



NACIONES UNIDAS



DOCUMENTO ELECTRÓNICO

LC/W.3

8 de octubre de 2002

ORIGINAL: ESPAÑOL

**VULNERABILIDAD SOCIODEMOGRÁFICA: VIEJOS Y NUEVOS RIESGOS
PARA COMUNIDADES, HOGARES Y PERSONAS**

SEPARATA

Capítulos I y V del documento “Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas” (LC/R.2086), elaborado por la División de Población de la CEPAL - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) y presentado como documento de referencia al vigesimonoveno período de sesiones de la Comisión (Brasilia, Brasil, 6 al 10 de mayo de 2002). Este documento se da a conocer sólo en versión electrónica.

02-8-553

ÍNDICE

	<i>Página</i>
PRESENTACIÓN	1
I. VULNERABILIDAD SOCIAL Y SOCIODEMOGRÁFICA: APROXIMACIONES CONCEPTUALES, TEÓRICAS Y EMPÍRICAS	3
A. LA NOCIÓN DE VULNERABILIDAD, SUS COMPONENTES Y USOS DISCIPLINARIOS	3
B. VULNERABILIDAD SOCIAL.....	5
1. Distinciones y precauciones.....	5
2. Riesgos sociales persistentes y emergentes	6
3. Capacidad de respuesta y habilidades adaptativas.....	9
4. Investigación empírica sobre la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe	12
5. Vulnerabilidad social: importancia, conceptos y enfoques analíticos	17
C. VULNERABILIDAD SOCIODEMOGRÁFICA	21
1. Vulnerabilidad sociodemográfica: aproximaciones recientes y noción operativa.....	22
2. Procesos sociodemográficos de larga duración	24
V. VULNERABILIDAD SOCIODEMOGRÁFICA: OPCIONES DE POLÍTICA	33
A. ORIENTACIONES GENERALES	33
B. FUNDAMENTOS DE LAS POLÍTICAS CONTRA LA VULNERABILIDAD SOCIODEMOGRÁFICA	34
C. LAS INTERVENCIONES PREVENTIVAS	37
1. Racionalidad, ventajas y limitaciones de las intervenciones preventivas	37
2. Los éxitos, la polémica y los requisitos de la prevención de riesgos sociodemográficos.....	38
3. Los desafíos contemporáneos de la prevención de riesgos sociodemográficos.....	44

	<i>Página</i>
D. LAS INTERVENCIONES DESTINADAS A FORTALECER LA CAPACIDAD DE RESPUESTA	50
1. Anticipando las adversidades.....	51
2. Preparando a los actores.....	52
3. Mitigando consecuencias	52
4. Asegurando	55
5. Promoviendo la organización y la acción colectiva.....	56
E. LAS INTERVENCIONES PARA UNA ADAPTACIÓN ACTIVA	57
BIBLIOGRAFÍA	63

PRESENTACIÓN

La vulnerabilidad es un tema emergente, que se plantea reiteradamente en los análisis de la cuestión social en los albores del siglo XXI, así como en el debate sobre las políticas públicas destinadas a reducir la pobreza, promover la movilidad social ascendente y garantizar el ejercicio de la ciudadanía. Por cierto, su popularidad obedece a factores muy variados, algunos de los cuales son más bien polémicos y otros difíciles de medir con precisión. Entre los fenómenos que contribuyen a la vulnerabilidad figuran la creciente inestabilidad macroeconómica; las frecuentes entradas y salidas de la condición de pobreza, que afecta incluso a grupos históricamente protegidos; diversos signos de fragmentación y de asimetrías sociales; indefensión ante riesgos de diversa naturaleza, algunos de los cuales van en aumento, y nuevas formas de segmentación del acceso a los activos relevantes en términos de movilidad social.

Teniendo en cuenta esta situación, en la reunión del Comité Especial sobre Población y Desarrollo celebrada con ocasión del vigesimonoveno período de sesiones de la CEPAL (México D.F., abril del 2000), las delegaciones de los países solicitaron a la División de Población de la CEPAL - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) que elaborara un documento sobre la vulnerabilidad social. En respuesta a este mandato, recogido en la resolución 577(XXVIII) de la Comisión, en el siguiente período de sesiones de la CEPAL (Brasilia, mayo de 2002) se dio a conocer y se analizó una versión sintética¹ del documento “*Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas*”,² cuya preparación fue posible gracias al valioso apoyo de otras divisiones de la CEPAL y a la colaboración técnica y financiera del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP).

El texto que ahora se presenta en formato electrónico recoge dos capítulos de dicho documento. En el primero se examina la literatura sobre el tema, y se describen en detalle el enfoque y la noción de vulnerabilidad considerados de utilidad para el análisis de las relaciones entre la población y el desarrollo a escala de hogares, comunidades y personas. En el segundo de ellos se dan a conocer las conclusiones, formuladas con la idea de proponer opciones de política que permitan hacer frente a la vulnerabilidad sociodemográfica y comprender más a fondo las relaciones entre población y desarrollo.

La publicación electrónica de este material responde a una solicitud explícita de los países representados en el Comité Especial sobre Población y Desarrollo y a una necesidad, detectada durante la prestación de asistencia técnica sobre vulnerabilidad sociodemográfica a los países de la región, en los últimos meses. El tema despierta enorme interés y grandes expectativas, pero también es objeto de dudas y escepticismo. Por ende, tanto en el examen y la descripción del enfoque conceptual presentados en el primer capítulo como en las conclusiones se ha procurado dar una clara imagen del alcance, el potencial y las limitaciones del estudio de la vulnerabilidad sociodemográfica en la región. La aplicación de un concepto de vulnerabilidad que integra en una cadena lógica los riesgos sociodemográficos y la capacidad de respuesta y adaptación es de gran utilidad, sobre todo para el examen de los temas emergentes en materia de población y desarrollo desde un punto de vista individual, doméstico y comunitario, y para la adopción de medidas al respecto. Esto no significa que la noción de vulnerabilidad sociodemográfica esté consolidada o pueda ser interpretada en un solo sentido, ni que el enfoque empleado en este caso sea superior a los anteriores. Este estudio es un aporte más a la difícil y siempre compleja tarea de comprender y prever la dinámica demográfica y actuar inteligentemente en esta área, con el propósito de contribuir al reconocimiento de los derechos individuales, mejorar las condiciones de vida de los hogares, y avanzar en el proceso de desarrollo económico y social de las comunidades.

¹ LC/G.2170(SES.29/16).

² LC/R.2086.

I. VULNERABILIDAD SOCIAL Y SOCIODEMOGRÁFICA: APROXIMACIONES CONCEPTUALES, TEÓRICAS Y EMPÍRICAS

A. LA NOCIÓN DE VULNERABILIDAD, SUS COMPONENTES Y USOS DISCIPLINARIOS

En el uso corriente, el vocablo vulnerabilidad denota riesgo, fragilidad, indefensión o daño; en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española se acogen estos términos de identificación, y se afirma que es “la probabilidad de ser dañado o herido”. Si bien tales acepciones son válidas, no incluyen la posibilidad de controlar los efectos de la materialización del riesgo, condición que necesariamente debe estar presente en el estudio de la vulnerabilidad social, dado que ésta comprende tanto la exposición a un riesgo¹ como la medida de la capacidad de cada unidad de referencia² para enfrentarlo, sea mediante una respuesta endógena o merced a un apoyo externo (http://www.wfp.it/vam_documents/va/va99/html/vamover.htm; Chambers, 1989):

Vulnerabilidad = exposición a riesgos + incapacidad de respuesta [1]

Esta relación puede extenderse para hacer explícita la posibilidad de una adaptación al riesgo. La simple aceptación del riesgo es una forma pasiva de adaptarse y equivale a la resignación, que emana del fatalismo; una adaptación activa, en cambio, constituye una modalidad particular de respuesta, cuyo carácter duradero implica reestructuraciones internas (a veces profundas) de las unidades de referencia. Para incluir esta especificación, en la incapacidad de respuesta se distingue entre la ineptitud para enfrentar los riesgos y la inhabilidad para adaptarse activamente a sus consecuencias, elementos que corresponden a lo que Moser (1998, p. 3) denomina *sensitivity* y *resilience*, respectivamente:

**Vulnerabilidad = exposición a riesgos + incapacidad para enfrentarlos
+ inhabilidad para adaptarse activamente** [2]

Así entendida, la noción de vulnerabilidad puede prestarse para examinar diversos procesos sociales; si se desea aprovechar esta potencialidad es necesario precisar sus alcances conceptuales y explorar sus cualidades como enfoque analítico. A partir de tal premisa, en este documento se propone,

¹ La relevancia del concepto de *riesgo* para la noción de vulnerabilidad exige una acotación. En este documento, ese término se refiere a la posibilidad de que una contingencia (ocurrencia o presencia de un evento, característica o proceso) entrañe efectos adversos para la unidad de referencia (comunidad, hogar, persona, empresa, ecosistema u otra). Es decir, un riesgo no alude a un acontecimiento intrínsecamente negativo, sino a uno que puede generar daño o incertidumbre y cuyas consecuencias concretas pueden ser ambiguas o mixtas, combinando adversidad y oportunidad, si bien esta última condición sólo se mencionará de paso en este documento. El reconocimiento de que algunos riesgos acarrear oportunidades sirve de fundamento a la expresión “riesgos positivos” (Ocampo, 2001b, p. 16), en el sentido que Schumpeter adscribe a la “destrucción creativa” (para una síntesis reciente del debate acerca del concepto de riesgo, véase la conferencia virtual sobre teoría y práctica de las ciencias sociales en situaciones de riesgo catastrófico, www.proteccioncivil.org/ceise/ceisevirtual).

² Se usa la expresión *unidad de referencia* —o en su defecto, el término *actor* (aunque no siempre esté de por medio una acción colectiva)— para denominar diversas entidades sociales potencialmente vulnerables: comunidades, hogares y personas. Las comunidades son grupos de individuos establecidos en un territorio delimitado (nacional, subnacional o, incluso, intraurbano), o que comparten una cultura común.

como primera tarea, elucidar los contenidos específicos del concepto de vulnerabilidad social y, en particular, del de vulnerabilidad sociodemográfica, sin descuidar los vínculos entre ambos. A continuación, y sobre la base del esquema que articula la exposición a riesgos con la incapacidad para enfrentarlos y la inhabilidad para adaptarse activamente a sus efectos, se sondea la eficacia de un enfoque para analizar la vulnerabilidad en el ámbito de las relaciones entre la población y el desarrollo.

La noción de vulnerabilidad está presente en una amplia gama de disciplinas, en algunas de las cuales su aplicación es bastante directa. Así sucede con la epidemiología, en particular si los riesgos se circunscriben a la exposición a agentes patógenos. Sin embargo, la vulnerabilidad frente a una enfermedad cualquiera no se define exclusivamente por el contacto con vectores; también depende del sistema inmunológico de los individuos, sea en su estado natural o reforzado mediante vacunas. Si la enfermedad se materializa, los daños que conlleve podrán controlarse, al menos en parte, mediante formas de auxilio externo, que reducirán o eventualmente eliminarán sus efectos adversos. Finalmente, en virtud de mutaciones endógenas de diversa naturaleza, el organismo puede adaptarse a los agentes patógenos y, luego de un lapso variable, sostener una relación inocua con ellos.

En los ámbitos sociales, la delimitación precisa de la vulnerabilidad resulta más compleja, aunque en algunas disciplinas será posible especificar los riesgos de manera relativamente uniforme, siempre que el aspecto (dimensión) al que afecten esté claramente identificado. Es lo que parece ocurrir con los estudios sobre seguridad alimentaria, en los que la dimensión susceptible de daño es el consumo calórico (Watts y Bohle, 1993); en este caso, la vulnerabilidad se define como “la probabilidad de una reducción aguda del acceso a los alimentos o de una caída de los niveles de consumo por debajo del índice mínimo de supervivencia” (traducción libre de http://www.wfp.it/vam_documents/va/va99/html/vamover.htm) y puede expresarse mediante una ecuación relativamente simple, en la que tal probabilidad depende de la ocurrencia de riesgos (como sequías, inundaciones, conflictos o fluctuaciones de precios) que reducen la oferta y disponibilidad de alimentos. En estos estudios, la mayor dificultad conceptual estriba en precisar y operacionalizar las capacidad de respuesta y las habilidades adaptativas de los actores.

En el terreno jurídico, la vulnerabilidad atañe a la inobservancia o violación de derechos y libertades consagrados en la legislación nacional o incluidos en acuerdos internacionales que tienen fuerza de ley en los países. Se refiere también a la imposibilidad de contrarrestar institucionalmente tal estado de cosas —que puede provocar discriminación— y a las dificultades para actuar sobre sus causas o quienes sean sus causantes o, al menos, para rectificar sus consecuencias.

En macroeconomía es el quehacer profesional el que nutre de contenido y ayuda a delimitar la noción de vulnerabilidad. En general, una economía es vulnerable cuando se muestra altamente sensible a golpes extrínsecos, asociados a una amplia apertura externa o a una fuerte dependencia de flujos de capital o inversión foráneos (O’Connell, 2001; Destremau y Salama, 2001). Hasta hace poco, los impactos experimentados por las economías de los países en desarrollo eran esencialmente de naturaleza comercial y se vinculaban a las fluctuaciones de la demanda y los precios de los principales productos de exportación; en la actualidad, los choques de tipo financiero son los que tienen un papel protagónico (Ocampo, 2001a, p. 28). Sin embargo, la mera apertura externa no es condición suficiente para configurar una situación de vulnerabilidad como la descrita en la relación [2]. Dicha situación se hará presente cuando las deficiencias de la previsión y de la acumulación de defensas o la profundidad de las asimetrías de la estructura financiera y del funcionamiento económico entre los países desarrollados y aquellos en desarrollo (Ocampo, 2001a, p. 28) se traduzcan en una incapacidad para enfrentar los daños que ocasionan los golpes extrínsecos. Si la capacidad de respuesta fallara, aún queda el recurso de la

adaptación, lo que significa que la vulnerabilidad podrá moderarse o neutralizarse a mediano y largo plazo si se utilizan mecanismos de cambio estructural para reasignar recursos, efectuar reordenamientos productivos y encontrar fuentes alternativas de financiamiento.

El ejemplo anterior es aleccionador, ya que pone de manifiesto que las fronteras disciplinarias que inciden en el significado de la noción de vulnerabilidad tienen mucho de convención y de práctica en la comunidad académica. Además, la vulnerabilidad no se limita sólo al efecto dañino de fuerzas externas, pues las condiciones internas (una reducción de la inversión nacional o un sistema financiero débil) también pueden entrañar perturbaciones negativas para la actividad económica. La inexistencia de exposición a riesgo (ausencia de vulnerabilidad externa) no es forzosamente una condición deseable, puesto que algunos riesgos macroeconómicos tienen como contrapartida aspectos positivos que constituyen oportunidades; aún más, si mediante un cierre de la economía —que hará irrelevantes las fluctuaciones externas— se anulara el riesgo extrínseco, surgirán otras contingencias, como el anquilosamiento productivo, cuyas repercusiones serán más graves que las vinculadas a la volatilidad en un contexto de apertura. El razonamiento sobre el sentido ambivalente del riesgo puede extenderse, con los debidos recaudos, a otros procesos sociales.

Un campo de investigación en que la noción de vulnerabilidad ha sido ampliamente usada es el centrado en la adolescencia. En los estudios más recientes se advierte que el componente central de la vulnerabilidad —es decir, los riesgos predominantes entre muchachos y muchachas (deserción escolar, embarazo temprano o agresión física)— tiene al menos dos interpretaciones. Una de ellas alude a las “conductas riesgosas” (como la ingesta de alcohol y drogas, las relaciones sexuales no protegidas o el involucramiento con pandillas), en tanto que la segunda se refiere a las “situaciones riesgosas”, entre las que suelen distinguirse las de naturaleza genética, socioestructural o familiar (como la pertenencia a una minoría étnica, la situación de pobreza o la uniparentalidad) y las de tipo social contingente (por ejemplo, la residencia en barrios violentos). Estas interpretaciones originan dos discursos sobre la vulnerabilidad de los adolescentes de ambos sexos, que se traducen en sendas opciones de política: una orientada a las decisiones individuales y otra a los contextos en que éstas se desarrollan (Fischhoff, Nightingale y Iannota, 2001); ambos discursos son coherentes y convincentes, pero se fundan en nociones distintas de riesgo.

B. VULNERABILIDAD SOCIAL

1. Distinciones y precauciones

La noción de vulnerabilidad social se relaciona con los grupos socialmente vulnerables, cuya identificación obedece a diferentes criterios: la existencia de algún factor contextual que los hace más propensos a enfrentar circunstancias adversas para su inserción social y desarrollo personal (grupos “en riesgo social”), el ejercicio de conductas que entrañan mayor exposición a eventos dañinos, o la presencia de un atributo básico compartido (edad, sexo o condición étnica) que se supone les origina riesgos o problemas comunes. La identificación de grupos vulnerables tiene inobjetable méritos y es de frecuente empleo en las políticas públicas, preferentemente en las intersectoriales (como las de corte generacional o las relativas a las condiciones de género); sin embargo, deja abierta la posibilidad de individualizar tantos grupos vulnerables como riesgos existan y su gran heterogeneidad interna se convierte en un obstáculo para la eficaz acción de las políticas. La noción de vulnerabilidad social, si bien puede desembocar en una clasificación de grupos, precede a tal ejercicio de identificación, puesto

que exige especificar riesgos y determinar tanto la capacidad de respuesta de las unidades de referencia como su habilidad para adaptarse activamente.

Una primera observación que merece el examen de la vulnerabilidad social es que los riesgos, la capacidad de defensa y las habilidades adaptativas presentan una gran variedad y complejidad, por lo que a menudo es difícil distinguir entre estos componentes. La fragilidad institucional y la falta de equidad socioeconómica suelen considerarse riesgos, pues obstaculizan el desarrollo socioeconómico y socavan la cohesión social; sin embargo, en una situación específica —como un acontecimiento ambiental dañino— pasan a ser factores debilitantes de la capacidad de respuesta de la comunidad (o de algunos de sus sectores).

