta propia, artesanos, talleres y pequeños negocios familiares, microempresas y unidades económicas solidarias se encuentran en especiales dificultades con este nuevo patrón de desarrollo, que privilegia el ordenamiento macroeconómico y la búsqueda de una presencia competitiva en la economía mundial.

La dispersión y heterogeneidad que caracteriza a los sectores informales pobres, su escasez de activos productivos y el reducido apoyo que han recibido de los gobiernos son limitaciones serias para salir de la pobreza. El costo y escasez de crédito, la insuficiente asistencia técnica, la falta de canales adecuados para la comercialización de los productos que generan y la inexistencia de registros fueron factores determinantes para acentuar las condiciones paupérrimas del sector informal urbano.

En las estrategias para enfrentar la pobreza rural se define la importancia de fortalecer los activos productivos mediante el acceso de los campesinos a tierras y con políticas de crédito, comercialización y asistencia técnica, pero no sucede lo mismo con los pobres urbanos. En el estudio ya mencionado sobre tres países en desarrollo, se destaca que, en períodos de crisis, la

utilización de la vivienda propia para reducir la vulnerabilidad fue muy importante y se acudió a usarla para instalar pequeñas empresas, comúnmente administradas por mujeres. Sin embargo, el éxito de estas empresas frecuentemente se ve frustrado, no por falta de iniciativa y dedicación sino más bien por la dificultad para acceder a recursos que permitan cubrir los costos de agua, electricidad y, especialmente, por la falta de avales para obtener créditos. Es aquí donde fallan las políticas e instituciones del Estado, que debieran desempeñar ese indispensable papel complementario a las iniciativas de la población, aportando el respaldo y los recursos necesarios.

### **III.4 Impacto sobre las relaciones sociales**

Para tener una completa comprensión del conjunto de factores que permiten explicar y enfrentar la pobreza, es preciso dar cuenta del estado de situación en que se desenvuelven los vínculos y las redes sociales en este período del desarrollo de la región. Debe reconocerse que el denominado capital social también sufrió el impacto de un patrón de desarrollo en el que predominan las relaciones de mercado y de un Estado que abandonó su función protectora.

La apertura al mundo global, la privatización de la vida económica, la disminución del papel del Estado como instancia de protección de la vida social, el deterioro de las organizaciones sindicales y, en general, de las redes sociales han acercado al individuo al mercado, pero lo han aislado de la sociedad. El escaso interés en la militancia política y en la afiliación sindical refleja también un cambio notable en la sociabilidad de las personas.

El individuo solo frente al mundo tiene que multiplicar su capacidad de iniciativa y su fortaleza para enfrentar con éxito la lucha por la vida; sin embargo, las características del nuevo patrón de desarrollo hacen que pierda sus hábitos solidarios y su responsabilidad social. Como destaca el PNUD, “Las redes sociales son aquellas estructuras de sociabilidad a través de las cuales circulan bienes materiales y simbólicos entre personas más o menos distantes. Es el vínculo que permite a la madre dejar a su pequeño hijo con la vecina cuando debe llevar a la hija al policlínico, el que permite a un padre empresario solicitar trabajo para un hijo a otro colega gremial. Las redes sociales operan como uno de los recursos básicos de supervivencia de familias en condiciones de precariedad. Se trata de uno de los mecanismos importantes de movilidad social y del aprovechamiento de oportunidades” (PNUD, 1998, p. 142).

De aquí la importancia de realizar los máximos esfuerzos de convergencia entre el Estado y la sociedad civil para defender y promover las organizaciones sociales y también de apoyar el trabajo de las ONG en lo que compete a sus iniciativas para la erradicación de la pobreza y su participación en los programas sociales, formalizando y legalizando la intervención de dichas organizaciones.

En suma, cuando se revisa el conjunto de factores que han aumentado la vulnerabilidad de los pobres en los países de la región y se constata la presencia de potencialidades para contrarrestarla, surgen serios desafíos de la política pública en el ámbito social.

Tales desafíos demandan un esfuerzo integral y convergente del Estado, del sector privado y la sociedad civil para avanzar en una estrategia social que promueva una oferta de empleo que no deje fuera del mercado a la fuerza de trabajo no calificada, que mejore en el mediano plazo la distribución del ingreso, que ofrezca estrictas condiciones de equidad para todas las persona en educación, salud y previsión social, que integre el sector informal al crecimiento de las economías y a los beneficios del desarrollo, que estimule el fortalecimiento de las organizaciones sociales y favorezca la capacidad de negociación de los pobres, que reduzca las diferencias medioambientales mediante programas de mejoramiento de barrios, construcción de viviendas básicas, infraestructura social y de lucha contra la delincuencia, que entregue subsidios directos en los casos de pobreza extrema y de personas que no se encuentran en condiciones físicas y psíquicas para trabajar. Como el sector público opera en condiciones de menor gasto fiscal, la estrategia social debe potenciar al máximo el conjunto de activos que poseen los pobres en procura de aprovechar todas las capacidades existentes. Con ello se estaría en condiciones de reducir la pobreza y las desigualdades. Esto debiera significar, por otra parte, que la cuestión social alcance en las estructuras gubernamentales la misma importancia preponderante que los asuntos macroeconómicos.

### **III.5 Grupos vulnerables**

Los factores de vulnerabilidad, que adquieren preponderancia en la actual fase de desarrollo de la región, colocan a ciertos grupos sociales en condiciones especialmente precarias.

En primer lugar se encuentran los niños y adolescentes pobres. La mortalidad, la desnutrición, las inequidades educacionales, la deserción escolar, el trabajo infantil, el embarazo y la maternidad temprana, el aborto, la drogadicción, el maltrato y el abuso sexual convierten a este grupo en objetivo principal de las políticas sociales. Los factores de vulnerabilidad se conjugan dolorosamente en los niños y adolescentes pobres, que se ven obligados a trabajar para ayudar al sostén de la familia; sin embargo, reciben remuneraciones ínfimas y no cuentan con protección alguna. No pueden estudiar porque la pobreza no se los permite, el ambiente familiar y medioambiental no los favorece y no existe un efectivo sistema de becas que los empuje al estudio; por otra parte, los que logran permanecer en el sistema educacional no reciben una educación de calidad que les garantice una mejor vida que las de sus padres, lo que conduce a la reproducción intergeneracional de la pobreza. Los niños pobres tienen un limitado acceso a los servicios de salud a causa de las insuficiencias propias de los establecimientos ubicados en sus áreas de residencia, lo que debilita aún más su potencial para el estudio y el trabajo. En la misma situación están las mujeres jefas de hogar pobres, sobre las que recae la alta responsabilidad de cuidar y sostener a sus hijos. Ellas sufren variadas discriminaciones, propias al tipo de vulnerabilidad que las afecta: su condición de género, las diferencias de remuneraciones cuando obtienen trabajo, la alta precariedad en el trabajo; la inexistencia de apoyo para la protección y cuidado de los hijos, la falta de educación y las escasas alternativas de capacitación y formación laboral. Y los adultos mayores pobres también sufren las consecuencias de sistemas de previsión social no eficientes y/o no equitativos y que no les garantizan pensiones para cubrir sus necesidades básicas. Si se agregan los también ineficientes y/o inequitativos sistemas de salud, las condiciones de la vejez son muy dramáticas en los países de la región. Esta situación plantea

un inmenso desafío a las políticas públicas, dado el aumento de la esperanza de vida en la región. Por último, y sin que esta enumeración sea completa, están las etnias originarias, que son altamente vulnerables tanto en las zonas rurales como en las ciudades. No se trata únicamente de sus malas condiciones económicas y de la falta de educación y de salud sino del gran choque cultural que experimentan en su violento encuentro con la globalización y la modernidad.

#### **IV. LA INSTITUCIONALIDAD PARA LA POLITICA SOCIAL**

La estructura institucional necesaria para aplicar la política social en la época actual debe tener una adecuada correspondencia con las nuevas condiciones y requerimientos que impone el patrón de desarrollo. Primero está el desafío de enfrentar la cuestión social con la misma preocupación que la económica y la política; luego, el reto de hacer converger la política y los programas de salud, educación y vivienda —de naturaleza sectorial— con la atención de los grupos vulnerables, cuya esencia es la focalización y la territorialidad y, por último, concertar los esfuerzos de diversos actores e instituciones para erradicar la pobreza y reducir las desigualdades.

##### **IV.1 La erradicación de la pobreza como tarea de la sociedad**

Como ya se ha señalado, enfrentar la pobreza no puede reducirse exclusivamente a traspasar las líneas de pobreza sólo mediante el mejoramiento del ingreso de aquellas personas y familias en posición desmedrada. Es preciso trascender esa dimensión puramente económica y entender los aspectos sociales, políticos y culturales del desafío. Por ello, es necesario comprometer a toda la sociedad y no sólo al Estado. El Informe del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza en Chile dice: “Salir de la pobreza es un proceso que involucra culturalmente a toda la sociedad. No consiste solamente en lograr por un período determinado un ingreso mayor. Significa, para una familia, para un grupo social, para un sector del país, iniciar un camino seguro de mejoramiento social y económico, un proceso sostenido de desarrollo tanto de sus condiciones económicas presentes como de sus posibilidades futuras de mantenerlas.” (CNSP, 1996).

Son diversos los actores e instituciones que deben converger para avanzar con efectividad en la superación de la pobreza y reducir las desigualdades. Por cierto, se necesita de una adecuada política económica que promueva y asegure el crecimiento sostenido y controle la inflación. Con ello se defiende uno de los activos más importantes de los pobres, el empleo y, además, se garantiza la protección del poder adquisitivo de los asalariados.<sup>13</sup> Sin embargo, estas condiciones de política económica serán insuficientes si no se avanza paralelamente en la redistribución del ingreso y si no se promueve el uso intensivo de la fuerza de trabajo no calificada. En segundo lugar, el Estado debe desempeñar un papel activo mediante políticas en favor de la equidad territorial y de los equilibrios medioambientales, con lo que se favorece a toda la sociedad, pero especialmente mejoran las condiciones de vida de la población pobre, la que siempre resulta más afectada por la polución y la erosión de los suelos. Además, la lucha

---

<sup>13</sup> Si se quiere mejorar la distribución del ingreso se necesitan políticas en el plano tributario, en la educación, en las relaciones entre el capital y el trabajo y en programas que ataquen la heterogeneidad estructural de la economía.

contra el tradicional centralismo de nuestros países debiera distribuir las actividades económicas y los servicios sociales de forma equitativa, en procura de favorecer a los territorios más alejados de las grandes ciudades. En tercer lugar, y dado que el crecimiento por sí solo es insuficiente para resolver la pobreza, el Estado se encuentra obligado a una directa y activa política social. Sus ámbitos de acción son: i) los programas de naturaleza sectorial: educación, salud, justicia, trabajo y vivienda; ii) la inversión en infraestructura social en los territorios y, iii) los programas focalizados hacia los grupos vulnerables. La inversión en capital humano mediante las políticas sectoriales de salud y educación representa un buen medio para reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza y para avanzar hacia el mejoramiento de la distribución del ingreso. Además, cuando la pobreza se encuentra altamente concentrada en las ciudades, una adecuada política de vivienda social es un camino indiscutible para mejorar la calidad de vida de la población y permitir que los pobres cuenten con ese activo tan importante que es la vivienda, especialmente en condiciones de crisis. Muy vinculado a las políticas de vivienda, el gasto en infraestructura social es un instrumento poderoso para mejorar las condiciones de vida de los pobres. El agua potable, la luz eléctrica, las plazas y los teléfonos públicos son cambios de envergadura para que ellos mejoren su acceso a la salud, seguridad pública y a empleos.