Una segunda nota de cautela apunta a que los riesgos sociales pueden ser ambiguos, no sólo por el posible carácter potencial de las adversidades que conllevan, sino también porque todo reto abre opciones. A diferencia de lo que ocurre en el campo de la biología, donde los eventos dañinos no tienen contrapartidas “positivas” evidentes, en el ámbito social numerosos riesgos entrañan posibles oportunidades, lo que dificulta la labor de evaluación de analistas y responsables de políticas.³

Una tercera precaución atañe a la medición de la vulnerabilidad social, que es susceptible de cuantificarse o cualificarse mediante diversos indicadores. Aun cuando la literatura sobre esta materia es abundante, y se cuenta con numerosas experiencias de aplicación, no existe un procedimiento o indicador universal de vulnerabilidad social. Esto se debe, en gran medida, a la naturaleza polisémica de la noción de vulnerabilidad, pues se es vulnerable a uno o más riesgos. Por lo mismo, elucidar los contenidos de la noción de vulnerabilidad significa precisar riesgos, comprender sus mecanismos, identificar los aspectos que lesiona y reconocer tanto las defensas y respuestas posibles como las adaptaciones pertinentes y factibles. En suma, esta explicación supone acotar la noción, limitando sus pretensiones holísticas. La medición de la vulnerabilidad social también resulta complicada por ser específica con respecto a cada unidad de referencia; así, el ejercicio de cuantificarla por la vía de sumar la vulnerabilidad de subunidades es poco realista.⁴

2. Riesgos sociales persistentes y emergentes

La sociedad moderna se caracteriza por las numerosos y crecientes señales de inseguridad, incertidumbre y desprotección que se manifiestan en las esferas macro y micro económicas, ambiental, social y cultural (Ramos, 2000). Tales riesgos se relacionan estrechamente con algunos rasgos centrales de la sociedad contemporánea, como la globalización, la complejidad inherente a la diferenciación institucional, la revolución tecnológica y la aplicación de la reflexividad⁵ en todos los campos de la vida humana (PNUD,

³ La globalización, con toda su nutrida carga de retos y opciones, es un caso paradigmático de la condición ambigua de eventos sociales que pueden considerarse “riesgos”. Este ejemplo añade un ingrediente más a la discusión: el balance de adversidades y potencialidades no es el único factor que cuenta a la hora de decidir si se debe promover o desincentivar un determinado suceso, ya que un aspecto clave es determinar el grado en que son evitables; en el caso de los riesgos no prevenibles, las estrategias de adaptación activa desempeñan un papel central.

⁴ En contraste con la medición de la pobreza, cuyo nivel para un colectivo corresponde a la proporción de pobres (hogares o individuos) que en él existen, la vulnerabilidad de una comunidad depende de los riesgos a los que, en tanto colectivo, está expuesta y de las capacidades de respuesta y de adaptación comunitarias.

⁵ El origen del concepto de reflexividad se encuentra en Giddens. En su variante institucional (o “reflexividad de la modernidad”) supone “la incorporación rutinaria de conocimientos o información nueva a los

1998), características que Ulrich Beck (1998) sintetizó en su difundido libro *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, publicado originalmente a comienzos del decenio de 1990. Un factor básico de incertidumbre es la erosión de la función estructurante que antes cumplía el mundo del trabajo; según Sennet (2000), el dogma de la flexibilidad que el “nuevo capitalismo”⁶ introduce en las trayectorias laborales ataca los principios de permanencia, confianza en los otros, integridad y compromiso, que hacían del trabajo rutinario un elemento organizador de la vida de los individuos y, por consiguiente, de su inserción en la comunidad. Estas afirmaciones contrastan con la amplia evidencia de que la humanidad, gracias a los progresos de la ciencia y la tecnología, tiene en la actualidad un control enorme, y cada vez mayor, sobre su propio funcionamiento y su entorno, lo que hace posible eliminar diversos riesgos o, al menos, mitigar sus consecuencias; tal es el caso de las hambrunas —cuya frecuencia se redujo significativamente— y de las enfermedades (como la viruela) ya erradicadas.

Uno de los autores que ha reconocido con mayor agudeza esta condición dialéctica de progreso y riesgo es Anthony Giddens (1997a, 1997b, 1997c), quien considera que la incertidumbre reinante en la sociedad contemporánea es el resultado de la capacidad ampliada de reflexión respecto de todas las conductas, individuales y colectivas. Como parte de un proceso continuo de revisión del mundo, las prácticas sociales se examinan y reformulan constantemente a la luz de la nueva información disponible; dicha revisión destruye certezas previas, amenaza instituciones y mecanismos históricos de protección y, por sobre todo, introduce un signo de interrogación permanente sobre el futuro. En suma, el riesgo actual es “fabricado”, pues depende cada vez menos de contingencias naturales y cada vez más de intervenciones sociales y culturales, que en algunos casos desencadenan desastres “naturales”. La expresión más radical del “riesgo fabricado” es la institucionalización del cambio vertiginoso como modo de producción y de vida de individuos, hogares, organizaciones y comunidades. En un contexto en el que cotidianamente hay que tomar opciones —la única excluida es la de dejar de optar—, el futuro es altamente incierto y todos los actores aparecen, en principio, como pasibles de daños, es decir, vulnerables.⁷

Desde una perspectiva similar a la de Giddens, en un trabajo multidisciplinario realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, Oficina de Chile) sobre las paradojas de la modernización se reconoce la existencia de tres grandes tensiones en la modernización contemporánea. La primera se establece entre la extensión del cálculo de medios/fines —una señal distintiva de la modernización— a los diversos campos de la vida social —proceso inexorable y deseado, ya que genera eficiencia y dinamismo— y la subjetividad individual, que se nutre de elementos diferentes, y a veces antagónicos, del mero cálculo racional. La segunda tensión se produce entre la expresión subjetiva de la complejización y diferenciación social, que lleva al desarrollo del yo (o individualidad reflexiva), y su expresión objetiva (o especialización sistémica), que independiza los diversos campos sociales y los aleja de la comprensión de los individuos. Una tercera tensión es la que existe entre la integración social basada en normas y valores compartidos (o integración comunitaria) y la que se apoya en el respeto a la

entornos de acción, que de ese modo se reorganizan y reconstituyen” (Giddens, 1997b, p. 295). La variante individual de la reflexividad tiene que ver con la organización del mundo externo en función de criterios internos; esto significa, por ejemplo, que la identidad y la trayectoria de vida se ordenan en función de un proyecto y de decisiones personales, filtradas y limitadas, en algún grado, por la estructura económica, social y simbólica (Giddens, 1997b, p. 14).

⁶ La reinención continua, la producción flexible y la concentración no centralizada del poder son los componentes cardinales de este “nuevo capitalismo” (Sennet, 2000, pp. 47-65).

⁷ Claro está que los riesgos de la sociedad actual no sólo entrañan daños sino también nuevas oportunidades.

lógica interna de los subsistemas funcionales (integración funcional o técnica). De acuerdo con esta interpretación, los riesgos contemporáneos emergen de la resolución avasalladora de tales tensiones en favor de la modernización y el desempeño macrosocial y macroeconómico, en desmedro de la subjetividad y de la expresión individual (PNUD, 1998, pp. 17-18 y 56-76).

Otro autor que subraya la importancia del riesgo contemporáneo, aunque con una visión algo distinta, es Esping-Andersen (2000), quien identifica cuatro tipos de riesgos: i) los de tipo universal, como la mortalidad o el deterioro físico durante la vejez; ii) los que afectan a grupos o clases específicos de la población, como el enfisema pulmonar entre los mineros del carbón; iii) los del ciclo de vida, que se expresan en los roles y condiciones sociales típicamente vinculados a la edad; y iv) los intergeneracionales, ligados a la transmisión de rasgos adversos de padres a hijos por la vía genética o mediante mecanismos socioculturales, como ocurre con la pobreza. Esping-Andersen sostiene que la noción de riesgo conduce de manera natural a una política social basada en el “aseguramiento”, que busca paliar las consecuencias negativas del riesgo. Este enfoque, pese a sus debilidades, es válido cuando la probabilidad de ser afectado tiene un alto grado de regularidad y es relativamente homogénea en la población, pero pierde eficacia si los riesgos son desconocidos, raros, impredecibles o múltiples; estos últimos corresponden a “riesgos encadenados”, que suponen la acumulación de desventajas y que Sen (1999, p. 88) denomina *coupling of disadvantages*. A medida que las sociedades contemporáneas adquieren mayores grados de complejidad (diferenciación interna), sus integrantes se tornan crecientemente heterogéneos y se amplía la gama de riesgos sociales que presentan una menor probabilidad de predicción. La variedad y el carácter estocástico de los riesgos sociales en las sociedades modernas constituyen otra fuerza que valoriza la noción de vulnerabilidad social.

Diversos autores (O’Connell, 2001; Rodrik, 2001; BID, 2000a; CEPAL, 2000b, Pizarro, 2001; Kliksberg, 1999; Sojo, 1999; PNUD, 1998; Bustelo y Minujín, 1997) utilizan la noción de vulnerabilidad social o la de riesgos persistentes y emergentes para describir la trayectoria económica, social, política y ecológica de los países de América Latina y el Caribe en los últimos 25 años. Entre los elementos de esta descripción se encuentran: la sucesión de pequeñas (y no tan pequeñas) crisis económicas; el aumento de la volatilidad del PIB y del consumo de los hogares; la persistente incidencia de la pobreza; el empeoramiento de los cuellos de botella que impiden generar puestos de trabajo de buena calidad y, en general, el deterioro laboral, expresado en altos índices de desempleo, menor protección e incremento de diversas formas de precariedad; los pertinaces rezagos en materia de calificación de recursos humanos y de capacidad para absorber y generar progreso técnico, que redundan en una enorme dificultad para sustentar la competitividad en fundamentos virtuosos; el efecto devastador de numerosos desastres naturales (corriente de El Niño, huracanes, sismos); los graves estallidos sociales, que se distinguen de los pretéritos por una creciente carencia de conducción política organizada; el incremento de la inseguridad cotidiana reflejado en altos índices —objetivos y subjetivos— de criminalidad y temor; la desafección a la política, las formas de acción colectivas y las instancias históricas de representación social, como los sindicatos y los partidos políticos; el agravamiento de conflictos políticos que estrechan las bases de legitimidad de las autoridades nacionales, pudiendo llevarlas, en su expresión más dramática, al término anticipado de su gestión, y que tampoco dejan indemnes a los sistemas de gobierno, respecto de los cuales crecen la desconfianza y el escepticismo.

Esta somera revisión de los riesgos sociales contemporáneos y de sus expresiones históricas y emergentes en la región permite extraer dos conclusiones. La primera es que la configuración de escenarios de riesgos cada vez más cotidianos (tal vez menos vitales, si bien no menos importantes) y de creciente incertidumbre, revela que la noción de vulnerabilidad es pertinente y posee gran capacidad

heurística. La segunda es que resulta irrelevante determinar si en la actualidad hay más riesgos o mayor vulnerabilidad que en el pasado; es más provechoso identificar qué riesgos persisten y cuáles emergen.

3. Capacidad de respuesta y habilidades adaptativas

En la sociedad moderna no sólo cambia el escenario de riesgos, sino que también lo hacen la capacidad de respuesta y las habilidades adaptativas de los actores sociales.

La capacidad de respuesta depende tanto de los activos de que disponen los actores —en especial de aquellos que pueden movilizar para enfrentar la materialización de los riesgos (véase el recuadro I.1)— como de los mecanismos de apoyo externo a los que tienen acceso. La rápida desactualización de los activos, que resulta de la institucionalización del cambio acelerado, conlleva una permanente erosión de la capacidad de respuesta de las unidades de referencia. Una expresión de ello es lo que se ha denominado “devaluación de la educación” (Franco y Sáinz, 2001), pues para que esta herramienta sea de efectiva utilidad social es necesario responder a crecientes exigencias de actualización. Por otra parte, la investigación empírica sobre la pobreza en la región muestra que un número significativo de hogares situados en el entorno de la línea demarcatoria está expuesto a cambios de situación: “aquellos hogares con ingresos entre 0.9 y 1.25 líneas de pobreza se encuentran en condiciones de vulnerabilidad ante los cambios económicos, aunque éstos sean relativamente marginales” (CEPAL, 2000a, p. 44); esto resalta la débil capacidad de respuesta de un amplio segmento de la población de América Latina y el Caribe frente a los riesgos sociales imperantes. La insuficiencia de dicha capacidad refleja también las flaquezas de los mecanismos de apoyo externo ofrecidos por el mercado, el Estado, la comunidad, las organizaciones de representación gremial o política y la familia.

El mercado no tiene propósitos asistenciales, pero puede usarse para asignar recursos con tales propósitos; si bien brinda algunos mecanismos de defensa —como los mercados de seguros y de crédito—, habitualmente su oferta presenta sesgos desfavorables para aquellos actores que están expuestos a más riesgos y cuentan con menos recursos. Aun cuando las regulaciones públicas pueden atenuar estos sesgos, la lógica de mercado seguirá estableciendo una relación proporcional entre el costo de la protección y el grado de exposición al riesgo. En cambio, un objetivo fundamental del Estado es proteger y apoyar a los ciudadanos mediante políticas y programas públicos; el Estado benefactor o protector, cuya expresión más nítida parece encontrarse en los países nórdicos, constituye el paradigma del cumplimiento amplio de tal objetivo. Generalmente el Estado actúa de manera coyuntural, al entregar ayuda para hacer frente a crisis económicas, desastres naturales o convulsiones sociales, y a largo plazo, cuando su objetivo es proporcionar activos a individuos, hogares y comunidades. Además, su función regulatoria contribuye a reducir incertidumbres y a establecer sistemas de seguros (seguridad social) basados en principios de solidaridad. Sin embargo, las debilidades financieras, las asimetrías sociales y las decisiones políticas de diversa índole suelen restar eficiencia a la acción pública dirigida a numerosos riesgos. En América Latina y el Caribe, y por diferentes causas, la intervención pública directa en materia de protección social se ha resentido en las últimas décadas, lo que entraña un aumento de la vulnerabilidad.

Recuadro I.1

LOS ACTIVOS Y LA VULNERABILIDAD SOCIAL

El reconocimiento de la importancia de los activos surge de la inquietud que despiertan muchas intervenciones dirigidas a combatir la pobreza y que actúan esencialmente sobre los ingresos, despreocupándose de los mecanismos, factores, características y oportunidades que tienen, adquieren o reciben los actores para consolidar su inserción socioeconómica (Attanasio y Székely, 1999, pp. 320-327; Moser, 1998, pp. 1-5). Sin embargo, en la literatura especializada no existe una definición consensuada de la noción de activos.

Según Kaztman (2000, p. 294), "Por activos se entiende el conjunto de recursos, materiales e inmateriales, sobre los cuales los individuos y los hogares poseen control, y cuya movilización permite mejorar su situación de bienestar, evitar el deterioro de sus condiciones de vida o bien, disminuir su vulnerabilidad. Si bien los recursos que manejan las personas y los hogares son múltiples, desde el punto de vista de este enfoque, sólo aquellos que permiten el aprovechamiento de las estructuras de oportunidades del Estado, del mercado y de la comunidad se constituyen en activos". En su desarrollo conceptual, Kaztman (2000, p. 296) expande la noción de activos: "los recursos que componen cada activo pueden estar instalados: i) en las personas, como contenidos mentales o características físicas; ii) en la legislación y en las costumbres, como derechos sobre bienes materiales o inmateriales y sobre el acceso a servicios; y iii) en los vínculos con personas e instituciones". Desde un ángulo similar, Filgueira (2001, pp. 9-10) define los activos como la posesión, control o movilización de recursos materiales y simbólicos que permiten al individuo desenvolverse en la sociedad. Capital financiero, capital humano, experiencia laboral, nivel educativo, composición y atributos de la familia, capital social, participación en redes y capital físico son ejemplos ilustrativos de algunos de estos recursos. El autor sostiene que la distinción entre el enfoque fundado en los conceptos de vulnerabilidad/activos/estructura de oportunidades y el tradicional de la pobreza o de las necesidades básicas insatisfechas radica en "el estatus analítico que se atribuye a los activos. Mientras que en el pasado la identificación de los activos formaba parte de un movimiento 'hacia atrás' tendiente a identificar de manera 'ad hoc' aquellas condiciones que se asociaban o explicaban los niveles de deprivación, en el enfoque de los activos se trata de examinarlos de acuerdo a su lógica interna de interdependencia y reproducción. Mientras en el primer caso los activos estaban subordinados a la variable dependiente, en el enfoque de los activos interesa principalmente la lógica de las variables independientes."

Más que proponer una definición de activos, Moser (1998, p. 1) "define categorías para los activos de las personas (mujeres, hombres y niños), hogares y comunidades pobres de las zonas urbanas en función de un quíntuple "marco de vulnerabilidad de los activos". Éstos comprenden activos tangibles bien conocidos, como la vivienda, y activos intangibles —en gran medida invisibles— como las relaciones en el hogar y el capital social". Attanasio y Székely (1999, pp. 321-322) indican que los activos relevantes para los pobres son aquellos que "permiten generar ingresos" y que los procesos o decisiones importantes son: i) la tasa de utilización del acervo de activos; ii) el valor de mercado de los activos; iii) las transferencias y legados. En su análisis empírico clasifican los activos según tres tipos de capital: humano, representado por el nivel de educación; físico, que comprende cualquier patrimonio material o financiero; y social, constituido por las normas y redes sociales que facilitan la acción colectiva. Finalmente, Esping-Andersen (2000, p. 5), en el marco de lo que denomina "resource approach" y basándose en una concepción de Sen ("la pobreza, en tanto carencia de capacidades para lograr su realización en la vida y tratar de lograr sus objetivos"), sugiere que los activos son todos los recursos que los individuos pueden movilizar en una situación dada.

Fuente: C. Filgueira, "Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: aproximaciones conceptuales recientes", documento presentado al seminario internacional "Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe" (Santiago de Chile, 20 y 21 de junio), 2001; G. Esping-Andersen, "Social Indicators and Welfare Monitoring", Programme Paper on Social Policy and Development, N° 2, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), 2000; Rubén Kaztman, "Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social", 5° Taller Regional. *La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones (continuación)* (LC/R.2026), Santiago de Chile, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-Banco Mundial-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Instituto Brasileiro de Defesa del Consumidor (IDEC), Aguascalientes, 6 al 8 de junio de 2000; O. Attanasio y M. Székely, "La pobreza en la América Latina: análisis basado en los activos; introducción", *El trimestre económico*, vol. 56, N° 263, 1999; C. Moser "The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies", *World Development*, vol. 26, N° 1, Londres, Elsevier Science, 1998.

Las redes de intercambio y asistencia entre individuos vinculados por algún rasgo común (etnia, localización geográfica, clases social, religión o nacionalidad) son una tradicional fuente de apoyo y protección, pero su importancia se ha reducido por la extensión de la reflexividad a todos los ámbitos vitales, hecho que conlleva la transferencia de la responsabilidad de la trayectoria de los actores sociales a la esfera privada de cada uno de ellos. En el caso de las personas, esto implica un creciente protagonismo del yo; el fortalecimiento del individualismo como modo de actuar, aunado a la diversificación y complejización sociales, termina socavando los pilares de solidaridad, colaboración y apoyo comunitario. El imperio de la reflexividad individual también incide en la crisis de las instancias de participación y representación social (sindicatos, partidos políticos, organismos gremiales o asociaciones), aunque el agotamiento de las fuerzas y contextos históricos específicos que les dieron sustento parece ser el principal factor que explica tal crisis; así, las transformaciones estructurales del mercado de trabajo debilitan los sindicatos y el cambio ideológico finisecular mina la adhesión a los partidos políticos e incluso propicia la desafección a la política. Por ende, la protección que estas instancias ofrecían en el pasado pierde vigencia, lo que no significa que haya surgido alguna estructura alternativa en condiciones de asumir ese papel en materia de seguridad, representación y acción social. Por último, la familia es la entidad básica de protección y socialización de sus miembros; si bien sus funciones se concentran primordialmente en el proceso de crianza, brinda a los individuos apoyo y acogida a lo largo de toda su vida. Sin embargo, los enormes cambios que experimenta esta institución debilitan su papel, por lo que resulta altamente paradójico que se suponga que la familia asumirá las funciones que las otras instancias de apoyo y respuesta dejaron de cumplir.

La adaptación es una modalidad de respuesta que, por razones analíticas y prácticas, conviene examinar por separado. En su versión pasiva, implica la aceptación del cambio como si fuese un sino predefinido frente al cual sólo cabe la resignación o la aplicación de mecanismos para convivir con la situación prevaleciente, lo que puede provocar efectos perversos. En su versión activa, supone ajustes internos para reducir o eliminar las adversidades; si el riesgo fuese inevitable, la adaptación activa será fundamental para la supervivencia de los actores, y si entrañase oportunidades, se convertirá en una estrategia para impulsar progresos.

Las habilidades de adaptación a los riesgos sociales se relacionan con una enorme variedad de atributos de comunidades, hogares y personas, que no se prestan para clasificaciones simples, pues por lo común son muy dependientes de cada situación particular. Si el desempleo se vuelve un riesgo impredecible y probable, la adaptación activa del individuo exigirá el despliegue de varios componentes estratégicos: talentos psicológicos para sustentar la autoestima frente a circunstancias adversas; ingenio para enfrentar situaciones laborales nuevas, lo que incluye tanto la diversificación de los contactos como la disposición flexible para amoldarse al cambio de actividad remunerada o para aumentar el grado de especialización; destreza para negociar, de modo que la persona pueda llegar a acuerdos sobre su remuneración actual teniendo en vista una eventual situación futura de desempleo. Tales componentes estratégicos son específicos, pues probablemente no serán apropiados para adaptarse, por ejemplo, a riesgos ambientales. En el plano de las comunidades, la adaptación se desarrolla por caminos evolutivos y cada vez más influenciados por las habilidades de quienes toman decisiones para anticipar riesgos y actuar en consecuencia. Como muchos de los riesgos sociales que enfrentan las comunidades escapan al horizonte temporal o existencial de los hogares y los individuos, los responsables de tomar decisiones que procuren una adaptación activa tendrán que diseñar y poner en práctica, con apoyo de conocimiento especializado, políticas públicas anticipatorias, que trasciendan aquel horizonte y que, por lo tanto, a corto plazo pueden resultar ininteligibles para los individuos y los hogares.

4. Investigación empírica sobre la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe

La noción de “población en condición de riesgo social”, o vulnerable a diversas formas de daño social, se emplea en numerosos trabajos analíticos y operativos realizados en la región. En ellos se identifican diversos factores de riesgo (pobreza, exposición a modelos de conducta desviada, inestabilidad familiar y desempleo prolongado, entre otros) que van en desmedro del desempeño social y provocan daños afectivos o desencadenan conductas anómicas. Cuando estos factores operan de consuno generan una vulnerabilidad que se define por la acumulación de características que predisponen a las unidades de referencia a mostrar resultados sociales y sicosociales adversos. Tal enfoque, usado en estudios biomédicos (que reconocen riesgos endógenos o ambientales) y para clasificar unidades de referencia según su grado de exposición a riesgos (UNICEF, 1990), puede aplicarse a múltiples propósitos, que difieren según la dimensión en la que opera el riesgo social, que va desde una alta probabilidad de tener una ingesta calórica insuficiente a la de verse involucrado en actividades criminales. Con todo, no basta para responder a las exigencias del examen de los componentes sustantivos de la noción de vulnerabilidad social, especialmente los que se refieren a la determinación de la naturaleza del riesgo, incluidas las fuerzas que los promueven y modelan, la capacidad de respuesta y las habilidades adaptativas pertinentes.

La investigación sistemática sobre la vulnerabilidad social irrumpió en América Latina y el Caribe durante el decenio de 1990, como fruto de la reflexión sobre los efectos sociales de la “década perdida”, de las subsecuentes medidas de ajuste estructural y de las transformaciones que conlleva el proceso de globalización. Los primeros esfuerzos procuraban desentrañar las razones de la persistencia de la pobreza a pesar de las políticas implementadas para enfrentarla y de los signos de recuperación económica observados en algunos períodos. Dos fenómenos, respecto de los cuales había indicios empíricos, influyeron en el desarrollo de esta línea de trabajo. El primero es el aparente aumento de la rotación de la situación de pobreza en torno de su línea demarcatoria, donde se ubica entre el 10% y el 15% de los hogares (CEPAL, 2000a, p. 44; Filgueira, 1998, p. 124) y cuyo examen dio lugar a la noción de vulnerabilidad ante la pobreza.⁸ La caracterización de los hogares vulnerables a este flagelo permitió identificar algunos factores que explican su condición: déficit de capital humano, inserción laboral precaria o de baja intensidad, elevada carga demográfica y exclusión cultural (CEPAL, 2001b y 2000a, 2000b y 2000c). El segundo asunto es la repetición de crisis económicas que afectan rápida y ampliamente a los niveles de ingreso y consumo de los hogares, diluyendo los avances en materia de reducción de la pobreza logrados en los períodos de dinamismo económico. Como la noción de vulnerabilidad se presta para considerar la exposición a los golpes externos, se la utilizó en el estudio de las crisis económicas (Ferreira, Prenzushi y Ravallion, 1999). Para ello se adoptaron dos supuestos: que los pobres son los más dañados por tales crisis y que en los hogares pobres algunos individuos son más afectados que otros, debido tanto a las características de dichos hogares como a su capacidad para movilizar activos en los momentos oportunos. En estos estudios, en los que se utilizaron encuestas de visitas repetidas, se encontró un conjunto de rasgos asociados a la probabilidad de experimentar mayor daño durante las crisis económicas; algunos de estos rasgos, como el elevado número de menores de edad en el hogar (Glewne y Hall, 1995), son de naturaleza sociodemográfica.

⁸ En un trabajo reciente sobre Costa Rica se define como vulnerables a los hogares cuyo ingreso equivale a menos de 1.4 veces el valor de la línea de la pobreza (Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible, 2001, p. 94).

Otra línea de trabajo es la basada en el *asset/vulnerability framework* (Moser, 1998), que se centra en las relaciones entre la pobreza y las características de los hogares y su entorno. Si bien este enfoque se inspira en los textos ya clásicos de Sen sobre la pobreza como ausencia de capacidades para controlar el destino (Kaztman y otros, 1999b, p. 2), incluye dos aportes de gran importancia: primero, reconoce que los pobres hacen frente a su situación precaria por la vía de recurrir a sus activos tangibles o intangibles (trabajo, capital humano, vivienda, relaciones domésticas y capital social)⁹ y, segundo, resalta el papel de los activos de los pobres y no el de sus pasivos, lo que sugiere que las políticas apropiadas para salir de la pobreza y enfrentar las crisis socioeconómicas deben promover el uso de los primeros.¹⁰ Este enfoque se empleó en un estudio sobre la pobreza en varias ciudades del mundo, entre ellas Guayaquil, y sus resultados reforzaron la idea de que la política debe proponerse intensificar el uso de los activos de los pobres. Al respecto, Kaztman y otros (1999b, p. 3) afirman: “En la búsqueda de mejorar la capacidad de acción de los programas antipobreza, Moser analiza las respuestas de los hogares y examina el desarrollo de múltiples estrategias que los individuos y los hogares ponen en funcionamiento ante situaciones de crisis, cambios económicos e institucionales radicales y condiciones de vulnerabilidad”.

El *asset/vulnerability framework* también se empleó en una amplia investigación sobre los activos de los pobres realizada en varios países de América Latina y el Caribe. La idea básica de este estudio es que “los ingresos del hogar están dados por el rendimiento de los diversos activos poseídos y utilizados de modo productivo por los miembros de la familia. Estos incluyen al capital humano, además de los activos físicos y financieros, así como el acceso al denominado capital social” (Attanasio y Székely, 1999, p. 361). Los resultados muestran que los pobres de la región tienen poco capital humano (medido por los años de educación), que el uso que hacen de este capital para generar ingresos mediante la inserción laboral es muy inferior entre las mujeres pobres, que la valorización del capital humano de los pobres es baja, y que son escasas las probabilidades de transferencia de activos mediante instituciones como el matrimonio, pues las parejas suelen tener un acervo similar de activos (Attanasio y Székely, 1999, pp. 335-343).

Del estudio mencionado se desprenden dos conclusiones relevantes para el diseño de políticas. La primera es que si se incide sobre los activos de los pobres para mejorar su situación se abre un abanico de opciones de intervención. Algunas son de tipo asistencialista, como las transferencias monetarias directas que, además de su impacto sobre el presupuesto familiar, pueden influir positivamente sobre otros activos, entre ellos el acceso a capital humano; otras son de corte más estructural y difíciles de aplicar en una economía de mercado, como aumentar el precio relativo de los activos que poseen los pobres. También hay opciones cuya puesta en práctica exige precaución para impedir eventuales consecuencias negativas a largo plazo (por ejemplo, incentivar el uso de los activos disponibles puede alentar el trabajo infantil); finalmente, se puede impulsar entre los pobres una mayor acumulación de activos y una mejora de la capacidad de usarlos. La segunda conclusión se refiere a la necesidad de concentrar las intervenciones en los procesos de acumulación de activos con el objeto de

⁹ “Con la demostración de la complejidad de la gestión de los activos de cartera en el contexto de la crisis económica urbana, el estudio contribuye al creciente volumen de información que parece demostrar que las limitaciones de las mediciones de la pobreza por ingresos abarcan factores externos complejos que afectan a los pobres y a su respuesta ante las dificultades económicas” (Moser, p. 14).

¹⁰ “Identificar lo que los pobres tienen, más que lo que no tienen, supone hacer hincapié en sus activos ... El marco de los activos va mucho más allá de una medida “estática” de los pobres, que plantea la necesidad de clasificar las capacidades de la población pobre a fin de emplear sus recursos para reducir su vulnerabilidad ...” (Moser, pp. 1 y 14).

revertir la desigualdad de su distribución, situación que marca a los pobres desde que nacen (Attanasio y Székely, 1999, p. 326).

Otro enfoque que emplea la noción de vulnerabilidad como eje articulador de un discurso amplio y complejo —diferenciándola de la pobreza e incluso de la cercanía de la línea de pobreza— es el aplicado por un grupo multidisciplinario de trabajo que estudia las sociedades del Cono Sur, donde el denominado Estado desarrollista se aproximó al Estado de bienestar de los países desarrollados (Kaztman y Filgueira, 2001; Kaztman, 2000; Filgueira, 2001 y 1998; Kaztman y otros, 1999a y 1999b). Dicho enfoque se basa en una profunda reflexión sobre tres antecedentes: el aporte del *asset/vulnerability framework*, que resaltó, aunque insuficientemente (Kaztman y otros, 1999b, pp. 2-5) el papel de los activos; el cambio del estilo de desarrollo, incluidas la reducción de las funciones protectoras de amplia cobertura ofrecidas por el Estado y las repercusiones negativas que esto trajo consigo;¹¹ y las profundas mudanzas en otras dimensiones de la vida social que no pueden imputarse a la pobreza ni ser atendidas por formas ya pretéritas de protección estatal.¹² Sobre estos dos últimos antecedentes, Kaztman (2000, p. 277) sostiene que “a medida que se iban profundizando las consecuencias de los cambios en los estilos de desarrollo y emergían nuevas formas de inserción precaria en la estructura ocupacional, se produjo un aumento importante del número de hogares vulnerables a situaciones que conjugaban los efectos de las vicisitudes del mercado, del repliegue de las funciones del Estado y del debilitamiento de las instituciones primordiales (básicamente, la comunidad y la familia)”.

Como corolario de las reflexiones anteriores, la vulnerabilidad queda patente en el hecho de que amplios segmentos de la población ya no cuentan con un escenario ideal de movilidad social ascendente. Si bien es usado como marco de referencia para estudios empíricos (Kaztman y otros, 1999a y 1999b), este enfoque se encuentra en proceso de revisión constante y su complejidad es acrecentada por los matices que introducen los investigadores participantes en su gestación. No obstante estas dificultades, cabe reseñar algunas de sus características básicas:

- i) Lejos de restringirse al ámbito de la pobreza, la noción de vulnerabilidad tiene un amplio campo de aplicación: “La idea más general de vulnerabilidad (para simplificar la exposición nos referiremos solamente a los hogares) remite a un estado de los hogares que varía en relación inversa a su capacidad para controlar las fuerzas que modelan su propio destino, o para contrarrestar sus efectos sobre el bienestar” (Kaztman, 2000, p. 278).
- ii) La vulnerabilidad social alude a carencias de activos o a su desactualización. A diferencia de lo que se plantea en el *asset/vulnerability framework*, los activos deben ser útiles para el desarrollo de estrategias de movilidad social y no sólo para salir de la pobreza o enfrentar crisis económicas.
- iii) La vulnerabilidad no se define únicamente en función de los activos disponibles sino según su relación con el contexto socioeconómico, representado por las estructuras de

¹¹ “Según algunas organizaciones internacionales, después de 20 años de experimentos neoliberales, los países del cono sur y de otras partes de la región han adquirido una enorme “deuda social” o han hecho caso omiso del desarrollo “con un rostro humano” (Filgueira, 1998, p. 124).

¹² “Los instrumentos y mecanismos generados en el pasado por el Estado de bienestar para proteger a los miembros de la sociedad de las situaciones de riesgo e incertidumbre hoy son insuficientes e inadecuados” (Filgueira, 1998, p. 135).

oportunidades,¹³ que son “probabilidades de acceso a bienes, servicios o actividades que inciden sobre el bienestar del hogar porque le facilitan el uso de recursos propios o le suministran recursos nuevos, útiles para la movilidad e integración social a través de los canales existentes” (Katzman, 2000, p. 299). Por ende, las condiciones de vulnerabilidad se refieren tanto a la disponibilidad de activos como a las probabilidades de acceso que ofrecen el Estado, el mercado y la comunidad.¹⁴

- iv) Los activos, además de los reconocidos por el asset/vulnerability framework (capital físico, humano y social), se extienden al ámbito de los derechos (Katzman, 2000, p. 296).
- v) La mera acumulación de activos es insuficiente para una inserción social satisfactoria o para asegurar el autocontrol de las trayectorias de las unidades de referencia; también se necesita disponer de una estrategia para hacer de ellos un uso razonable y de oportunidades estructurales que favorezcan su despliegue. Esta noción de estrategia incorpora la visión del actor en el proceso de acumulación y uso de los activos.
- vi) Se distingue, de modo todavía preliminar, entre “nuevas y viejas vulnerabilidades sociales”. Las formas “nuevas” de vulnerabilidad se asocian con: cambios demográficos y de la familia; transformaciones de la estructura del empleo y del funcionamiento del mercado de trabajo; coexistencia entre la pobreza “dura” y persistente y una “nueva pobreza” en gestación; debilitamiento de la protección ofrecida por el Estado (Filgueira, 1998, pp. 129-136).

Desde una perspectiva cercana a la del enfoque anterior, pero con énfasis abiertamente distintos, otros autores afirman que la consolidación del nuevo patrón de desarrollo, basado en la apertura externa, el mercado y la subsidiariedad del Estado, es la fuente primordial de la vulnerabilidad como fenómeno social extendido (Pizarro, 2001; CEPAL, 2000a, pp. 49-53): “Durante los años ochenta y noventa ha aumentado el número de personas, especialmente en las áreas urbanas, que se sienten sometidas a condiciones de riesgo, inseguridad e indefensión. Ello encuentra su fundamento en la evolución del mercado de trabajo, en el repliegue de la acción del Estado y las nuevas formas institucionales para el acceso a los servicios sociales, en el deterioro experimentado por las expresiones tradicionales de organización social y en las dificultades para el funcionamiento adecuado de la micro y pequeña empresa. Esta percepción ciudadana y las condiciones objetivas que la sustentan son reflejo de un fenómeno de creciente vulnerabilidad social, que abarca ahora no sólo a los estratos populares sino también a parte importante de los estratos medios” (CEPAL, 2000a, p. 49).

La asociación entre vulnerabilidad y desprotección en esta visión es inmediata. Si bien en la región nunca se llegó a edificar un Estado benefactor semejante a los de Europa occidental, hubo países

¹³ De hecho, este enfoque suele denominarse de “activos/estructuras de oportunidades” (Katzman y otros, 1999a).

¹⁴ En otros trabajos se afirma que las estructuras de oportunidades contribuyen a la valoración de los activos, pues definen sus retornos (Katzman y Filgueira, 2001, p. 35); también se sostiene que “en el marco particular del enfoque que aquí se plantea, la noción de vulnerabilidad se centra en los determinantes de esas situaciones [la incapacidad para controlar las fuerzas que modelan su propio destino], las que se presentan como resultado de un desfase o asincronía entre los requerimientos de acceso de las estructuras de oportunidades que brindan el mercado, el Estado y la sociedad y los activos de los hogares que permitirían aprovechar tales oportunidades” (Katzman, 2000, p. 278).