Como ya se señaló, la focalización hacia los grupos más vulnerables de la sociedad representa hoy un componente nuevo de la política social que resulta del patrón de desarrollo vigente en los países de la región. La atención de los problemas integrales de los grupos vulnerables y la mayor complejidad de los programas focalizados colocan al Estado frente a un elevado desafío de recursos, información, coordinación y gestión. En cuarto lugar, la lucha por superar la pobreza debe darse con la participación del sector privado y de las organizaciones no gubernamentales involucradas en programas sociales. Desde luego, las franquicias tributarias al sector privado empresarial pueden llegar a desempeñar un papel destacado en los programas sociales, tal como sucede en los países desarrollados. En el intertanto, el crecimiento de las ONG en los países de la región —en condiciones de disminución de la función del Estado— hace relevante su importancia como instancias intermedias entre el Estado y la sociedad. Finalmente, las capacidades humanas y materiales de los involucrados son siempre un desafío a la política pública para profundizar la mayor participación y aumentar la eficacia de los programas sociales.

#### **IV.2 Requisitos de la política social**

La organización de voluntades y recursos para maximizar la eficiencia, eficacia e impactos de la política y programas sociales plantea los siguientes requisitos:

##### *a) Participación y ejecución compartida*

Las personas, por pobres que sean, tienen aspiraciones y recursos que generalmente no son reconocidos por la autoridad, ya sea por paternalismo, centralismo o por esa concepción de “carencias” que ha predominado en la política social. El aporte que pueden hacer la población y sus organizaciones en favor de los programas sociales está básicamente en el conocimiento de su propia realidad y de los problemas que los afectan. El trabajo y el aporte en dinero, herramientas u otros recursos también significan un importante capital complementario. Conviene destacar que estos aportes tienen la importancia adicional que representa el estar construyendo el destino

propio y de establecer o fortalecer redes de organización que ayuden a estimular la participación y a consolidar la democracia. Este es un importante capital social que debe ser aprovechado, protegido y promovido por el Estado. De tal manera, la participación y ejecución compartida son un requisito para diseñar y ejecutar programas sociales, ya sea realizados sectorialmente o bajo la responsabilidad de una región o de una municipalidad.

#### *b) Descentralización*

Una vez que la focalización ha adquirido importancia, mientras más cerca de las personas se radiquen los programas sociales más fácil resultará su identificación, diseño y ejecución. La población pobre, las organizaciones sociales locales y las instancias municipales son elementos indispensable para encontrar respuestas a los problemas e iniciativas de desarrollo local.

Por otra parte, la mayoría de las veces es más factible establecer en el plano local esa coordinación indispensable entre los distintos actores, como los servicios públicos, la empresa privada, las organizaciones no gubernamentales y las personas directamente involucradas en programas que inciden sobre su propio desarrollo. Sin embargo, debe reconocerse que, precisamente como consecuencia del histórico centralismo de nuestros países, resulta difícil encontrar en las regiones y municipios funcionarios idóneos capacitados y la institucionalidad apropiada para gestionar los programas sociales.

#### *c) Coordinación*

Los esfuerzos por coordinar las políticas sociales a todos los niveles son fundamentales para maximizar el uso de los recursos y lograr un mayor impacto de los programas. Son varios los niveles de coordinación que es preciso afinar, y para ello se requiere una redefinición institucional, ya sea entre los distintos ministerios sectoriales, entre ministerios sectoriales y gobiernos regionales, entre éstos y las municipalidades, entre todos ellos y los programas basados en fondos centralizados para atender grupos vulnerables, y entre el sector público y el privado.

La coordinación siempre es difícil, pero todas las dificultades se acentúan cuando la institucionalidad es inapropiada. Por ello, es frecuente que en el sector público proliferen los comités y comisiones para reunir a todas las instancias y personas involucradas en programas sociales. Lamentablemente, casi siempre resultan poco efectivos, a causa de la debilidad política de los ministerios responsables de la coordinación social y de la excesiva influencia de los ministerios económicos en la política social.

#### *d) Monitoreo y evaluación*

La evaluación es un instrumento que debe estar presente a partir del propio diseño de los programas sociales. Los organismos responsables de los programas y todos sus actores, deben asumir la evaluación como una fase inevitable, tanto para dar cuenta de su eficiencia y eficacia como para extraer las lecciones útiles para las distintas instancias involucradas. Esa evaluación puede ser *ex-ante* o *ex-post*. La primera resulta importante para definir con propiedad la mejor

alternativa de intervención, tanto por su eventual impacto sobre los favorecidos como por su eficiencia en la utilización de recursos. La evaluación *ex-post* mide los resultados propios del programa o su impacto, la que generalmente se realiza al cabo de algún tiempo de terminado el programa, para medir sus efectos permanentes sobre los destinatarios (Franco, 1998).

El monitoreo es un aspecto relevante que comprende el control administrativo y financiero de los programas y debe aplicarse durante todo el proceso de ejecución con el propósito de determinar el cumplimiento de cobertura, la eficiencia en la utilización de los recursos y el cumplimiento de metas en las distintas fases del programa (Franco, 1998).

### IV.3 Características de la actual institucionalidad social

#### *a) Antecedentes*

Encontrar una estructura institucional que sea apropiada para diseñar y aplicar la política social en las actuales condiciones de desarrollo de América Latina y el Caribe es una tarea difícil y no puede establecerse a partir de una concepción teórica ideal. El patrón de desarrollo vigente define un rasgo común para todos los países y constituye un punto de referencia para establecer una institucionalidad social, pero ésta debe considerar las especificidades propias a cada país. Con la nueva realidad regional, la estructura estatal debe i) coordinar las políticas sociales sectoriales con aquellas dirigidas hacia los grupos vulnerables, ii) establecer la convergencia entre el punto de vista territorial y el del gobierno central, iii), articular los esfuerzos públicos y los privados, iv) promover la participación de los pobres en los programas y, v) lograr el entendimiento entre las instancias públicas del ámbito social, la autoridad económica y la autoridad política.