—como los del Cono Sur, México y Costa Rica—, que forjaron un Estado desarrollista activo en materia social; sin embargo, a partir del decenio de 1980, y antes en Chile, amplios segmentos de la población perdieron la asistencia que les brindaba el Estado (Gwynne y Kay, 1999, p. 24; Filgueira, 1998, pp. 135-136). Estos grupos forman el grueso de las capas medias, históricamente beneficiadas por las políticas públicas de promoción y protección. En un artículo reciente sobre Costa Rica se describe esta situación: “Lo que sí parece claro es el debilitamiento de la clase media más ligada al Estado y encargada de sus políticas benefactoras y redistributivas actualmente en crisis. Sin duda, estos parecen ser los perdedores de los nuevos procesos socioeconómicos y políticos” (Vega, 2000, pp. 43-44). Una vez que el Estado reduce su envergadura y sus funciones, focaliza sus políticas sociales en los pobres y favorece la competencia por sobre la protección, estos grupos medios pierden importantes garantías y se diluyen algunos de los fundamentos de su posición social: “...sólo en el Gran Buenos Aires, mientras la pobreza tradicional encarnada en los sectores pobres estructurales permanece relativamente estable en la década [de 1990], en torno de los dos millones, la Encuesta Permanente de Hogares de mayo de 1996 muestra que ya son más de cuatro millones los argentinos empobrecidos que provienen de familias de distintos segmentos de la otrora amplia clase media” (López, 1997, p. 41).¹⁵ En un reciente examen de las tendencias de la estratificación ocupacional en América Latina se concluye que “las sociedades de América Latina no están en camino de convertirse en ‘sociedades de clase media’ —al menos en lo que se refiere al empleo y sus ingresos— ... al contrario, todo indica que en la estructura ocupacional se han asentado las bases de una sólida y estable polarización del ingreso” (CEPAL, 2000a, p. 68). Es claro, entonces, que la noción de vulnerabilidad se presta para analizar este paulatino descenso social de las capas medias.

Un estudio sobre los pequeños estados insulares del Caribe incluye una referencia a la vulnerabilidad en su acepción más amplia (CEPAL, 2000b, pp. 247-260), y entre los riesgos identificados se encuentran: i) exposición a desastres ambientales (naturales, como los huracanes, y artificiales, como los derrames petroleros) asociados a su localización geográfica; ii) aislamiento o acceso complicado, que redundaría en mayores costos de transporte; iii) base de recursos limitada; iv) estructura productiva poco diversificada y muy sensible a las oscilaciones internacionales de la demanda; v) insuficiente capacidad institucional, en particular en lo que se refiere a la disponibilidad de recursos humanos calificados; vi) costos elevados de infraestructura y provisión de servicios; vii) riesgos sociales vinculados a una escasa inversión en capital humano, alto desempleo, inseguridad social, delincuencia y drogas, emigración y brechas socioeconómicas (ingresos) y culturales (religión y etnia) que debilitan la cohesión social. Como se aprecia, el énfasis es de naturaleza macrosocial y alude a distintos ámbitos de vulnerabilidad. Un aspecto importante es que la acumulación de desventajas se hace presente a escala nacional, imponiendo severas presiones a las políticas públicas.

La noción de vulnerabilidad se ha usado recientemente para retratar la situación de los migrantes internacionales, en particular de los que proceden de un país pobre y tienen por destino otro que es desarrollado. Bustamante (2000, p. 16) indica que hay “un consenso creciente en la comunidad internacional respecto de que la vulnerabilidad de los migrantes es el factor asociado más habitualmente a los abusos cometidos contra sus derechos humanos”. Agrega que “la vulnerabilidad no es una condición que lleve consigo un inmigrante al país de acogida, independientemente de la legalidad de su ingreso ... es una situación que surge como consecuencia de la interacción social de los extranjeros que inmigran a un país ... [La] vulnerabilidad de los migrantes es igual a la probabilidad de carecer

¹⁵ En los países en que la clase media tuvo mayor desarrollo su destino es objeto de polémica. Así, entre los investigadores que no dudan en considerar que la situación de la clase media argentina es crítica, algunos todavía le imputan un proyecto vital y otros aseguran que tal proyecto está perdido (Ansaldi, 1997, p. 13).

suficientemente de poder en otro país como para ser etiquetado como diferente por los nacionales” (Bustamante, 2000, pp. 16-17 y 26). Esta noción de vulnerabilidad, entendida como “privación virtual de los derechos humanos de los migrantes” (Bustamante, 2000, p. 34), atañe a un ámbito de desprotección o de riesgos que es relegado a segundo plano por las aproximaciones que se concentran en los resultados netos de las conductas. La dimensión de los derechos humanos, a menudo olvidada en los enfoques anteriores, alude a las asimetrías entre los recursos simbólicos y materiales que caracterizan a las estructuras factuales de poder.¹⁶ La extensión de la noción de vulnerabilidad al vasto campo de los derechos abre paso para abordar el tema central de la ciudadanía en las sociedades modernas.

5. Vulnerabilidad social: importancia, conceptos y enfoques analíticos

La revisión somera que se hizo de las investigaciones sobre vulnerabilidad social, especialmente las relacionadas con América Latina y el Caribe, permite extraer algunas conclusiones básicas (véase el diagrama I.1):

Diagrama I.1
ENFOQUES CONCEPTUALES PARA EL ESTUDIO DE LA
VULNERABILIDAD SOCIAL

ENFOQUE	QUÉ ES VULNERABILIDAD	CON QUÉ SE ASOCIA	A QUÉ SE APLICA	QUÉ HACER
Vulnerabilidad y derechos (Bustamante, 2000)	Carencia de poder	Exclusión y discriminación en el marco de sistemas sociales con distribución asimétrica del poder	Individuos (en particular migrantes internacionales)	Crear condiciones que favorezcan una ciudadanía ampliada y el pleno ejercicio de derechos
Vulnerabilidad y patrón de desarrollo (Pizarro, 2001; CEPAL, 2000a)	Sentimiento amplio de indefensión que emana de una base material	Mercado de trabajo segmentado y abiertamente favorable al capital Acceso restringido a servicios sociales Merma de la acción colectiva y apatía generalizada Abatimiento de la microempresa	Actores económicos y políticos en sentido amplio	Equilibrar relaciones laborales Expandir la ciudadanía y la participación Ofrecer acceso universal a algunos servicios Apoyar a la microempresa Fortalecer la calidad de la acción pública Crear fondos para contingencias Respetar los equilibrios macrosociales
Vulnerabilidad y pobreza (CEPAL, 2000a)	Riesgo de caer por debajo de la línea de pobreza	Ingresos bajos y volátiles	Personas y hogares	Brindar apoyo focalizado para fortalecer los ingresos Promover nuevas fuentes de ingresos o subsidios
Vulnerabilidad y choques económicos (Glewwe y Hall, 1995)	Incapacidad para resistir los impactos de las crisis económicas	Vulnerabilidad <i>intrínseca</i> asociada a cambios socioeconómicos (hay también una vulnerabilidad <i>circunstancial</i> ligada a cambios en los programas públicos) Los actores ven reducidos	Personas y hogares	Desarrollar acciones de diverso tipo para mitigar la vulnerabilidad intrínseca Evaluar el efecto del aumento de la vulnerabilidad circunstancial

¹⁶ Kaztman, en el seminario internacional *Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe* (CEPAL, Santiago de Chile, junio de 2001), sostuvo que ésta es una asignatura pendiente en los estudios sobre vulnerabilidad.

ENFOQUE	QUÉ ES VULNERABILIDAD	CON QUÉ SE ASOCIA	A QUÉ SE APLICA	QUÉ HACER
		<p>sus ingresos a causa de: alta vinculación con el contexto económico; escasa diversidad de fuentes de ingreso de los hogares; bajo nivel de calificación</p> <p>Dificultades para minimizar los efectos de la caída de los ingresos: escasa disponibilidad de activos, ahorros o acceso al crédito; pocas opciones para incrementar la densidad laboral del hogar; limitadas posibilidades de usar experiencias en trabajos nuevos; falta de acceso a transferencias de otros hogares; resistencia a modificar hábitos de consumo; obstáculos para producir directamente; dificultad para adaptarse a nuevas situaciones</p>		
Vulnerabilidad y movilización de activos (<i>asset/vulnerability framework</i>) (Moser, 1998)	Carencia de activos o incapacidad para movilizarlos Inseguridad y sensibilidad de los actores frente a cambios del entorno	Debilidad de los recursos disponibles en cualquier hogar (trabajo, capital humano, vivienda, relaciones domésticas, capital social) para hacer frente a choques o adaptarse a cambios externos	Hogares	<p>“Descubrir” recursos</p> <p>Apoyar las capacidades gerenciales</p> <p>Fomentar el capital social</p> <p>Usar la visión de los actores</p>
Vulnerabilidad y estructura de oportunidades (Katzman y otros, 1999 y 2000; Filgueira, 1998)	Desajuste entre activos y estructura de oportunidades	Escasa capacidad de los actores para aprovechar oportunidades disponibles en distintos ámbitos socioeconómicos y para mejorar su situación de bienestar o impedir su deterioro: recursos instalados en las personas; recursos instalados en derechos; recursos instalados en relaciones	Actores sociales, especialmente hogares	<p>Identificar y promover activos</p> <p>Reducir la segmentación</p> <p>Ajustar activos a la estructura de oportunidades</p>

Fuente: División de Población de la CEPAL – Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).

- i) El creciente interés en la noción de vulnerabilidad social se explica porque es útil para caracterizar condiciones objetivas y subjetivas de incertidumbre y desprotección y para entender las oscilaciones de la movilidad social de comunidades, hogares y personas; además, ofrece una mirada alternativa, aunque complementaria, a otros enfoques o conceptos que retratan situaciones de desventaja social, como pobreza y exclusión.

- ii) La noción de vulnerabilidad social carece de correspondencia unívoca, por lo que es objeto de diversas aproximaciones conceptuales y operativas en la práctica de la investigación (véase el recuadro I.2); la variedad de significados, enfoques analíticos e intentos de operacionalización obedece a que la vulnerabilidad es consustancial a la vida social, que se caracteriza por la mutación de los riesgos.

Recuadro I.2

MEDICIÓN DE LA VULNERABILIDAD CON DIFERENTES UNIDADES DE REFERENCIA

En un estudio reciente (Naciones Unidas, 1998) se midió la *vulnerabilidad de las economías* de los pequeños Estados insulares mediante indicadores referidos a: exposición económica (apertura comercial); concentración de exportaciones; aislamiento relativo (costos de flete y seguros de importaciones); energía comercial importada; y fuentes externas de financiamiento. También se identificaron tres factores que contribuyen a la volatilidad de los ingresos de estos Estados: inestabilidad del poder de compra de las exportaciones, inestabilidad de los flujos de capital en relación con el PIB y vulnerabilidad frente a los desastres naturales (medida por la proporción de población afectada).

Para medir la *vulnerabilidad ambiental* ante las actividades antropogénicas y los riesgos naturales se utiliza un índice compuesto que contempla un subíndice de exposición al riesgo, otro de resiliencia intrínseca y un tercero de degradación de los ecosistemas. En algunas aplicaciones realizadas en países de América Latina y el Caribe se seleccionaron 39 indicadores de riesgo, 5 de resiliencia y 13 de degradación ambiental (Gómez, 2001).

Con relación a la *vulnerabilidad a la exclusión social*, en España se han empleado los datos de una encuesta de hogares de tipo panel diseñada por especialistas de la Unión Europea para caracterizar a los individuos de acuerdo con sus niveles de capital humano (educación, salud y trabajo), capital social (red de familiares y amistades) y vivienda (características y existencia de problemas); se definieron como vulnerables a aquellos con mayores riesgos de caer en situaciones de exclusión y marginación (Busso, 2001).

En América Latina se han elaborado índices de *vulnerabilidad social* referidos a una forma de percibir la seguridad humana. En Bolivia, por ejemplo, el índice consistió en un promedio simple de varios indicadores culturales, de hábitat, vivienda, educación, empleo y participación política. En Ecuador se obtuvo la suma ponderada de cinco dimensiones de riesgo: analfabetismo de la población adulta, desnutrición infantil, pobreza en el consumo de los hogares, riesgo de mortalidad entre menores de un año, y presencia de comunidades étnicas rurales (Busso, 2001).

En Uruguay se usó el enfoque de *vulnerabilidad de activos/estructura de oportunidades* para medir activos en las dimensiones de capital físico (tenencia y valor de la vivienda y tenencia de vehículo), financiero (potencial de crédito), humano (clima educativo del hogar y fuerza de trabajo potencial) y social (composición social, completitud y estabilidad en hogares nucleares o extendidos con hijos menores de 16 años); se identificaron también situaciones específicas de riesgo, como jóvenes que no estudian, no trabajan ni tampoco buscan trabajo, y adolescentes con hijos (Katzman y otros, 1999a).

Fuente: G. Busso, "Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI", documento presentado en el Seminario Internacional "Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe" (Santiago de Chile, 20 y 21 de junio), 2001, inédito; José Javier Gómez, "Vulnerabilidad y medio ambiente", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2001; Rubén Katzman y otros, Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en el Uruguay (LC/MVD/R.180), Montevideo, Oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Oficina de la CEPAL en Montevideo, 1999; Naciones Unidas, "Development of Vulnerability Index for Small Island Developing States", Nueva York (<http://www.un.org/documents/ecosoc/docs/1998/e1998-5.htm>), 1998.

- iii) La continua mutación de los riesgos, especialmente en contextos de acelerado cambio social, impone un desafío permanente a los investigadores y responsables de tomar

decisiones y hace que la comparación entre medidas abstractas de vulnerabilidad, en contraste con las de otras situaciones de desventaja, como la pobreza, sea de dudoso valor sustantivo y metodológico.¹⁷

- iv) Un enfoque basado en la vulnerabilidad social exige que las políticas públicas sean: i) dinámicas, en el sentido de estar en permanente sintonía con los cambiantes riesgos y exigencias que entraña la vida moderna; ii) diversificadas, integrales y universales, de modo que se adecuen a la naturaleza de los riesgos sociales, que son múltiples, suelen acumularse y afectan, con gradientes distintas y complejas, a todos los grupos de la población; iii) habilitadoras, con el fin de que propicien la preparación y la capacitación de los individuos para ejercer sus derechos ciudadanos y desarrollar su proyecto de vida; iv) articuladas, pues deben combinar medidas de prevención, apoyo y adaptación.
- v) Hay muchas fuentes de vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. Una de éstas es el mercado de trabajo, donde los riesgos se manifiestan en la creciente precariedad laboral y la agudización de las dificultades para crear empleos productivos y bien remunerados (Stallings y Weller, 2001; Tokman, 2001; Ocampo, 2001b; CEPAL 2000a, 2000b y 2000c). Otra fuente de incertidumbre es la volatilidad de los ingresos (de los países, las comunidades locales y los hogares) frente a la cual se tienen escasas defensas (Rodrik, 2001; Destremau y Salama, 2001) e incluso algunas de ellas, como el trabajo infantil, son adversas a largo plazo. La inequidad social en la distribución de los activos es una clara fuente de vulnerabilidad histórica para buena parte de la población, y un resultado dramático de esto son los altos niveles de pobreza y de desigualdad en materia de ingresos. Las consecuencias de esta carencia relativa de activos se hacen sentir sobre toda la sociedad, tanto en términos del desaprovechamiento de una fracción significativa de sus recursos humanos como de múltiples tensiones internas, que van de la criminalidad a los estallidos sociales (Kliksberg, 1999). El debilitamiento de instituciones que históricamente proveyeron apoyo y representaron intereses —como la familia, el Estado, las comunidades, los partidos políticos, los sindicatos y los gremios (CEPAL, 2000a; Filgueira, 1998)— constituye un riesgo, dado que reduce la capacidad de respuesta; si bien la erosión de estas instituciones no es una señal de crisis definitiva, ya que se han conocido transformaciones más traumáticas a lo largo de la historia (y del proceso adaptativo frente a ellas ha resultado, a la postre, progreso social), entraña incertidumbre respecto del futuro y penurias actuales para quienes no cuentan con entidades alternativas de apoyo.
- vi) La vulnerabilidad social no es nueva; su notoriedad actual obedece a la combinación de riesgos emergentes con el deterioro de las formas históricas de protección. La idea de que la vulnerabilidad social está en ascenso, si bien sugerente, es virtualmente imposible de evaluar en la práctica debido a la enorme variedad de riesgos en juego y a que varios de ellos tienen como contraparte diversas oportunidades. Más aún, no hay unanimidad en cuanto a que la evidencia disponible avale algunos de los signos de vulnerabilidad emergente destacados en las investigaciones. Así, en América Latina y el Caribe, el gasto

¹⁷ Algunos autores sostienen que el riesgo contemporáneo sólo puede ser comprendido en su contexto: "Si se analizan estas consideraciones sociológicas en su conjunto, no queda absolutamente ninguna duda de que los problemas relativos a los riesgos no pueden describirse adecuadamente haciendo referencia a mediciones estadísticas "objetivas", conforme a las premisas de los enfoques técnicos de la evaluación de riesgos. Los enfoques causales no tienen en cuenta que los riesgos son construcciones sociales, atribuidas —en diversas formas, dependientes del contexto— a las decisiones" (Tacke, 2001, p. 295).

social, que es un indicador de la protección de la acción pública, aumentó en los últimos años (CEPAL, 2000a, p. 57); de igual modo, pese a las crisis que las afectan, hay indicios de revalorización del papel de la familia y las comunidades.¹⁸

Finalmente, y considerando estas conclusiones a la luz del esquema analítico básico de los componentes de la vulnerabilidad social, esta noción puede ser entendida como la combinación de: i) eventos, procesos o rasgos que entrañan adversidades potenciales para el ejercicio de los distintos tipos de derechos ciudadanos¹⁹ o el logro de los proyectos de las comunidades, los hogares y las personas;²⁰ ii) la incapacidad de respuesta frente a la materialización de estos riesgos; y iii) la inhabilidad para adaptarse a las consecuencias de la materialización de estos riesgos.

C. VULNERABILIDAD SOCIODEMOGRÁFICA

Varios de los enfoques sobre vulnerabilidad social consideran, en su diseño conceptual y en sus aplicaciones empíricas, algunas variables sociodemográficas. Así, en un estudio sobre Perú, Glewwe y Hall (1995) encontraron que entre los hogares afectados por una caída más pronunciada del ingreso o del consumo durante las crisis económicas se contaban aquellos con un gran número de niños y, por consiguiente, una relación de dependencia demográfica elevada. Jiménez y Ruedi (1998), en una investigación sobre los factores determinantes de la desigualdad económica entre los hogares de América Latina, también advirtieron una estrecha relación entre la dependencia demográfica y el nivel de ingreso per cápita. Moser (1998) incluye el trabajo de los miembros del hogar entre los activos del *asset/vulnerability framework*, pero sostiene que su movilización se ve dificultada cuando existe una elevada proporción de niños o ancianos, que no están en condiciones de trabajar o que si lo hacen enfrentan efectos negativos a mediano plazo. En la misma línea, los estudios de caracterización de los hogares latinoamericanos muestran que el número promedio de niños en los hogares del quintil más bajo de ingreso duplica el de los hogares del quintil más alto (CEPAL, 2001a, p. 111).