Además de los aspectos institucionales destacados en el recuadro 1 —que corresponden principalmente a las instancias máximas de dirección del área social— es preciso destacar que en los años ochenta surgieron en casi todos los países de la región los fondos de emergencia o de inversión social: eran instrumentos destinados a establecer algún tipo de compensación por los costos de las políticas de ajuste. No obstante, se han conservado como estructuras permanentes, principalmente con el propósito de ejecutar programas en favor de los grupos vulnerables.

El panorama actual de la estructura social existente en los países de América Latina lleva a las siguientes conclusiones:

*i.* La preponderancia que se ha otorgado a la política macroeconómica conllevó un inmenso peso político para las autoridades económicas. Sin embargo, no existe una autoridad social que pueda ser interlocutor —al mismo nivel y con respaldo político efectivo— de la autoridad económica. El intento que hace Bolivia con su Ministerio de Desarrollo Humano es interesante y obedece, según se destaca en el recuadro 1, a un esfuerzo de gran valor para contrarrestar la subordinación de los asuntos sociales a los económicos.

*ii.* El aumento de la vulnerabilidad provocado por los programas de ajuste y reformas estructurales favoreció el nacimiento de fondos sociales de emergencia, o fondos de inversión



social, y de servicios públicos formales para la atención de grupos vulnerables; incluso dio origen al establecimiento de ministerios sociales (ministerios de desarrollo humano o de planificación, que han volcado su énfasis a los asuntos sociales).

iii. No se percibe una articulación eficaz entre los ministerios sectoriales tradicionales y las nuevas instancias surgidas para atender a los grupos vulnerables de la sociedad. A pesar de la multiplicación de comités, comisiones y secretarías para el área social, la coordinación en este plano ha sido muy difícil y casi siempre ineficaz.

iv. Se hace patente la preocupación por descentralizar los programas, por incorporar las instancias locales en la ejecución de la política social y, parcialmente, por impulsar la participación ciudadana en la lucha contra la pobreza. No obstante, el peso histórico de las instancias ministeriales sectoriales y la debilidad de las estructuras locales muestra la necesidad de esfuerzos y voluntades de mayor envergadura para modernizar la administración pública, especialmente en el plano local, en cuanto a personal, sistemas de información y control de gestión.

v. La convergencia de los sectores público y privado en los programas sociales no ha resultado fácil. El sector privado ha bregado, más bien, por involucrarse en los asuntos sociales desde la perspectiva de ampliar su ámbito de beneficios mediante inversión y gestión en educación, salud y previsión social o en infraestructura social u otros programas públicos. Por otra parte, y a pesar del creciente número e importancia de las ONG, sus relaciones con el Estado no han sido fluidas.

vi. La participación de los pobres en sus propios programas —y el de las organizaciones sociales— ha sido más retórica que efectiva. No se conocen mecanismos o metodologías que formalicen y comprometan la participación de las personas en los programas sociales que les competen ni tampoco de las organizaciones sociales en apoyo de los programas. La importancia de tal participación en el actual período histórico es destacada, con acierto, en *Panorama Social 1997* cuando señala que "... el debilitamiento de las viejas formas de participación social y representación política, por medio de sindicatos, partidos políticos o movimientos sociales, ha puesto en evidencia la necesidad de crear nuevas formas de participación ciudadana, ya sea porque surgen otras vías de diálogo entre el Estado y la sociedad o por temor a una gobernabilidad precaria. En el discurso de la mayoría de los gobiernos se encuentra el interés en aumentar la participación, pero no se especifican los canales que han de usarse para lograrlo ni de qué tipo de participación se trata." (CEPAL, 1997a, p. 171).

## RECUADRO 1

Gracias a un reciente seminario organizado en Santiago de Chile por la OEA y la CEPAL, con el apoyo del Ministerio de Planificación y Cooperación del Gobierno chileno, se cuenta con un panorama de los aspectos más característicos de la institucionalidad social en gran parte de los países de la región (R. Franco, 1998).

Aquí no se describirán todos los aspectos de la estructura institucional existente sino sólo aquellos insertos en el ámbito de la dirección central de los gobiernos.

En **Bolivia** existe el Ministerio de Desarrollo Humano, del cual dependen secretarías nacionales (viceministerios), para atender las áreas sectoriales tradicionales de educación y salud, a las que se agregaron secretarías de grupos prioritarios (género, generacionales y asuntos étnicos), además de las áreas de cultura, deportes, participación popular y servicio social.

Con ello se ha buscado establecer una Autoridad Social, responsable institucional de la calidad de vida, la formación y el desarrollo de la población, mientras que "... se pretende superar la subordinación de las políticas sociales a las políticas económicas y constituir un órgano que articule el conjunto de las políticas sociales, superando el accionar inconexo de los sectores del área social" (R. Franco, 1998).

En **Chile** existe un gran número de ministerios y servicios que cumplen funciones sectoriales en el campo social o que llevan a cabo programas para atender a los grupos vulnerables y orientados a la superación de la pobreza. El Ministerio de Planificación tiene formalmente la responsabilidad, a través del Comité Social de Ministros, de dar coherencia e integralidad a las políticas sociales. En la práctica, esto ha sido muy difícil ya que el ministro responsable no participa en la discusión presupuestaria de los distintos programas sociales, y el peso institucional y político del MIDEPLAN es bajo en comparación con el de los ministerios sociales sectoriales. Finalmente, en lo que más directamente es competencia del MIDEPLAN —los programas para grupos vulnerables, como los discapacitados, indígenas, jóvenes y algunos destinados a la extrema pobreza— sus recursos son muy limitados e incluso, desde el punto de vista institucional, la atención de estos grupos no se concentra exclusivamente en el ámbito de dicho ministerio.