En general, la población puede catalogarse como un activo, puesto que, dependiendo de su estructura etaria, genera ingreso si se inserta en el mundo del trabajo.²¹ Moser (1998) agrega que las

¹⁸ En un trabajo reciente se sostiene que "El período de modernización acelerada en América Latina (1970-1990) estuvo caracterizado, en un sentido amplio, por la existencia de una sociedad civil débil y por la despolitización de la sociedad... Sin embargo, durante el período de los años setenta y ochenta también se observó la movilización de diversos grupos de la sociedad latinoamericana, que se convirtieron en movimientos sociales y otras formas de acción política colectiva. ¿Cómo puede explicarse la paradoja de una aparente despolitización simultánea a la movilización de masas en torno a un conjunto innovador de ideas políticas y nuevos programas?" (Radcliffe, 1999, p. 203).

¹⁹ Como postula Hopenhayn (2001, p. 118), ampliando la propuesta original de Marshall (Turner, 2001, pp. 189-190), estos derechos se extienden a las esferas civiles, políticas, económicas, sociales, culturales y republicanas.

²⁰ Desarrollo socioeconómico para las comunidades, movilidad social ascendente para los hogares, inserción social satisfactoria para los individuos.

²¹ Este razonamiento es válido a escala doméstica, pues "cuando los ingresos ocupacionales del principal perceptor no resultan suficientes, el aumento de la densidad ocupacional suele ser un medio eficaz para que el hogar evite la pobreza, reduzca su severidad o mejore sus posibilidades de movilidad social" (CEPAL, 2000a, p. 85). También es válido a escala de comunidades, especialmente si una baja relación de dependencia demográfica abre

relaciones intradomésticas constituyen un activo, que depende de la estructura, la composición y la cohesión del hogar; esto implica reconocer un papel más amplio a las variables demográficas en la configuración de la vulnerabilidad social. El énfasis en estas variables es mayor en el enfoque que considera activos y estructura de oportunidades; Filgueira (1998) advierte que la transición demográfica, y su modalidad de difusión socioeconómica, originan un escenario en el que se combinan riesgos nuevos —vinculados al envejecimiento progresivo de la población— con otros antiguos, pero remozados, como las amenazas persistentes que afectan a los niños. Afirma que estos últimos riesgos adquieren hoy mayor peso porque los niños nacen en hogares menos capacitados para desempeñar funciones básicas, en parte a raíz de una mayor proporción de familias incompletas, minadas por el debilitamiento de los lazos conyugales, el aumento de la cohabitación y la ausencia de la figura paterna en el hogar (Filgueira, 1998, p. 130).²² En un estudio empírico sobre Uruguay se añaden otros dos factores sociodemográficos que originan vulnerabilidad social: la segregación residencial socioeconómica en las ciudades y la fecundidad adolescente (Kaztman, 2001 y Kaztman y otros, 1999a).

1. Vulnerabilidad sociodemográfica: aproximaciones recientes y noción operativa

En los últimos años se han llevado a cabo investigaciones dedicadas específicamente al estudio de la vulnerabilidad sociodemográfica. En una de ellas se utiliza un enfoque centrado en la acumulación de desventajas sociales para identificar los rasgos sociodemográficos que ejercen efectos adversos sobre el desempeño social y doméstico de los hogares (Rodríguez, 2000). Si bien algunos de estos rasgos, como la alta fecundidad y la elevada dependencia demográfica, fueron destacados en estudios previos sobre la dinámica demográfica de la pobreza, su examen conjunto desborda la visión tradicional, pues exige vincularlos a las estrecheces presupuestarias y de tiempo propias de una composición etaria con alta dependencia demográfica, a etapas del ciclo de vida en que la acumulación resulta compleja (por ejemplo, hogares con jefes ya sea muy jóvenes o adultos mayores), y a la inestabilidad y fragilidad de las parejas que, además de involucrar sesgos de género, atenta contra el desarrollo cotidiano y lesiona el proceso de crianza. La conjunción de estos rasgos sociodemográficos da origen a evidentes desventajas y, en tanto se entiendan como riesgos que entrañan potenciales adversidades, generan una situación de vulnerabilidad sociodemográfica para los hogares; más aún, también pueden erosionar la capacidad de respuesta y de adaptación de los hogares frente a golpes socioeconómicos externos. La levedad de la línea que a veces separa los componentes del esquema analítico (riesgo, respuesta y adaptación) impone cautela al análisis, pero pone de manifiesto la riqueza de asuntos que pueden interpretarse con un enfoque centrado en la vulnerabilidad.²³

Otro esfuerzo de investigación sobre la vulnerabilidad sociodemográfica es el que realiza el Consejo Nacional de Población (CONAPO) de México, en el que se abordan, de manera simultánea, varias facetas (ingresos, activos, exposición a daños ambientales, rezagos en materia de salud reproductiva y localización en zonas marginadas) y sus relaciones con las variables de población. Entre los riesgos que se examinan se encuentran la fecundidad alta y temprana, la elevada dependencia

una ventana de oportunidades para aprovechar la importancia relativa de los potenciales productores (CEPAL, 2000b; BID, 2000b; Chackiel, 2000).

²² "El efecto combinado del aumento de las tasas de divorcio, la postergación de los matrimonios, los embarazos adolescentes, las madres solteras, los hogares monoparentales, junto con el aumento de la esperanza de vida, han puesto en riesgo la seguridad proporcionada tradicionalmente por la familia" (Filgueira, 1998, p. 130).

²³ Esta investigación incluye un índice de vulnerabilidad sociodemográfica, cuyos resultados, consistentes con el enfoque de acumulación de desventajas sociales, ilustran las dificultades metodológicas de la medición.

demográfica de los hogares, la disolución de uniones y la dispersión y el aislamiento de localidades (CONAPO, 2001, pp. 219-226). Además, se postula un acercamiento conceptual entre la vulnerabilidad social, el curso de vida y la transición demográfica, para lo cual se utilizan algunos indicadores específicos (véase el recuadro I.3).

Recuadro I.3

**VULNERABILIDADES SOCIALES, CURSO DE VIDA Y TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA:
UNA APLICACIÓN REALIZADA EN MÉXICO**

En su análisis sobre la vulnerabilidad sociodemográfica, el Consejo Nacional de Población de México (CONAPO) considera tres ejes articuladores: i) el curso de vida de hombres y mujeres, que permite distinguir fases con vulnerabilidades específicas, como infancia, adolescencia, juventud, etapa reproductiva y laboral, y vejez; ii) los derechos básicos que deben cautelarse en cada uno de estas fases; y iii) el estado de la transición demográfica. Estos tres ejes sirven de referencia para proponer cuatro indicadores de vulnerabilidad social atinentes a las fases del ciclo de vida. En primer lugar están las condiciones socioeconómicas que son concomitantes con los problemas de salud de los niños, incluida la sobremortalidad durante la infancia; entre estas condiciones se destaca una baja educación de la madre (inferior al nivel secundario) y la residencia en viviendas con piso de tierra y falta de agua potable. En segundo lugar está el incumplimiento de un derecho que configura una condición social inhabilitante severa y que afecta a niños y jóvenes: la inasistencia o la deserción escolar. En tercer lugar se encuentra el trabajo desprotegido, sin un contrato que cautele el respeto a derechos básicos a prestaciones de salud y previsión, vacaciones, beneficios institucionales y otros. Por último, se considera la falta de seguridad social institucional para las personas de edad, que suelen incorporarse a hogares familiares que, al menos, les brindan algún amparo.

Fuente: Consejo Nacional de Población de México (CONAPO) *La población de México en el nuevo siglo*, México, D.F., 2001, pp. 213-229.

Con el beneficio de los aportes de las dos líneas de investigación mencionadas, la noción de vulnerabilidad sociodemográfica que se utiliza en adelante es análoga a la de vulnerabilidad social (relación [2] presentada al comienzo de este capítulo) y se entiende que la vulnerabilidad sociodemográfica es una situación dinámica en la que confluyen: i) riesgos sociodemográficos, que son eventos, procesos o rasgos que dificultan la realización de proyectos comunitarios, domésticos e individuales o coartan derechos; ii) deficiencias en la capacidad para enfrentar dichos riesgos; y iii) falta de habilidad para adaptarse activamente a ellos.²⁴ Esta noción operativa orienta el análisis empírico, cuyo objetivo es identificar riesgos sociodemográficos y sus escenarios futuros probables, así como especificar los factores que erosionan la capacidad de respuesta y las habilidades adaptativas frente a tales riesgos. Si bien los tres componentes señalados son igualmente importantes, sólo el primero (riesgos) puede describirse exclusivamente mediante las variables de población, para lo cual se hace referencia a tres procesos demográficos de larga duración; los otros dos componentes de la vulnerabilidad son contingentes y dependen de factores esencialmente sociales.

²⁴ Una visión centrada en las oportunidades, complementaria a la de vulnerabilidad, permite advertir que los eventos, rasgos y procesos sociodemográficos también generan promesas —cuyo aprovechamiento suele depender de la dinámica y de las políticas de otros ámbitos sociales—, favorecen el ejercicio de los derechos ciudadanos y, en algún grado, constituyen activos para las diferentes unidades de referencia (Rodríguez, 2001c; BID, 2000b; CELADE/BID, 1996; CEPAL/CELADE, 1995, 1996). Dada esta ambivalencia intrínseca de las variables de población, en este documento se concentrará la atención en los riesgos demográficos y no en las oportunidades.

2. Procesos sociodemográficos de larga duración

En general, el tratamiento de los riesgos sociodemográficos en los análisis de la vulnerabilidad social es limitado en términos del abanico de variables de población que se considera y no se aprovechan las ventajas comparativas de la demografía en materia de predicción (véase el recuadro I.4). La experiencia indica que los procesos fundamentales de cambio de la población se desarrollan a lo largo de períodos relativamente extensos (siglos, incluso) y que tienen la particularidad de comenzar en algunas zonas del mundo para luego diseminarse, de manera paulatina y con especificidades, a través del globo. Estos cambios se asemejan a los “procesos históricos de larga duración” identificados por Braudel (1978); no son “leyes” —ya que nada asegura que se extenderán a toda la humanidad ni que su eventual difusión seguirá un patrón común— sino transformaciones probables. Cada uno de estos procesos modela perfiles de riesgo sociodemográfico relevantes para comunidades, hogares y personas.

Recuadro I.4

CAPACIDAD PREDICTIVA DE LA DEMOGRAFÍA

Un atributo de la demografía es que permite hacer proyecciones confiables sobre la evolución de la población a largo plazo, considerando horizontes de 50 años o más. En la economía, en cambio, la historia pasada permite prever comportamientos probables dentro de lapsos muy breves; en esta disciplina el largo plazo se limita a unos cinco años, pues la trayectoria de muchas variables está marcada por oscilaciones estocásticas, que pueden ocasionar cambios en períodos inferiores a un año o hasta de algunos días.

La elección de hipótesis es un factor clave para elaborar proyecciones de población fiables. Las decisiones más importantes atañen a la selección de tasas de fecundidad y tablas de mortalidad apropiadas, y a la previsión de los movimientos migratorios; sin embargo, debido a las insuficiencias del conocimiento, los principales insumos que se utilizan en la actualidad se refieren a la fecundidad y la mortalidad, en tanto que los movimientos migratorios suelen quedar relegados a la calidad de factores de corrección. Hay por lo menos dos razones que abonan la posibilidad de realizar hipótesis de fecundidad y mortalidad mejores que las de migración. La primera es que las pirámides de edades revelan los potenciales de crecimiento de una población: una de base ancha, como las de África al sur del Sahara, permite intuir una población con un alto potencial de crecimiento; en cambio, una de base angosta, como las de Europa, apunta en dirección inversa, dejando abierta la posibilidad de un crecimiento negativo. La segunda razón es que la evidencia acumulada durante siglos de investigación sugiere que, en general, ni las tasas de fecundidad ni las de mortalidad cambian de manera abrupta.

No obstante el mayor margen de seguridad de las proyecciones de población, ésta se encuentra expuesta a cambios aleatorios e impredecibles. La historia humana ha conocido situaciones de guerras y catástrofes naturales que modifican de manera sustancial cualquier proyección demográfica (por ejemplo, los millones de muertos en las dos grandes guerras o, más recientemente, las masivas masacres acaecidas en Ruanda). Además, también ha sido testigo de importantes movimientos migratorios, de explosiones de la fecundidad, como el *baby boom* posterior a la segunda guerra mundial, o de su descenso en los años setenta. Todos estos factores constituyen el punto débil de las proyecciones demográficas, ya que no son previsibles con ninguna teoría de crecimiento poblacional.

Las primeras proyecciones demográficas no se basaban en el uso de hipótesis explícitas. Bajo la premisa de que las poblaciones seguían un patrón de crecimiento que respondía a leyes precisas, se creyó que para estimar la población en un momento futuro bastaba con medir la tasa de crecimiento actual, y luego aplicarla al período requerido. Malthus, en su *Essay on the Principle of Population* (1798), postuló que la población crecía a una tasa geométrica. Más adelante, en el siglo XIX, Quételet, y luego Verhulst, reemplazaron la ley de crecimiento geométrico por una de crecimiento logístico, según la cual la tasa de crecimiento disminuye proporcionalmente con el tamaño de la población. Una importante labor del demógrafo es la de anticipar la evolución de los factores determinantes directos del crecimiento. Esto se realiza mediante la observación de largas series pasadas para extraer tendencias que luego se extrapolan. No se trata de un método infalible, pero existe un segundo razonamiento que suele usarse para corregir los resultados obtenidos con el primero y que consiste en buscar poblaciones de referencia que hayan tenido una evolución parecida a la que se prevé tendrá la población objeto del estudio.

Considerando todos los factores expuestos, la demografía es una disciplina que permite hacer proyecciones muy confiables para plazos de entre 5 y 10 años, fiables entre 25 y 40 años, y nunca del todo irrealistas si se habla de 100 años.

Fuente: Basado en J. Vallin, “La demografía”, serie E, N° 41 (LC/DEM/G.147), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1994, pp. 131-139.

En materia de población, el paradigma de los procesos de larga duración es la transición demográfica, cuyo núcleo es el descenso sostenido de la natalidad y la mortalidad. Dicha transición se refleja en el ritmo de crecimiento, que muestra una aceleración inicial —la mortalidad tiende a caer antes y más rápido que la natalidad— y una paulatina reducción posterior a niveles otra vez bajos. También repercute en la estructura de la población, con un rejuvenecimiento inicial seguido de un abultamiento de las edades intermedias, para luego concluir con un incremento de la proporción de personas adultas mayores. En torno de este patrón, los procesos históricos de transición demográfica difieren notablemente en aspectos tan importantes como sus momentos de inicio, la velocidad del cambio, los niveles iniciales y finales de la fecundidad y la mortalidad, el papel de las variables intervinientes, como la nupcialidad o la epidemiología, y las modalidades de difusión dentro de la estructura social (Hill, Morelos y Wong, 1999; Kirk, 1996; Zavala de Cosío, 1992; Coale, 1977) (véase el recuadro I.5).

Dada su gran trascendencia, la trayectoria de la transición demográfica suele ser el único proceso de larga duración que se incluye en los análisis de población y desarrollo, lo que origina dos problemas; el primero es que la denominada teoría de la transición demográfica descansa en la premisa de que las poblaciones pasan de un estado de equilibrio entre altos niveles de fecundidad y mortalidad y bajo crecimiento demográfico, a otro en que los reducidos niveles de ambas variables se traducen en un crecimiento también bajo (Naciones Unidas, 2000; Kirk, 1996; Vallin, 1994, p. 146). Esto lleva a suponer que hay puntos de contención para el descenso de la fecundidad, pues de otra manera la población comenzaría a disminuir y se perdería el equilibrio; “... la teoría de la transición establece un límite para la evolución de la fecundidad (2.05 hijos por mujer)” (Vallin, 1994, p. 149).²⁵ Dado tal escenario, es frecuente que se suponga que los riesgos de naturaleza demográfica desaparecerán a medida que avance la transición, lo que parece contraponerse a las evidencias históricas. El segundo problema es que la concentración exclusiva de los esfuerzos analíticos en la transición demográfica “clásica” implica omitir el examen de otros dos procesos demográficos de larga duración que intervienen decisivamente en la configuración de las fuentes de vulnerabilidad social: la transición urbana y de la movilidad, y la segunda transición demográfica.

En su expresión más elemental, la transición urbana tiene un núcleo constituido por el aumento sostenido del porcentaje de población urbana y un aletargamiento demográfico del medio rural, que se acompaña de un cambio de las pautas de movilidad territorial en favor de los traslados entre ciudades y de los desplazamientos dentro de las áreas metropolitanas. Esta transición suele asociarse con la configuración de un nuevo patrón de migración internacional, formado por corrientes que, de preferencia, se dirigen de los países pobres a los ricos, y que enfrentan fuerzas antagónicas, pues a la mayor facilidad de los movimientos se contraponen crecientes restricciones normativas en los países de destino (CEPAL, 2002). Algunos autores han elaborado modelos de transición urbana con una lógica similar a la de la transición demográfica (véase el recuadro I.6), y otros han subrayado las sinergias entre ambos procesos.

²⁵ No todos los especialistas coinciden con la hipótesis de homeostasis implícita en la teoría ni con los supuestos puntos de contención del descenso de la fecundidad (Naciones Unidas, 2000, pp. 13-16; Demeny, 2001).