En **Argentina**, la instancia superior de articulación de la política social es la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la República. Esta coordina todos los sectores de la administración que desarrollan programas para la erradicación de la pobreza. No obstante, las iniciativas y decisiones políticas se adoptan en el Gabinete Social, que coordina el Jefe del Gabinete de Ministros y que está integrado por los ministros de Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Economía e Interior.

En **México** también existe una Secretaría de Desarrollo Social; a diferencia del caso argentino, se trata propiamente un ministerio del cual dependen dos subsecretarías; una destinada a los programas de desarrollo regional y otra para impulsar iniciativas de superación de la pobreza. Dependen de la Secretaría de Desarrollo Social ocho organismos de apoyo a regiones y grupos considerados prioritarios, así como tres organismos desconcentrados, responsables del apoyo a las empresas de solidaridad, para el fomento de la organización y participación social y para articular las delegaciones estatales de la Secretaría en los 31 Estados de la República.

En **Paraguay** se creó muy recientemente la Secretaría de Acción Social, adscrita a la Presidencia, que tiene la responsabilidad asistir a grupos vulnerables y atender la cobertura de ciertos servicios sociales de los pequeños productores del campo, así como la asistencia técnica para el mercadeo de productos agropecuarios.

*(continúa)*

*(continuación del recuadro 1)*

En **Colombia** hay un Consejo Nacional de Política Económica y Social, con una secretaría técnica constituida por el Departamento Nacional de Planeación. Al Consejo le compete la asignación de los recursos a los sectores sociales, con las propuestas presupuestarias para los diferentes programas. Por otra parte, la coordinación social corresponde al Departamento Nacional de Planeación.

En **Costa Rica**, el planeamiento y la ejecución de la política social es de responsabilidad de la Segunda Vicepresidencia del país, que dirige un Consejo Social conformado por las instituciones y ministerios responsables de la ejecución de la política social. Desde 1994 existe un Plan Nacional de Combate a la Pobreza que tiene como eje a las poblaciones vulnerables, con intervención integral e interinstitucional.

En **Venezuela** la política social se implementa con una serie de organismos y acciones dispersas. Existe un Ministerio de la Familia, pero que básicamente se dedica a administrar los programas de subsidios directos. Con mucha franqueza, Carlos Eduardo Febres señala que “La falta de coordinación y, en general, de un eje rector en materia de política social, es causa del dispendio de recursos económicos y de la falta de proporciones entre gasto social y beneficios esperados” (R. Franco, 1998.). Posteriormente agrega algo que es bastante generalizado en la actual estructura de la política social en los países de la región: “... la sumatoria de un conjunto de instituciones y programas iniciados en diversa épocas y que coexisten sin ninguna vinculación orgánica, ni coordinación de sus actividades, no es el único componente de la llamada red social institucional del Estado, ya que en casi todos los ministerios, institutos autónomos e incluso empresas del Estado existen unidades administrativas de diverso rango, con responsabilidades en el desarrollo de programas sociales” (R. Franco, 1998).

En **Perú** se creó en 1996 el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano para promover la equidad en el acceso a la educación, salud y empleo de los grupos vulnerables y luchar contra la pobreza. Existe, además, un Comité Interministerial de Asuntos Sociales, presidido por el Presidente del Consejo de Ministros e integrado por los ministros de educación, salud, justicia, trabajo y promoción social, presidencia, promoción de la mujer y desarrollo humano y economía y finanzas.

En **Uruguay** las políticas públicas sociales se encuentran dispersas en los distintos sectores. Junto a las políticas sectoriales tradicionales se estableció un Programa de Fortalecimiento del Área Social que procura focalizar la atención hacia las familias más carenciadas.

### *b) Propuesta de institucionalidad*

Existe la sensación de estar en un interregno en lo que se refiere a la institucionalidad social, hecho que no es casual sino que responde a esa suerte de inflexión que vive la política social, expresada en una transición en que se superponen, y muchas veces se confunden, los programas impulsados a partir de las iniciativas sectoriales —de tradición universal y centralista— con los programas orientados hacia los grupos vulnerables, cuya esencia es la focalización y la territorialidad.

A partir de fines del siglo pasado y comienzos del actual, el nacimiento de los ministerios sociales tradicionales —tales como los de educación, salud y trabajo—, y de las políticas universales que los caracterizaron, fue la respuesta institucional del Estado para atender las reivindicaciones sociales de las capas medias y de los obreros organizados. Los ministerios de vivienda representan la reacción institucional para responder a las reivindicaciones de “los sin casa”, que se multiplicaron en las poblaciones marginales, como un producto de la migración del

campo a las ciudades que caracterizó a nuestros países a partir de los años cuarenta y que adquirió su máxima expresión a mediados de los sesenta.

El aumento de la vulnerabilidad y el repliegue de las políticas sociales universales, situación que resulta del nuevo patrón de desarrollo vigente, está exigiendo el establecimiento de una nueva estructura de gobierno. Algunos de sus rasgos ya se insinúan en la descripción contenida en el recuadro 1 y se aprecian cambios importantes en comparación a lo que era la institucionalidad social en los años setenta, pero todavía adolecen de serias limitaciones. Por tanto, lo que corresponde en el ámbito institucional es recoger los nuevos desafíos en el plano social, recuperar los avances institucionales ya existentes en algunos países para sistematizar sobre esas bases una propuesta que ayude a la política social a mejorar su posicionamiento y capacidad de gestión.

#### i. Autoridad social

El establecimiento de una verdadera autoridad, con un papel rector y coordinador del área social se ha convertido en una necesidad que no se puede soslayar en el momento histórico que vive la región. Esta autoridad debe tener capacidad y poder suficiente para dialogar en un mismo plano con las autoridades políticas y económicas del país.

Los países de la región se encuentran en un momento particularmente difícil y los asuntos sociales no pueden continuar en una espera que parece indefinida. Tanto la superación de la pobreza como la reducción de las desigualdades tienen implicaciones políticas muy serias (evitar inestabilidades) y una alta significación económica (mejorar la competitividad sistémica). Incluso, el no establecer una estrategia que trace un camino claro para superar estos flagelos puede afectar, a mediano plazo, los equilibrios macroeconómicos. Desde esta perspectiva, resulta fundamental que en el plano institucional se establezca una autoridad social con el mismo peso de la autoridad política y la autoridad económica.

La autoridad social propuesta puede tener la forma de un ministerio de desarrollo humano o de desarrollo social, bajo cuya dirección debieran estar tanto las políticas sectoriales (educación, salud y vivienda) como las políticas en favor de los grupos vulnerables. Consecuentemente, y para dar funcionalidad a este esquema institucional, debieran establecerse viceministerios para cada componente sectorial y uno adicional para los grupos vulnerables.

Se sugieren las siguientes funciones de la autoridad social:

#### En el ámbito del sector público

- Diseñar, en conjunto con la Presidencia de la República (eventualmente con la Oficina de Planificación Nacional), los objetivos y prioridades de la política social.
- Establecer las metas y programas sociales sectoriales que se ejecutarán para alcanzar los objetivos y cumplir con las prioridades.

- Establecer las metas, prioridades y lineamientos nacionales para superar la pobreza, integrar y habilitar a los grupos vulnerables.
- Coordinar con los servicios responsables de inversión en infraestructura social que no se encuentran bajo su tutela (por ejemplo, telefonía rural) los programas y metas correspondientes.
- En los tres aspectos citados de la política social —sectorial, grupos vulnerables e infraestructura social—, coordinar con la autoridad regional los programas que, con recursos nacionales, regionales y municipales, serán desarrollados en los territorios correspondientes.
- Discutir y acordar con la autoridad económica el porcentaje del gasto público que se destinará a la política social. Todo acuerdo deberá ser ratificado de acuerdo con la autoridad política y el presidente de la nación.
- Monitorear y evaluar el cumplimiento de las metas de los programas nacionales, regionales y municipales.
- Vigilar, conjuntamente con la autoridad política, la autoridad económica y el presidente de la nación, el grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades de la política social.

#### En el ámbito de la sociedad civil

- La autoridad social deberá facilitar la incorporación y la participación efectiva de la sociedad civil en la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades y la integración social. En este plano, corresponde establecer consejos de desarrollo social en los planos nacional, regional y comunal que incorporen a representantes empresariales, de los trabajadores, de organizaciones sociales y de organismos no gubernamentales a la discusión con la autoridad pública.
- Los consejos de desarrollo social debieran establecer arreglos institucionales y proponer las iniciativas legales que faciliten la participación de los distintos organismos de la sociedad civil en la política social. En este sentido, una política de exención tributaria para iniciativas sociales empresariales —o una legislación orientada al fortalecimiento de los organismos no gubernamentales—es, entre otras, una propuesta muy pertinente para su discusión en estos consejos.

#### ii. Descentralización regional

La gestión gubernamental en las decisiones de inversión en infraestructura social y en programas sociales sectoriales o en programas de integrales de erradicación de la pobreza de los grupos

vulnerables es más eficiente y eficaz cuando existe descentralización de las decisiones y recursos en el plano regional (o provincial, según el país que se trate).

Por cierto, el tema de la descentralización —institucional y de los recursos— va más allá de la problemática social y tiene que ver con la modernización general del Estado en los países de la región. La autoridad regional —y particularmente la municipal— son las instancias públicas que pueden lograr ese indispensable acercamiento de las decisiones públicas a las personas (descentralización), facilitando la focalización (territorios y sectores sociales con mayores carencias) y la integralidad de la acción pública (intervención simultánea de todos en el mismo lugar con el mismo grupo objetivo). Para ello, la autoridad regional debe asumir las siguientes responsabilidades institucionales en la política social:

- a) Definir lineamientos de desarrollo social regional acordes con las prioridades nacionales.
- b) Coordinar con la autoridad social y con los municipios los programas que se ejecutarán en la región.
- c) Monitorear y evaluar el cumplimiento de actividades y metas de los programas sociales en la región.

La autoridad regional, como institución responsable en el plano social, logrará una mayor efectividad cuando se cumplan las siguientes condiciones:

- La descentralización de los recursos desde la administración central a la regional para todas las iniciativas y programas sociales que competen al territorio. Es decir, las decisiones en cuanto a los programas que se aplicarán no sólo deben ser adoptadas por la autoridad regional sino que, además, los recursos en la administración regional deben ser descentralizados.
  - Por otra parte, la efectiva descentralización de los recursos obliga a que el sistema presupuestario nacional supere la visión sectorial y centralista e incorpore decididamente a las regiones en la discusión y ejecución del presupuesto nacional. Esto constituye un cambio institucional de envergadura para un sector público moderno.
- iii. El espacio comunal, con el municipio a la cabeza, debiera ser el primer punto de referencia institucional de la política social; esta propuesta obedece las siguientes razones:
- En primer lugar, porque a ese nivel se logra el mejor grado de focalización y se, favorece la coordinación entre los intereses territoriales, regionales y sectoriales (delegaciones ministeriales).

- En segundo lugar, porque el espacio comunal —por sus dimensiones reducidas y por el conocimiento directo que de él tienen las autoridades locales y las organizaciones sociales— resulta ideal para definir los programas sociales.
- En tercer lugar, porque el enfoque de la política social a partir de las instituciones comunales estimula la descentralización organizacional y presupuestaria y una mayor democratización y equidad territorial.
- En cuarto lugar, porque en el plano comunal resulta más fácil hacer converger los recursos públicos (sectoriales, regionales, municipales), privados, no gubernamentales y los de las personas involucradas en los programas.