Recuadro I.5

LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA: VIGENCIA, RASGOS ESTILIZADOS Y ESPECIFICIDADES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El núcleo del modelo clásico de la transición demográfica, es decir el descenso sostenido de la fecundidad y de la mortalidad, tiene vigencia para América Latina y el Caribe; su evolución se vincula a un conjunto de cambios socioeconómicos y valóricos (urbanización, secularización, salarización y racionalidad instrumental), que pueden describirse genéricamente con el apelativo de “modernización” (CELADE, 1995). Sin embargo, más allá de esta visión estilizada, la transición demográfica tiene especificidades en los países de la región. Algunas de ellas son netamente demográficas y se relacionan con el momento en que comienza el proceso, su velocidad, los elevados niveles iniciales de fecundidad y el carácter generalizado de la unión conyugal. Otras especificidades son de naturaleza socioeconómica. La transición europea, y en general la de los países industrializados, se desarrolló concertadamente con un cambio socioeconómico estructural que a largo plazo generó un aumento, no exento de oscilaciones, del nivel de vida y de la actividad económica; la interacción positiva de ambos procesos brindó a estos países no sólo bastante tiempo para adecuar sus estructuras e instituciones a los escenarios demográficos emergentes, que podían preverse con anticipación (salvo excepciones, como el denominado “baby boom” o auge de la natalidad de la posguerra), sino también recursos para enfrentar los nuevos desafíos originados por el cambio demográfico (Hill, Morelos y Wong, 1999; Kirk, 1996; Livi-Bacci, 1994; Vallin, 1994). En América Latina y el Caribe el proceso fue mucho más rápido, ya que varios países experimentaron una verdadera revolución demográfica en sólo 30 años, con las consiguientes estrecheces de tiempo para introducir ajustes socioeconómicos e institucionales coherentes con el escenario demográfico que se plasmaba. Además, la manifiesta asimetría entre la celeridad de la transformación demográfica y el ritmo más lento y volátil del desarrollo socioeconómico hace probable que la región se convierta en la primera del mundo con una dinámica demográfica básica (niveles de fecundidad y de mortalidad) de país desarrollado y niveles de vida y de actividad económica de país en desarrollo. Esto es preocupante, pues durante un lapso de tiempo (en el que ya están inmersos varios países) será necesario atender las exigencias propias de las etapas previas de la transición, como un persistente crecimiento de la población en edad de trabajar (CEPAL, 2000b; CELADE/BID, 1996), y las de la etapa avanzada, como el envejecimiento de la población.

Si bien estas especificidades separan la experiencia latinoamericana y caribeña del modelo clásico, en particular del europeo, también la acercan a la de otros procesos recientes de transición demográfica, como los ocurridos en el sudeste de Asia (BID, 2000b; Tabah, 1989), donde desde mediados del decenio de 1950 se han registrado descensos drásticos de la fecundidad, incluso más intensos que los acontecidos en América Latina y el Caribe. Con todo, un examen profundo podría identificar varias diferencias entre estas dos últimas regiones, como las referidas a niveles pretransicionales de fecundidad, sincronía entre transición demográfica y desarrollo económico y grado de heterogeneidad social. En los países del sudeste asiático es evidente que no hay niveles de contención de la fecundidad (Naciones Unidas, 2000), su proceso de transición, además de concomitante con un acelerado crecimiento económico y un mejoramiento de las condiciones de vida, contribuyó decisivamente al desarrollo socioeconómico (McGuire, 2001; BID, 2000b), por lo que estos países están más preparados para los desafíos de la postransición, en particular el de atender las crecientes demandas de las personas de edad. Finalmente, la experiencia muestra que, en comparación con las otras regiones del mundo en que la transición demográfica avanzó de manera significativa, en América Latina y el Caribe las diferencias entre segmentos socioeconómicos dentro de los países han sido mayores y más persistentes. Si bien algunas naciones han tenido éxito en reducir las desigualdades demográficas entre grupos socioeconómicos, en muchas persisten o se agudizan las inequidades en materia de ingreso.

Fuente: J. McGuire, “Social policy and mortality decline in east Asia and Latin America”, *World Development*, vol. 29, N° 10, 2001; Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Desarrollo más allá de la economía. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2000*, Washington, D.C., 2000; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Equidad, desarrollo y ciudadanía (LC/G.2071(SES.28/3))*, Santiago de Chile, 2000; Naciones Unidas, “World Population Monitoring” (ESA/P/WP.159), Nueva York, División de Población de las Naciones Unidas, versión preliminar, 2000; K. Hill, J. Morelos y R. Wong (coords.), *Las consecuencias de las transiciones demográfica y epidemiológica en América Latina: memoria del seminario internacional*, México, D.F., El Colegio de México, 1999; D. Kirk, “The demographic transition”, *Population Studies*, vol. 50, N° 3, Londres, 1996; Centro Latinoamericano de Demografía/Banco Interamericano de Desarrollo (CELADE/BID), “Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina”, serie E, N° 45 (LC/DEM/G.161), Santiago de Chile, 1996; Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), “Población, equidad y transformación productiva”, serie E, N° 37 (LC/G.1758/Rev.2-P; LC/DEM/G.131/Rev.2), Santiago de Chile, 1995; M. Livi-Bacci, “Notas sobre la transición demográfica en Europa y América Latina”, *La transición demográfica en América Latina y el Caribe*, vol. 1, primera parte, Asociación Brasileña de Estudios Poblacionales (ABEP)-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (IUSSP)-Programa Latinoamericano de Actividades en Población (PROLAP)-Sociedad Mexicana de Demografía (SOMEDE), IV Conferencia Latinoamericana de Población, 1994; J. Vallin, “La demografía”, serie E, N° 41 (LC/DEM/G.147), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1994; L. Tabah, “De una transición demográfica a otra”, *Boletín de Población de las Naciones Unidas*, N° 28, Nueva York, División de Población de las Naciones Unidas, 1989.

Recuadro I.6
LA TRANSICIÓN URBANA Y DE LA MOVILIDAD

En 1971, el geógrafo estadounidense Wilburg Zelinsky introdujo la idea de la transición de la movilidad (*mobility transition*), concepto altamente interactivo con el proceso de urbanización. Según este enfoque, la dirección y la magnitud de las corrientes migratorias adoptan características diferentes en cada una de las cinco etapas de desarrollo de las sociedades que distingue el autor. En las sociedades tradicionales premodernas existe escasa migración genuina, pues la movilidad se relaciona con las prácticas de uso de la tierra, las reglas comerciales, las normas de visitas sociales y los rituales religiosos. En las sociedades en estado inicial de transición se desata la migración masiva del campo a las ciudades y a las áreas de colonización; también se registra mayor migración internacional y aumenta la importancia de varios circuitos de movilidad territorial. En las sociedades en estado avanzado de transición se incrementan la migración a las ciudades y los circuitos de movilidad entre áreas urbanas. En las sociedades avanzadas se reduce la migración a las ciudades, tanto en términos relativos como absolutos, se generan vigorosos intercambios interurbanos, se intensifica la migración internacional desde países pobres a ricos, emerge la circulación internacional de trabajadores calificados y se reducen drásticamente los desplazamientos a las áreas de colonización. Por último, en las sociedades futuras superavanzadas se desacelera la migración con cambio de residencia, pero aumenta la movilidad intraurbana y se controla estrictamente la migración internacional, aunque se acentúa la circulación internacional.

Fuente: W. Zelinsky, "The hypothesis of the mobility transition", *Geographical Review*, N° 61, 1971.

La expresión *segunda transición demográfica*, acuñada en 1986 por los demógrafos europeos Ron Lesthaeghe y Dirk van de Kaa, describe un conjunto de cambios en la conducta marital y reproductiva ocurridos en los países de Europa occidental a partir del decenio de 1960. Esta transición, además de entrañar índices de fecundidad muy inferiores al nivel de reemplazo, que algunos investigadores perciben como rasgos de la posttransición demográfica clásica, se caracteriza por el incremento de la soltería, el retraso del matrimonio, la postergación del primer hijo, el aumento de las uniones consensuales y de los nacimientos fuera del matrimonio, la mayor frecuencia de las rupturas matrimoniales y la diversificación de las modalidades de estructuración familiar. Según Lesthaeghe (1998) y van de Kaa (1987), tales cambios obedecen a una transformación cultural profunda, emparentada con el modelo de modernidad tardía propuesto por Giddens (1998, 1997b y 1997c), en el que la individualidad asume una posición central, la reflexividad alcanza a todas las esferas de la vida y el desarrollo de proyectos personales se enfrenta a nuevas opciones y exigencias; sin embargo, van de Kaa postula que los fundamentos de la segunda transición son más bien los valores posmodernos (véase el recuadro I.7). Más allá de las diferencias conceptuales, diversos elementos unifican las distintas visiones acerca de las bases materiales y simbólicas sobre las que descansa la segunda transición demográfica; entre ellos destaca la creciente preeminencia del individuo autocentrado, figura cultural que, a largo plazo, tendería a extenderse de los países de Europa occidental al resto del globo, facilitando la difusión de esta segunda transición demográfica.

Recuadro I.7

SEGUNDA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, MODERNIDAD Y POSMODERNIDAD

La tesis sobre la existencia de una segunda transición demográfica comenzó a elaborarse a fines del decenio de 1980, cuando van de Kaa y Lesthaeghe subrayaron la coincidencia de dos fenómenos: i) la consolidación de un patrón reproductivo por debajo del nivel de reemplazo, que rompe el supuesto homeostático inherente a la transición demográfica, que sería el equilibrio a largo plazo en una población estacionaria; ii) el creciente retraso del matrimonio y del primer hijo, muestras contundentes de la erosión de la institución matrimonial, tanto debido a que la cohabitación se generaliza como alternativa permanente a la unión conyugal formal como a la fragilidad cada vez mayor de las uniones formales, demostrada por el aumento de los índices de divorcio.

Esta segunda transición demográfica es esencialmente cultural. Aunque puede pensarse que tal carácter obedece a conductas y decisiones individuales que se adoptan con arreglo a unos marcos normativos socioculturalmente constituidos, éste también se advierte en el caso de la transición demográfica clásica. La especificidad cultural de esta segunda transición hay que buscarla, más bien, en factores determinantes situados principalmente en el plano del cambio valórico. Con todo, estos elementos determinantes se apoyan sobre una base material, ya que, como sostiene Lesthaeghe, *"las explicaciones basadas exclusivamente en los cambios en materia de ideas o en factores económicos no estructurales son no redundantes, aunque insuficientes"* (van de Kaa, 2001, p. 301). Pero la base material no se restringe al funcionamiento de la economía y de la sociedad, sino que también atañe a la tecnología. La denominada "revolución anticonceptiva", uno de cuyos pilares es la masificación de métodos más eficientes para evitar el embarazo, incrementó considerablemente el rango de opciones demográficas para las sucesivas cohortes desde el decenio de 1960 en adelante, pero estas opciones cobraron cuerpo dentro de una profunda transformación cultural en materia sexual y reproductiva. La retroalimentación entre el cambio tecnológico y la transformación cultural logró que un espacio esencialmente íntimo, como el reproductivo, quedara cada vez más sujeto a la capacidad de control de las personas.

No obstante la importancia de sus bases socioeconómicas y tecnológicas, la segunda transición demográfica se inspira en un patrón cultural definido. Van de Kaa (2001) la singulariza como un resultado de la consolidación de valores posmodernos, emparentados con los valores posmaterialistas. Con el avance de la modernización, las prioridades "materialistas", como la supervivencia y el logro económico, ceden su lugar a otras posmaterialistas, como la calidad de vida; esto irá siendo posible en la medida en que las primeras estén satisfechas, pues los valores posmaterialistas enfatizan la elección personal del estilo de vida y la libre expresión de la individualidad (Inglehart, 1998). Aunque probablemente proceden de vetas conceptuales diversas, estas proposiciones sobre la posmodernidad y el posmaterialismo comparten muchos elementos de las premisas de Giddens sobre la modernidad tardía, que resalta la importancia de la reflexividad individual, la opción personal, el proyecto vital y el estilo de vida en una fase avanzada de modernidad (Giddens, 1998, 1997b y 1997c). Los nexos culturales que parecen aproximar estos discursos sobre la modernidad son: la obligación de las opciones individuales permanentes, el individuo autocentrado y reflexivo y la aceptación de la diversidad.

Aun cuando la elaboración teórica sobre la segunda transición sigue abierta, algunos investigadores proponen ideas bastante firmes sobre lo que cabe hacer y esperar; van de Kaa, en particular, estima que, adecuadamente definida, la noción de un marco de valores posmoderno ofrece sólidas bases para la indagación conceptual: "el cambio de orientación de los valores que ello significa está bien documentado en el desplazamiento hacia el posmaterialismo y, cabe suponer, en el desplazamiento aún más amplio postulado hacia la posmodernidad. Me gustaría razonar que los patrones demográficos resultantes de la segunda transición demográfica deben reflejar el advenimiento de la era posmoderna" (van de Kaa, 2001, p. 302). Más aún, postula un esquema general de avance de la segunda transición demográfica similar al de la capacidad de diseminación de la transición demográfica clásica: "A medida que se desarrolle la sociedad, será inevitable que a continuación se produzca la transición demográfica clásica. En una etapa avanzada del desarrollo aparecerá un punto de inflexión. Las representaciones culturales de la gente se modificarán. En materia de conducta demográfica, el posmodernismo burgués comenzará a funcionar como un generador de consistencia. Luego, será inevitable una segunda transición demográfica" (van de Kaa, 2001, p. 325).

Fuente: D. van de Kaa, "Postmodern Fertility Preferences: from Changing Value Orientation to New Behavior", 2001, inédito; A. Giddens, *La transformación de la intimidad*, Madrid, Cátedra, 1998; *Modernidad e identidad del Yo*, Barcelona, Península, 1997; *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza, 1997; R. Inglehart, *Modernización y posmodernización: el cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 1998.

El uso de estos tres procesos de larga duración como herramientas de análisis permite distinguir diversos escenarios teóricos y estilizados de riesgo sociodemográfico, algunos de ellos diacrónicos, que sirven para ordenar esta exposición (véase el diagrama I.2). Así, en los capítulos siguientes se abordan los riesgos propios del rezago en la transición demográfica clásica y los asociados a la fecundidad adolescente, al control de los comportamientos reproductivos (en particular los desajustes entre los deseos y la experiencia reproductiva), a los cambios en la estructura etaria ocasionados por las oscilaciones demográficas y el envejecimiento, y al perfil de morbimortalidad. Asimismo, se examinan los riesgos inherentes al avance de la urbanización —con particular referencia a la segregación residencial— y a la migración internacional. Por último, se identifican algunos riesgos vinculados al grado de avance de la segunda transición demográfica. En cada uno de los procesos se procura distinguir entre riesgos tradicionales —como los relacionados con el rezago transicional— y emergentes —como los que conlleva el envejecimiento. La identificación de riesgos y de su trayectoria se refiere a comunidades, hogares y personas de América Latina y el Caribe, y su examen incluye la consideración de las capacidades de respuesta y las habilidades adaptativas.

La vinculación entre vulnerabilidad sociodemográfica y social se apoya en estudios previos que resaltan las adversidades que los eventos, rasgos o procesos (riesgos) sociodemográficos entrañan para el ejercicio de derechos o el desarrollo de la trayectoria vital de las unidades de referencia. Otra conexión surge del examen de la capacidad de respuesta y de las habilidades para adaptarse de dichas unidades; en el análisis se intenta pesquisar cuáles son las comunidades, hogares y personas más afectados por los riesgos sociodemográficos y se indaga acerca de eventuales procesos de acumulación de desventajas que pudieran amenazar su capacidad de respuesta o conducir a procesos adaptativos perversos a largo plazo. Si bien este enfoque de la vulnerabilidad sociodemográfica se asemeja al utilizado en los estudios sobre la dinámica demográfica de la pobreza, difiere por el hecho de que considera riesgos que no son exclusivos de la condición de pobreza e investiga temas (capacidad de respuesta y habilidades adaptativas) que no dependen sólo de la posición socioeconómica. En el capítulo sobre políticas, el enfoque será expresado en toda su complejidad para presentar una gama de opciones de intervención rara vez incluidas en los estudios sobre las interrelaciones de la población y el desarrollo.

Diagrama I.2
**TRES PROCESOS DEMOGRÁFICOS DE LARGA DURACIÓN:
 ESCENARIOS DE RIEGOS SOCIODEMOGRÁFICOS**

ESCENARIO 1

**LA DINÁMICA DEMOGRÁFICA DEL SUBDESARROLLO: LA REALIDAD DE
 LA REGIÓN HASTA PRINCIPIOS DEL DECENIO DE 1970**

PROCESOS DE LARGA DURACIÓN	TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA CLÁSICA	TRANSICIÓN URBANA Y DE LA MOVILIDAD	SEGUNDA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA
RASGOS BÁSICOS	Fecundidad alta y temprana Crecimiento acelerado de la población Estructura etaria con alta dependencia infantil	Urbanización acelerada Migración del campo a la ciudad Inmigración internacional y migración intrarregional	No existe
COMUNIDADES Tendencias agregadas	Grandes incertidumbres vitales Presión creciente sobre la base de recursos Concentración de requerimientos en torno de crianza de los hijos	Expansión urbana insostenible Compleja inserción de los migrantes rurales Dispersión rural	No existe
HOGARES Estructura y ciclo de vida	Fuerte demanda de recursos y tiempo por crianza de los hijos	Expansión urbana por llegada de migrantes desde el campo: Deseconomías de escala, hacinamiento, conflictos internos Pérdida de integrantes en edades productivas en zonas rurales Dispersión rural	No existe
PERSONAS Decisiones Comportamientos Eventos no buscados Normas y actitudes	Menor tiempo para acumulación de activos y capital humano por alta morbilidad Incompatibilidades entre crianza de los hijos y formación de los progenitores Concentración de la carga doméstica en las mujeres	Exclusión y discriminación de los migrantes rurales Migración "miope" Dispersión rural	No existe

ESCENARIO 2
DINÁMICA DEMOGRÁFICA DEL DESARROLLO CON SUBDESARROLLO
SOCIOECONÓMICO: ¿EL FUTURO REGIONAL?