Sin embargo, para que la inserción substancial de los programas sociales en la estructura comunal sea eficiente y efectiva necesita esfuerzos orientados en la siguiente dirección:

- Modernizar la gestión municipal, con el apoyo decidido de la autoridad regional y central en capacitación de recursos humanos y sistemas modernos de administración.
- Aumentar en forma creciente la transferencia de recursos presupuestarios desde las estructuras centrales sectoriales y regionales.
- Realizar esfuerzos especiales —en las comunas pobres y a partir de las estructuras regionales y centrales— para darles atención privilegiada mediante recursos financieros y humanos complementarios.

En suma, una institucionalidad apropiada para responder a la nueva realidad social de los países de la región necesita de una autoridad de alto nivel, que articule efectivamente toda el área social. Vale decir, que abarque íntegramente los programas sectoriales y los programas de atención a los grupos vulnerables, en coordinación muy estrecha con las instituciones públicas responsables de los programas de inversión en infraestructura social.

Esa autoridad debe tener el mismo peso que la económica y que la política, de manera tal que en el conjunto del sector público se exprese la búsqueda de equilibrios entre los tres ámbitos centrales de la acción gubernamental. Es necesario que la estructura institucional cuente con un alto grado de descentralización territorial para diseñar y ejecutar los programas sociales en las regiones y municipios. Requiere, además, de un efectivo vuelco hacia la sociedad civil en busca de incorporar sus potencialidades y recursos en favor del desarrollo social. Finalmente, le cabe preocuparse por su modernización mediante la capacitación de recursos humanos y el mejoramiento de los sistemas de información y de gestión de los programas.

## CONSIDERACIONES FINALES

El ajuste y las transformaciones estructurales que experimentó la región de América Latina y el Caribe en las últimas décadas culminaron con el establecimiento de un nuevo patrón de desarrollo, caracterizado por la apertura de la economía al mercado mundial, el retiro del Estado de la actividad productiva, el papel predominante del mercado en la asignación de los recursos y la reducción de las regulaciones económicas y sociales. La política macroeconómica puso el acento en asegurar los equilibrios fiscales y el orden monetario. La política social, en correspondencia con la reducción del gasto, terminó con la universalidad y abrió paso a las intervenciones focalizadas, dirigidas a atender las carencias consideradas estrictamente indispensables.

El nuevo patrón de desarrollo, si bien logró la recuperación del crecimiento (con resultados variables según los países), no obtuvo efectivos avances sociales. Por el contrario, el porcentaje de latinoamericanos y caribeños en condiciones de pobreza a fines del milenio es bastante superior al existente en 1980, es decir, antes que la crisis echara por tierra todos los indicadores económicos y sociales en la región. Más delicada aún es la dramática acentuación de la concentración del ingreso y, en general, la ampliación de las desigualdades sociales en América Latina y el Caribe.

Las características más expresivas del actual patrón de desarrollo, que tiene vasos comunicantes con la pobreza y las desigualdades, es la vulnerabilidad. En el caso de la población latinoamericana y caribeña se presenta bajo las formas de precariedad del empleo, segmentación de los servicios de educación y salud, debilidad negociadora de los trabajadores (por las políticas de flexibilización del mercado de trabajo), reorientación de los sistemas de previsión desde lógicas colectivas a formas de cotización individual y agotamiento de las formas tradicionales de organización sindical y política.

El concepto de vulnerabilidad —que encuentra su origen en fenómenos de la naturaleza, como sequías, inundaciones y terremotos que han asolado, de tiempo en tiempo, a diversas sociedades— parece ser aplicable a las profundas transformaciones económicas y sociales que se han presentado en los últimos veinte años del siglo XX en el mundo. En efecto, el paso del “socialismo real” al capitalismo en los países del este europeo, el término del “Estado del bienestar” en Europa occidental y la emergencia del neoliberalismo en los países periféricos modificaron radicalmente las condiciones de vida de vastos sectores sociales. Estas transformaciones estructurales tienen un rasgo distintivo; se trata, precisamente, de la vulnerabilidad en que han quedado cientos de millones de seres humanos.

La incapacidad del actual patrón de desarrollo para acelerar el ritmo de reducción de la pobreza, para atenuar las desigualdades y para enfrentar la incertidumbre que significa la vulnerabilidad, se torna social y políticamente peligrosa, en condiciones en que la generalización y globalización de las comunicaciones hace más evidentes los contrastes entre ricos y pobres, entre “modernos” y “atrasados”. Las frustraciones y desesperanzas a que conducen estos contrastes parecen estar en la base de los nuevos “males sociales” de fines del milenio: la delincuencia juvenil, la drogadicción, la violencia y la corrupción.



Por otra parte, es indudable que los altos niveles de pobreza y la acentuación de las desigualdades en el acceso a las oportunidades pueden poner en riesgo la viabilidad económica a mediano plazo de los países de la región. En efecto, la presencia competitiva de las economías en el mercado mundial exige que todos los recursos productivos, y muy especialmente los recursos humanos, mejoren su eficiencia si se quiere aprovechar las oportunidades y minimizar los riesgos de la globalización.

Este documento ha concentrado sus esfuerzos en los conceptos de pobreza, marginalidad, exclusión y vulnerabilidad, destacando la relevancia adquirida por el concepto de vulnerabilidad en cuanto elemento para entender la realidad social que emergió a partir de la consolidación del nuevo patrón de desarrollo en la región y se identifican algunos factores que debieran servir para elaborar indicadores que faciliten un acercamiento cuantitativo que fortalezca un análisis social cuyo acento esté en el concepto de vulnerabilidad. En suma, se ha intentado esbozar un marco de referencia que permita arrojar luces para investigaciones de diferente índole. Entre estas cabe destacar aquellas dirigidas a detectar los rasgos de diversos tipos (demográficos, organización familiar, culturales, etc.) que sobresalen en los hogares vulnerables y que incrementan su posición desventajosa.