PROCESOS DE LARGA DURACIÓN	TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA CLÁSICA	TRANSICIÓN URBANA Y DE LA MOVILIDAD	SEGUNDA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA
RASGOS BÁSICOS	Fecundidad y mortalidad bajas Crecimiento lento Estructura etaria envejecida	Alto porcentaje urbano Urbanización lenta Migración entre ciudades e intraurbana Emigración internacional creciente a países desarrollados	Fecundidad persistente por debajo del nivel de reemplazo Incremento de la soltería y retraso del matrimonio Postergación del primer hijo Aumento de uniones consensuales y de nacimientos fuera del matrimonio Mayor frecuencia de rupturas matrimoniales Diversificación de modalidades de estructuración familiar
COMUNIDADES: Tendencias agregadas	Envejecimiento, que implica: Exigencia de atenciones de salud complejas y costosas Requerimientos de seguridad social Conflictos intergeneracionales Desajustes institucionales Rigidez socioeconómica y cultural	No surgen de la teoría	Disminución de la población: Interrogantes sobre subutilización productiva y escasez de mano de obra Desajustes institucionales Aumento de los costos de transacción (divorcio) Erosión de la familia, institución social clave para la socialización y formación de los recursos humanos
HOGARES: Estructura y ciclo de vida Relaciones entre géneros y generaciones	Envejecimiento, que implica: Pérdida de activos por reducción de ingresos y costos emergentes Dependencia de apoyo externo Conflictos intrafamiliares	No surgen de la teoría	Quiebres familiares y costos socioeconómicos y psicológicos asociados Extensión del período de dependencia de los jóvenes Fragilidad e inestabilidad de las uniones Uniparentalidad y dificultades asociadas para la crianza de los hijos
PERSONAS: Decisiones Comportamientos Eventos no buscados Normas y actitudes	Envejecimiento, que implica: Enfermedades y minusvalidez Dependencia Indefinición de roles Exclusión de decisiones	No surgen de la teoría	El problema del sentido: Incertidumbre ontológica Erosión de anclajes clave, por ejemplo los hijos Dilución de recursos y redes por divorcio

ESCENARIO 3**LA CONFLUENCIA DE TRANSICIONES: EL ESCENARIO REGIONAL ACTUAL**

PROCESOS DE LARGA DURACIÓN	TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA CLÁSICA	TRANSICIÓN URBANA Y DE LA MOVILIDAD	SEGUNDA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA
RASGOS BÁSICOS	Oscilaciones de cohortes Dudas sobre la convergencia de fecundidad y mortalidad, la persistencia de brechas y el calendario de la fecundidad Fecundidad adolescente Discrepancias entre fecundidad deseada y observada	Alto porcentaje urbano Urbanización lenta Migración entre ciudades e intraurbana Emigración internacional creciente a países desarrollados	Rezago en el manejo de los comportamientos reproductivos Institucionalidad agravante por negación de conductas emergentes (comportamientos sexuales y de control de la fecundidad; coresidencialidad; divorcio)
COMUNIDADES: Tendencias agregadas	Oscilaciones que implican: conflictos generacionales, coexistencia de demandas sectoriales y “problemas sociales” asociados al volumen relativo de grupos etarios (adolescencia y juventud: criminalidad) Persistencia de brechas que contribuyen a reproducir inequidades sociales y de género Morbimortalidad refractaria al descenso no vinculada al envejecimiento: violencia, accidentes y algunas ETS Fecundidad adolescente refractaria al cambio: pérdida de recursos humanos (progenitores), exigencias de atención y apoyo y debilidad potencial de la formación (hijos/hijas) Fecundidad deseada: cuestionamiento de derechos básicos	Persistente dispersión rural Despoblamiento y envejecimiento rural “Problemas urbanos” Movilidad intrametropolitana estimula segregación residencial y expansión horizontal Pérdida de recursos humanos calificados por emigración internacional Dependencia de divisas provenientes de remesas	Limitación para formación de recursos humanos Corrupción, uso de resquicios legales o mecanismos informales (en ocasiones riesgosos o ilegales) para “solucionar” asuntos frente a los cuales la institucionalidad vigente no funciona (acceso a salud reproductiva para adolescentes, divorcio, hijos fuera del matrimonio) Procesos emergentes de inequidad de oportunidades: los que no controlan su trayectoria reproductiva, los que quedan excluidos de derechos por nacer fuera del matrimonio
HOGARES: Estructura y ciclo de vida Relaciones entre géneros y generaciones	Persistencia de sobrefecundidad y sobremortalidad Presión sobre el presupuesto familiar por acogida de embarazadas adolescentes Constitución frágil de hogares por embarazo adolescente Conflictos dentro de la pareja	Dispersión rural Dependencia de remesas Segregación y localización Separación familiar por emigración internacional	Conflictos intergeneracionales dentro de las familias Discriminación institucional
PERSONAS: Decisiones Comportamientos Eventos no buscados Normas y actitudes	Sobrefecundidad es un obstáculo para la acumulación de activos Fecundidad adolescente trunca procesos de formación Fecundidad no deseada frustra proyectos vitales	Discriminación, exclusión e indefensión de migrantes internacionales	Obstáculos a la concreción de proyectos personales Discriminación social y económica por rigidez institucional Disonancia cognitiva por mensajes contradictorios

Fuente: División de Población de la CEPAL – Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).

V. VULNERABILIDAD SOCIODEMOGRÁFICA: OPCIONES DE POLÍTICA

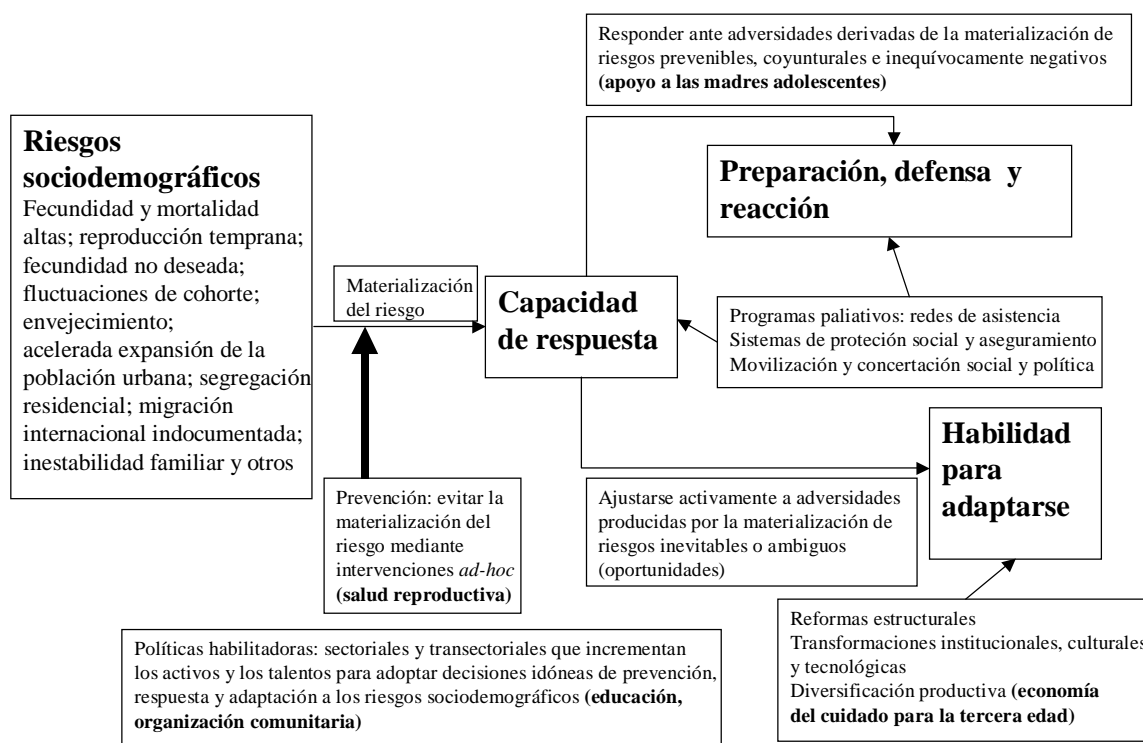
A. ORIENTACIONES GENERALES

¿Cómo pueden las comunidades, los hogares y las personas enfrentar la vulnerabilidad sociodemográfica? Lo primero es tomar necesariamente conciencia de que existe, de que las tendencias demográficas en curso no la agotan sino que la transforman, y de que es importante porque limita el ejercicio de los derechos y el desarrollo de los proyectos colectivos, domésticos e individuales. Segundo, se debe entender que la larga duración de los procesos demográficos permite anticipar, con un margen de seguridad superior al de otras disciplinas sociales, los escenarios futuros, lo que, a su vez, facilita y promueve intervenciones tempranas destinadas a impedir que las adversidades se consoliden; por lo mismo, es necesario que los encargados de adoptar decisiones aprovechen el largo plazo de una manera oportuna, puesto que la dinámica de algunos riesgos demográficos tiene un fuerte componente de inercia, de modo que si no se actúa tempranamente será forzoso desplegar esfuerzos mucho mayores en el futuro. Tercero, se tiene que advertir que varias de las medidas que buscan reducir la vulnerabilidad sociodemográfica pueden redundar en ganancias para todos los actores involucrados (*win-win policies*), aunque parte de sus dividendos serán contingentes y dependerán del concurso de otras políticas. Cuarto, ha de reconocerse que el campo de intervención puede abarcar tres frentes (véase el diagrama V.1): la prevención, es decir, evitar la materialización del riesgo; el fortalecimiento de la capacidad de respuesta, que se refiere al poder de reacción una vez que las adversidades del riesgo se han hecho presentes, y el mejoramiento de las habilidades de adaptación activa, que consiste en efectuar cambios endógenos para ajustarse activamente al escenario que resulta de la materialización del riesgo.¹

Existe un repertorio de políticas preventivas y su elección depende, entre otros factores, de la naturaleza del riesgo sociodemográfico. El fortalecimiento de la capacidad de respuesta de los actores frente a las consecuencias adversas que entraña la materialización de tales riesgos puede lograrse mediante políticas anticipatorias, intervenciones paliativas y estrategias defensivas, que pueden o no ser objeto de promoción pública. Mejorar la capacidad adaptativa supone una evaluación inicial de la naturaleza del riesgo: si fuera evitable, la adaptación será, en principio, contraproducente; si no lo fuera, cabrá impulsar políticas, incentivos, marcos regulatorios, intervenciones destinadas a sensibilizar, reformas institucionales y legales cuyo objetivo sea remodelar los patrones de conducta comunitarios, domésticos o individuales para hacerlos congruentes con los riesgos. Una adaptación bien lograda entraña una superación del estado previo.

¹ Este capítulo se centra en el cuarto elemento señalado. La diferenciación entre prevención, reacción/defensa y adaptación es analítica, pues si bien todas son modalidades de respuesta, difieren en términos de formas de acción y de resultados.

Diagrama V.1
**VULNERABILIDAD SOCIODEMOGRÁFICA: ESQUEMA ANALÍTICO BÁSICO
 Y OPCIONES DE POLÍTICA**



B. FUNDAMENTOS DE LAS POLÍTICAS CONTRA LA VULNERABILIDAD SOCIODEMOGRÁFICA

Hasta el decenio de 1990, las políticas en el ámbito de la población y el desarrollo se basaban en la evaluación de los efectos objetivos de las variables sociodemográficas sobre la trayectoria y las condiciones de vida de comunidades, hogares y personas; un conjunto de rasgos y tendencias sociodemográficas obstaculizaba el desarrollo de las comunidades, el bienestar de los hogares y el ascenso social de las personas, por lo que su modificación era “objetivamente” beneficiosa. Esta visión daba lugar a políticas preventivas, encaminadas a evitar los rasgos y tendencias que se percibían como obstáculos, en especial los que parecían dificultar el desarrollo de las comunidades nacionales, lo que llevó a poner el acento en la barrera que implicaba el rápido crecimiento de la población de los países pobres para su progreso económico y social. Las políticas tuvieron un sesgo abiertamente macrosocial (relaciones agregadas entre las variables de población y los procesos de desarrollo socioeconómico), y especificaban metas demográficas cuantitativas.²

² Un caso paradigmático es el de México. Después de haberse promulgado la Ley General de Población en 1973 (www.cddhcu.gob.mx/leyinfo), se estableció, en 1977, la *Política Demográfica Nacional y Regional 1978-1982*,

Esta línea argumental se basaba en el doble supuesto de que los especialistas identificaban con precisión las tendencias sociodemográficas que imponían obstáculos y de que los actores sociales estaban conscientes de ellos; por ende, se estimaba que había una coincidencia entre las iniciativas diseñadas por los expertos y las imágenes y aspiraciones de los actores. Otro supuesto era que la remoción de los obstáculos sociodemográficos promovería, de manera virtualmente directa e indiscutida, mejores condiciones de vida para comunidades, hogares y personas. Sin embargo, estas premisas tenían límites. Los expertos polemizaron largo tiempo sobre la forma de identificar aquellos rasgos o procesos demográficos que constituían “obstáculos”; por otra parte, en la elaboración de las primeras intervenciones destinadas explícitamente a modificar las conductas demográficas se hizo evidente que los objetivos propuestos no encontraban asidero inmediato en las percepciones y expectativas de la gente. Más aún, se concluyó que los deseos de las personas en su estado original no constituían un fundamento sólido para las intervenciones gubernamentales y que la “razón de Estado” debía primar por sobre la de los ciudadanos; así, se esgrimió la denominada “paradoja del aislamiento” (Banco Mundial, 1984), y en particular sus externalidades negativas,³ como fundamento para una intervención pública en el ámbito del control natal, incluso en ausencia de deseos explícitos de la población en tal sentido. Por último, la experiencia regional también puso en claro que no hay soluciones demográficas a los problemas del desarrollo, el bienestar, la pobreza y la movilidad social; si bien los cambios sociodemográficos de los últimos 30 años han estado en línea con los objetivos buscados y, en general, deseados por los actores —aunque se trate, en alguna medida, de deseos inducidos—, sus efectos no han sido la llave maestra para el mejoramiento sostenido de las economías y las sociedades.

Estando así las cosas, no es extraño que en el decenio de 1990 se produjera un cambio estratégico en la fundamentación de las políticas sociodemográficas. Sin desconocer la relevancia y validez de la base previa, esta visión se apoyó en un enfoque de los derechos como la justificación última de cualquier intervención en materia de población y desarrollo. En contraposición con el sesgo macrosocial de las anteriores políticas de población, ahora se “pone énfasis en la relación integral entre población y desarrollo y ... se concentra en responder a las necesidades de hombres y mujeres como individuos, en lugar de lograr sólo metas demográficas” (Naciones Unidas, 1995, p. 1). Otro aspecto destacado de este nuevo enfoque es su indisoluble compromiso con la habilitación de la mujer, lo que rompe con la discusión clásica sobre qué va primero, si el desarrollo o el control de la fecundidad. Como el mejoramiento de la situación de la mujer no puede esperar a que el desarrollo se extienda (o derrame), es preciso promoverlo desde ya, lo que implica impulsar, con relativa independencia del avance del desarrollo socioeconómico, las transformaciones demográficas.

Si bien la invocación a los derechos de los individuos y las parejas no es nueva (Singh, 1998), su preeminencia sugiere que el examen de las políticas contra la vulnerabilidad sociodemográfica debe asignar especial atención a los riesgos relativos al incumplimiento de derechos básicos de los individuos, que en el campo sociodemográfico incluyen un amplio abanico que va desde el derecho a la vida y a la salud (la mortalidad evitable) hasta el derecho a moverse libremente por el territorio nacional (incluyendo la salida al exterior), pasando por los derechos sexuales y reproductivos. La primacía

que fijó metas explícitas para el período 1978-2000. Así, la tasa media anual de crecimiento natural de la población debía disminuir gradualmente (2.5% en 1982, 1.9% en 1988, 1.4% en 1994) para llegar a 1% en 2000; para las entidades federativas se especificaron otras metas en concordancia con la fijada a nivel nacional (CONAPO, s/f. p. 75).

³ Este argumento todavía se usa en la actualidad, irónicamente para justificar intervenciones pronatalistas: “La decisión de una pareja sobre el número de hijos que desea tener puede resultar en un crecimiento agregado positivo que resulte demasiado elevado desde un punto de vista social, o en un crecimiento negativo que se considere socialmente perjudicial” (Demeny, 2001, pp. 23 a 32).

otorgada a los derechos, que en principio están por sobre las consecuencias objetivas de los comportamientos, no supone la prescindencia pública, pues la intervención del Estado es crucial en el cumplimiento de derechos en el ámbito de población y, si bien no debe imponer conductas, puede incentivar aquellas que estime pertinentes y actuar en caso de conflictos de derechos entre individuos o entre individuos, hogares y comunidades.

El que las políticas contra la vulnerabilidad sociodemográfica se sustenten en un enfoque de los derechos constituye un fundamento incuestionable, pues se convierten en medio para cumplir mandatos consensuados por la comunidad nacional o internacional. Con todo, si éste fuese el único apoyo de las intervenciones contra la vulnerabilidad sociodemográfica, su alcance sería insuficiente, ya que no todos los riesgos sociodemográficos responden al incumplimiento o a la conculcación de derechos; varios derivan de una dinámica demográfica a escala agregada, desconectada de la discusión y de la realidad de la observancia de los derechos de las personas, los hogares o las comunidades. Otros surgen por el avance en el cumplimiento de determinados derechos; tal es el caso de los vinculados a la extensión de la vida y el envejecimiento, que se originan en una cautela cada vez mayor del derecho a la vida, y al derecho a la libre decisión en materia reproductiva, que desemboca en una caída libre de la fecundidad.

Si bien el enfoque fundado en los derechos posee enorme potencia moral, sus debilidades en el plano de la aplicación pueden convertirlo en meramente declarativo e incapaz de movilizar a actores o generar incentivos en favor del cambio de estructuras o comportamientos. Además, las contradicciones entre intereses y derechos públicos y privados (comunitarios e individuales) no siempre pueden zanjarse apelando a la preeminencia de los derechos individuales. Incluso, bajo determinadas circunstancias, las restricciones a los derechos de las personas pueden concitar reconocimiento social e institucional; aparte de situaciones excepcionales que toda legislación contempla, tales restricciones pueden encontrar su justificación en consideraciones sobre el bien individual (conductas que atentan contra el individuo) o sobre el bien común (aquellas que menoscaban derechos o el bienestar de otros individuos). Por último, la intervención respecto de varios de los riesgos sociodemográficos exige desincentivar determinadas conductas, lo que significa emprender una acción pública no siempre coincidente con los deseos de los individuos.

En suma, las políticas contra la vulnerabilidad sociodemográfica se apoyan fuertemente en el enfoque de los derechos, al punto de que hay consenso en sostener que ninguna intervención puede violar los derechos de las personas; en tal sentido, la participación ciudadana es crucial para su promoción, diseño e implementación; sin embargo, los derechos de las personas no son su único fundamento. El logro de trayectorias demográficas que contribuyan al desarrollo sustentable y equitativo de las comunidades, al bienestar de los hogares y a la materialización de los proyectos individuales sigue siendo un elemento cardinal de tales intervenciones. En este entendido, el conocimiento técnico es requisito básico para identificar las consecuencias que diversos rasgos o procesos sociodemográficos acarrearán para comunidades, hogares y personas. La investigación especializada, la participación ciudadana, el desarrollo institucional y las consideraciones financieras son consustanciales con las intervenciones y, además, permiten evaluar los distintos tipos de riesgos sociodemográficos y sus tendencias previsibles, determinar las modalidades técnicas más adecuadas para enfrentarlos y elegir entre intervenciones preventivas, reactivas/defensivas y adaptativas. La participación ciudadana es un mecanismo de respuesta que puede tener diversas expresiones —desde las redes de solidaridad comunitarias hasta la movilización social— y también es una herramienta para la defensa de derechos adquiridos y el reconocimiento de nuevos derechos. El desarrollo institucional facilita la articulación de las políticas públicas y la adecuación de las normas a los procesos sociodemográficos emergentes. Las consideraciones financieras son insoslayables en un campo en el que la

experiencia ha demostrado una alta rentabilidad social y privada del gasto y donde es fácil caer en la declaración de derechos sin que se disponga del soporte material para su cumplimiento.