Tanto los gobiernos como los organismos internacionales hablan actualmente de “grupos vulnerables” para referirse a las personas que, como consecuencia de las nuevas instituciones y reglas económicas propias del actual patrón de desarrollo, se encuentran en posición de mayor debilidad en comparación al resto de la sociedad. El surgimiento de los denominados grupos vulnerables está muy vinculado con las políticas de focalización que reemplazaron a la universalidad de las políticas sociales, en correspondencia con las exigencias de austeridad del gasto fiscal y con los requerimientos de disminuir los costos sociales, factores ambos destinados a favorecer la posición competitiva en el mercado internacional

La vulnerabilidad social, como un rasgo dominante de la sociedad de América Latina y el Caribe, debiera servir no sólo como concepto interpretativo. También puede servir para desarrollar políticas y establecer una institucionalidad que permita responder más ajustadamente a la “cuestión social” de fines del milenio. Se estima que tanto los programas como la institucionalidad que los cobija no están respondiendo adecuadamente a las demandas sociales actuales. Una primera conclusión es que la política social debe estar ubicada a un mismo nivel con la política macroeconómica, si se quiere que la pobreza, las desigualdades y la vulnerabilidad no culminen con un agotamiento temprano del actual patrón de desarrollo. Por otra parte, se propone una institucionalidad social que pueda articular el ámbito sectorial, con la atención a los grupos vulnerables, lo público y lo privado, lo territorial y lo central. Finalmente, se reconoce que las iniciativas sociales no pueden reducirse al accionar exclusivo del Estado sino que en ellas deben participar todas las organizaciones de la sociedad civil y, desde luego —y de la manera más directa— los destinatarios de esas acciones, potenciando sus propios activos, especialmente su capacidad e iniciativa.

## BIBLIOGRAFÍA

- Altimir, Oscar (1997) "Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo", en *Desarrollo Económico*, vol. 37, N° 147, Buenos Aires.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998), *La exclusión social de los grupos pobres en Chile* (LC/R.1824), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1997), *La Brecha de la equidad* (LC/G.1954.(CONF.86/3)), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1997a), *Panorama social de América Latina 1997*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1996), *Panorama social de América Latina, 1996*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1990), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (1998), *Población, salud reproductiva y pobreza* (LC/G.2015; SES. 27/20), Santiago de Chile, abril.
- \_\_\_\_\_ (s/f) "Población y desarrollo", artículo para libro de conmemoración de los cincuenta años de CEPAL (en edición).
- Chambers, Robert (1995). *Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts?*. Discussion Paper N° 347, IDS, Sussex, Reino Unido, enero.
- \_\_\_\_\_ (1989), *Vulnerability: How the Poor Cope*, IDS Bulletin, Sussex, abril.
- CNSP (Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza) (1996), *La Pobreza en Chile: un desafío de equidad e integración social*, Santiago de Chile, agosto.
- DESAL (Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina) (1965), *América Latina y Desarrollo Social*, Santiago de Chile.
- Frenk, J. y otros (1997), "La reforma de los sistemas de salud y la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe", *Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Quito.
- Franco, Rolando (1998), "Autoridad económica y autoridad social: eficiencia, eficacia, equidad e impacto", *Institucionalidad social para la superación de la pobreza y promoción de la equidad*, OEA/MIDEPLAN/CEPAL (Organización de Estados Americanos/Ministerio de Planificación/Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- Foreign Affairs* (1996). Estados Unidos de América, mayo-junio.
- \_\_\_\_\_ (1996a), Estados Unidos de América, julio-agosto.
- Glewwe, P. y G. Hall (1995), *Who is Most Vulnerable to Macroeconomic Shocks?*, LSMS Working Paper, N° 117, Banco Mundial.
- Larrañaga, Osvaldo (1997) "Educación y superación de la pobreza en América Latina y el Caribe", *Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Quito.
- Lustig, Nora (1998), "Pobreza y desigualdad: un desafío que perdura". *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, *CEPAL cincuenta años, Reflexiones sobre América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, octubre.
- Martínez, Jorge (1996), "Algunas interrelaciones entre pobreza y dinámica demográfica", *Información sobre Población y Pobreza para Programas Sociales*, INEI-CELADE (Instituto Nacional de Estadística e Informática/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) Lima.

- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional (1997), *Encuesta CASEN 1996*, Santiago de Chile.
- Moser, Caroline (1998), "The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies", *World Development*, vol. 26, N° 1, Reino Unido, enero.
- OIT/PNUD (International Labour Organization/United Nations Development Program) (1997), *Social Exclusion and Anti-poverty Policy: A debate*. Research Series, N° 110, Ginebra.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1996), *Lecturas sobre la exclusión social*, N° 31, Santiago de Chile, junio.
- Pensamiento Iberoamericano* (1998), Volumen extraordinario, Madrid, España.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1998), *Desarrollo humano en Chile, 1998*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1997), *Informe sobre desarrollo humano, 1997*, Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (1997a), *Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, Quito.
- \_\_\_\_\_ (1990), *Desarrollo sin pobreza* (Segunda Conferencia Regional sobre la pobreza en América Latina y el Caribe), Santafé de Bogotá, 1990.
- Quijano, Aníbal (1970). *Redefinición de la dependencia y proceso de marginalización en América Latina*. ILPES-OIT (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social/Organización Internacional del Trabajo). Santiago de Chile.
- Tokman, Víctor (1996), "Pobreza y equidad, dos objetivos relacionados", *Información sobre Población y Pobreza para Programas Sociales* INEI/CELADE (Instituto Nacional de Estadística e Informática/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) Lima.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo) (1997), *Trade and Development Report*, Ginebra.