C. LAS INTERVENCIONES PREVENTIVAS

1. Racionalidad, ventajas y limitaciones de las intervenciones preventivas

Prevenir los riesgos sociodemográficos significa desplegar esfuerzos a fin de evitar su materialización; para ello están las políticas públicas —“todas aquellas acciones organizadas en torno a objetivos de interés colectivo y no sólo estatales” (CEPAL, 2000b, p. 15)— o las intervenciones privadas, comunitarias o no gubernamentales autónomas. Las políticas pueden actuar mediante diversos mecanismos —leyes, normas, incentivos, medidas sectoriales o multisectoriales, inversiones, campañas informativas y educativas— y es posible evaluar sus resultados mediante diversos procedimientos; si bien el parámetro clave de esta evaluación es la disminución de la frecuencia relativa del riesgo, debe tenerse en cuenta la distribución social de dicha reducción y sus costos.

La prevención tiene, al menos, dos grandes virtudes. Primero, genera un ambiente más seguro y propicio para el desarrollo de los actores, que se enfrentan a un mundo menos amenazante, y segundo, comúnmente implican costos sociales y económicos inferiores a los de las intervenciones destinadas a reparar o enmendar efectos; una acción preventiva —que hace innecesario incurrir en gastos de todo tipo para responder a la materialización de las adversidades o para adaptarse a ellas—, encierra grandes economías “hacia adelante”⁴ y es amplio el consenso político y técnico sobre la prioridad que debe asignarse a las políticas preventivas para enfrentar los riesgos sociales y sociodemográficos.

No obstante, la prevención es una herramienta insuficiente para hacer frente a los riesgos sociodemográficos. Una razón de esta insuficiencia son los numerosos acontecimientos no prevenibles, sea por su carácter de eventos estocásticos no modelables ni previsibles en el presente estado del conocimiento (el caso de los ciclos económicos), o porque resultan inmanejables con los medios tecnológicos actualmente disponibles (el caso de muchos problemas ambientales y sanitarios). Otra razón es que la prevención de riesgos sociales difícilmente implica su supresión, pues las relaciones de causalidad en este campo distan de ser determinísticas; por ende, prevenir significa sólo reducir la probabilidad de materialización del riesgo o lograr que ésta se limite a un número menor de unidades de referencia que las que hubiesen sido afectadas en ausencia de medidas.⁵ La tercera razón es que los riesgos sociales suelen contener dosis de ambigüedad, pues combinan adversidades y oportunidades potenciales (como ocurre, por ejemplo, con la globalización); en estos casos, las acciones preventivas genéricas resultan improcedentes, aun si fuesen válidas para actuar respecto de las adversidades potenciales más prominentes.

⁴ Las ventajas de la acción preventiva son particularmente claras en el ámbito de los riesgos de salud: “La medicina preventiva se destaca por su valor inestimable en la promoción de la salud que, la mayoría de las veces, se valora solamente cuando se pierde” (Filho, 1999, p. 161).

⁵ Por lo mismo, las comunidades, los hogares y las personas que experimenten el riesgo deben reaccionar y defenderse, lo que exige políticas, intervenciones y acciones de una naturaleza distinta a las preventivas.

2. Los éxitos, la polémica y los requisitos de la prevención de riesgos sociodemográficos

La prevención ha mostrado ser muy eficaz frente a varios riesgos sociodemográficos, de lo cual son ejemplos notables la prevención de la alta mortalidad, de la alta fecundidad y, por extensión, del crecimiento demográfico acelerado. Su éxito debe ser medido tanto por la envergadura y la rapidez de estas transformaciones como porque se lograron aun bajo circunstancias de crisis económica, relevo de gobiernos y convulsión social; sin duda, esto no es un mérito menor en una región donde son frecuentes la volatilidad financiera, la inestabilidad política y la carencia de memoria institucional y de empeño persistente en la aplicación de las políticas públicas. En suma, las intervenciones preventivas, en general altamente rentables, son factibles en términos prácticos.

Sin entrar en una descripción de las iniciativas sobre prevención desarrolladas en América Latina y el Caribe, es posible identificar tres formas diferentes de manifestación de las decisiones y acciones de los actores públicos y no gubernamentales sobre la materia. La primera es el enfoque preventivo con una visión de Estado, que no se arredra frente a la oposición de grupos de interés y que es capaz de difundir mensajes claros sobre las consecuencias de las decisiones y conductas individuales para las personas, los hogares y las comunidades. El ejemplo más claro de la forma de diseñar y llevar adelante una política sobre población y desarrollo de este tipo es el de México, cuyo Consejo Nacional de Población (CONAPO) es el principal agente de sensibilización, articulación institucional, seguimiento de metas y sistematización de antecedentes técnicos en este campo. Ello no significa que los organismos de esta naturaleza sean los ejecutores directos de las intervenciones pertinentes, pues la gran mayoría de las principales labores para prevenir riesgos sociodemográficos son efectuadas por otros entes, muchos de ellos de naturaleza sectorial (como lo muestra la influencia que tiene el sector de la salud en el curso de la transición demográfica). La mención del ejemplo de México no implica que la única opción de Estado sea crear una instancia gubernamental de alto rango encargada formalmente del tema; la meta también se puede lograr con una política definida y coherente, que oriente a los actores relevantes (públicos o no), defina los criterios técnicos y valóricos de las intervenciones e identifique los incentivos y actividades más idóneos para conseguir los objetivos.

La segunda forma de manifestación de las decisiones de los actores en materia de prevención es la formulación de políticas y prioridades adecuadas, que se funden en ejercicios presupuestarios y contemplen intervenciones sectoriales y programas de largo plazo para la formación de recursos humanos calificados. Ejemplo de ello son los grandes esfuerzos nacionales dirigidos a reducir la mortalidad infantil en la región, cuyos reconocidos logros (CEPAL, 2001a) se cimentaron en una expansión enérgica y decidida de la salud primaria, con énfasis en la atención de los pobres y una abierta y eficiente focalización de recursos en el binomio madre e hijo (véase el recuadro V.1); también influyeron favorablemente los avances en otros planos del desarrollo social, en particular el educativo. Los programas destinados a prevenir el contagio de VIH/Sida son otro ejemplo de la importancia, los alcances y las ventajas de la prevención (véase el recuadro V.2).

La tercera forma de expresión de la voluntad de los actores en el campo de la prevención es la intervención activa y responsable de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y los organismos internacionales, que han tejido una red de concientización, promoción y asistencia en torno de objetivos específicos y delimitados. Dicha red complementa la del sector público y, en algunos casos, la supera en términos cuantitativos y cualitativos (véase el recuadro V.3).

Recuadro V.1

MORTALIDAD INFANTIL: LA IMPORTANCIA DE LA VOLUNTAD POLÍTICA Y SU EXPRESIÓN EN INTERVENCIONES CONCRETAS

En un estudio sobre políticas sociales y mortalidad infantil en el que se comparan dos experiencias en Asia oriental (Corea y la provincia china de Taiwán) y dos en América Latina (Chile y Costa Rica), se concluye que el fuerte descenso de la mortalidad infantil fue producto de estrategias diferentes. En los casos de Asia oriental primó una política de “crecimiento compartido”, cuya clave fue un mejoramiento socioeconómico generalizado y la redistribución de tierras, capital humano y empleos bien remunerados; la inversión pública en salud primaria para los pobres fue más bien baja. En los países latinoamericanos, en cambio, predominó un modelo de “Estado benefactor”; los gobiernos ofrecieron directamente servicios públicos de salud y así expandieron decididamente la atención primaria para los pobres, incluso en un contexto de agudas y persistentes desigualdades sociales y altos niveles de pobreza.

Al inicio del siglo XX, Costa Rica y Chile tenían tasas de mortalidad infantil extremadamente elevadas, de 250 por mil o más. En el decenio de 1940, estos valores comenzaron a disminuir de manera sostenida y en directa concomitancia con la implementación de esquemas de seguridad social y sanitaria. Aun así, ambos países (en particular Chile) siguieron teniendo tasas sorprendentemente altas hasta el decenio de 1960; desde ese entonces descendieron con rapidez, merced a la extensión de la seguridad social y de la atención primaria de salud a prácticamente toda la población. En Costa Rica fue crucial la creación en 1973 del programa de salud rural, que cubrió a más de 600 000 personas residentes en comunidades pequeñas. En Chile, la consolidación de una amplia red asistencial del Servicio Nacional de Salud y el fortalecimiento de programas materno infantiles permitieron que la mortalidad infantil descendiera incluso en coyunturas netamente adversas en el plano socioeconómico, como las recesiones de 1972-1976 y 1982-1984. En ambos países la formación de recursos humanos especializados en el campo de la salud desempeñó un papel central, puesto que junto con una significativa ampliación de la oferta de profesionales y técnicos, los incentivos para que trabajaran en zonas rurales y comunidades aisladas beneficiaron directamente a la mayor parte de los habitantes.

Los ejemplos de Chile y Costa Rica demuestran que con políticas acertadas y persistentes es posible alcanzar un buen desempeño en materia de desarrollo humano, incluso cuando es necesario lidiar contra bajos índices de crecimiento económico, agudas inequidades en materia de distribución de ingresos y altos índices de pobreza.

Fuente: J. McGuire, “Social policy and mortality decline in east Asia and Latin America”, *World Development*, vol. 29, N° 10, 2001.

Recuadro V.2
PREVIENIENDO EL SIDA EN LA REGIÓN

En 1994, el Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida, dependiente del Ministerio de Salud de Brasil, comenzó a ejecutar el Proyecto SIDA I, en virtud de un acuerdo entre el Gobierno y el Banco Mundial (Cohen y otros, 2001). En el área de la prevención, el Programa está dirigido a amplios grupos específicos de población, que incluyen campesinos, trabajadores, homosexuales, presidiarios, indígenas, mujeres, jóvenes, niños y usuarios de drogas inyectables. Mediante el Programa se ha logrado que estos grupos tengan un mayor conocimiento acerca de la enfermedad y de sus modos de transmisión. También se ha conseguido introducir prácticas de sexo seguro, con una alta tasa de uso de preservativos tanto en relaciones heterosexuales como homosexuales. El programa ha sido clave para frenar la rápida expansión que mostraba la enfermedad entre los jóvenes brasileños a principios del decenio pasado.

El Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/Sida (CENSIDA) de México, dependencia de la Secretaría de Salud, realiza una intensa difusión de material informativo y educativo sobre el Sida y acerca de los modos de detectar el VIH; promueve (de manera prioritaria) el uso del condón como medio para evitar el contagio, con explicaciones sobre su correcto manejo. Aun cuando la transmisión sexual sigue siendo la principal causa de contagio, ha disminuido fuertemente el asociada a relaciones entre hombres (a mediados de los años ochenta más de 90% de los casos de contagio tenía tal causa, incidencia que en 1999 se redujo a casi 50%), en tanto que ha ganado terreno el contagio por relaciones heterosexuales; gracias a importantes medidas dirigidas a asegurar transfusiones sanguíneas seguras, la representación de esta fuente entre las causas de contagio disminuyó de 15% en 1990 a sólo un 0.02% en 2000. Finalmente, y en virtud de la atención gratuita a las mujeres embarazadas, se ha reducido al mínimo la incidencia de la enfermedad en este grupo, evitándose así la transmisión del virus al hijo, principal causa de contagio entre los menores de 15 años.

En 1990 se creó en Chile la Comisión Nacional del Sida (CONASIDA), que coordina el Programa de Prevención y Control del Sida. La Conasida tiene a su cargo el sistema de seguimiento epidemiológico de la enfermedad, realiza estudios e intervenciones directas en este campo y actúa como instancia articuladora de los diversos actores que pueden contribuir a la prevención del contagio. La vigilancia epidemiológica se lleva a cabo mediante un mecanismo pasivo (notificación obligatoria de los casos de Sida y personas VIH+ asintomáticas diagnosticadas) y otro activo (estudios sobre seroprevalencia de VIH con metodología de Centro Centinela). A fines del año 2001 se promulgó la Ley sobre el Virus de Inmunodeficiencia Humana y beneficio fiscal para enfermedades catastróficas, que procura fortalecer la prevención, asegurar el control y el tratamiento digno de la enfermedad y evitar la discriminación social y laboral de las personas infectadas. La Conasida efectúa labores de prevención social (campañas de información y sensibilización en los medios de comunicación y la educación formal), grupal (educación y capacitación focalizada en grupos más expuestos al contagio, como quienes ejercen el comercio sexual, hombres que tienen relaciones homosexuales, población penal, jóvenes, dueñas de casa), e individual (apoyo prestado a todas las personas interesadas por especialistas que trabajan en los Centros de ETS y consultorios públicos del país y consejería a través de un teléfono gratuito y confidencial).

Fuente: Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) (www.unaids.org), 2001; Ernesto Cohen y otros, *Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos; Vol. II: el Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles (DST) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) de Brasil*, serie Políticas sociales, N° 46 (LC/L.1470/Add.1-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2001. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.37; Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/Sida (CENSIDA) (<http://www.ssa.gob.mx/conasida/>), 2001; Consejo Nacional para la Prevención y Control del SIDA (CONASIDA) (www.minsal.cl), 2001.

Recuadro V.3

PROFAMILIA: UN ACTOR CLAVE PARA EL DESARROLLO DE LA PLANIFICACIÓN FAMILIAR Y LA ATENCIÓN DE LA SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA EN COLOMBIA

La Asociación Probienestar de la Familia Colombiana (PROFAMILIA), institución privada sin fines de lucro fundada en 1965, ofrece programas de planificación familiar y salud sexual y reproductiva, especialmente a los sectores más desfavorecidos de la población. Cobrando tarifas moderadas, ampliando el rango de servicios prestados y con una extensa red de donantes institucionales, ha logrado un nivel de autofinanciamiento que alcanza a 90%.

PROFAMILIA ha desempeñado un papel relevante en el rápido descenso de la fecundidad registrado en Colombia desde mediados del decenio de 1960. Su aporte se funda en la realización de actividades en una amplia gama de áreas: servicios de salud sexual y reproductiva para el cuidado del cuerpo y la prevención de enfermedades; ofrecimiento de diversas alternativas de planificación familiar a las parejas, en apoyo de sus decisiones sobre el número y espaciamiento de los hijos; educación dirigida a adolescentes de ambos sexos para crear conciencia sobre la necesidad de evitar embarazos no planeados; asesoramiento legal sobre derechos sexuales y reproductivos; entrenamiento de personas de los sectores público y privado en la ejecución de los distintos programas que la institución ofrece; generación de información científica sobre los temas de población, planificación familiar y salud sexual y reproductiva; distribución de diversos tipos de anticonceptivos y otros productos afines.

PROFAMILIA cuenta actualmente con 35 centros de atención anticonceptiva y médica, que proporcionan más de 70% del total de los servicios de planificación familiar existentes en Colombia. Mediante la diversificación de sus programas, llega a un heterogéneo grupo de personas; los centros de atención móviles brindan acceso a los distintos servicios a la población de lugares remotos, principalmente rurales. En esos lugares y en las áreas urbanas marginales se utiliza un sistema comunitario de distribución de anticonceptivos a cargo de líderes locales. La entidad ha realizado importantes programas de esterilización voluntaria de mujeres y dispone de dos clínicas destinadas exclusivamente a atenciones de vasectomía masculina y otros servicios relacionados con la salud reproductiva y sexual. En materia de prevención del Sida, los programas se han dirigido a grupos de alto riesgo (información y oferta de preservativos).

Fuente: www.profamilia.org.co.

De las observaciones precedentes parece deducirse que la competencia clásica entre los enfoques que privilegian los cambios sociales estructurales para reducir los riesgos sociodemográficos y aquellos que dan prioridad a las acciones delimitadas y específicas para removerlos⁶ tiene un claro ganador, pues hay evidencia incontrarrestable de que es posible reducir los riesgos sociodemográficos sin un desarrollo socioeconómico significativo concomitante. Sin embargo, el debate continúa. Para algunos especialistas, esa evidencia no indica que el cambio demográfico profundo que implicó el avance acelerado de la transición demográfica fuese resultado de políticas sociodemográficas explícitas (véase el recuadro V.4).⁷ Para otros, la prevención es el efecto neto de las políticas de naturaleza macroeconómica o macrosocial; por lo mismo, las políticas sociales y, dentro de ellas, las sociodemográficas, deben concentrarse en

⁶ Este contrapunto alcanzó su cenit en la Conferencia Mundial de Población de las Naciones Unidas, celebrada en Bucarest en 1974, donde se enfrentaron las posiciones de quienes argumentaban que el desarrollo es el mejor mecanismo de prevención de la alta fecundidad (“el desarrollo como anticonceptivo”) con la de los partidarios de invertir en el control de la natalidad (“un obstáculo para el desarrollo”) como una opción cuyos efectos serían altamente positivos a largo plazo.

⁷ “En conjunto, la influencia de las políticas explícitas sobre la reducción de la fecundidad ha sido imperceptible en comparación con los efectos no planificados y no buscados de una variedad de iniciativas públicas y privadas” (Martine, 1996, p. 72).

fortalecer las capacidades de respuesta y de adaptación.⁸ Entre quienes suscriben plenamente la tesis de la pertinencia absoluta de las acciones preventivas respecto de los riesgos sociodemográficos y aquellos que relativizan su eficacia o dudan de ella, hay una tercera posición, que favorece la “cualificación” de estas intervenciones mediante la detección de factores coadyuvantes a su éxito. Así, en el caso de las acciones preventivas de los riesgos que entraña el rezago transicional, pueden identificarse los siguientes factores: las sinergias con los avances tecnológicos; la expansión del conocimiento sobre los riesgos y sus factores determinantes; el sentido de los cambios socioeconómicos profundos y el carácter esencialmente prevenible de los riesgos.

Recuadro V.4

**LA CAÍDA DE LA FECUNDIDAD EN BRASIL: UN CAMBIO NO
PROPUESTO EXPLÍCITAMENTE**

La rápida caída de la fecundidad en Brasil ocurrió durante un período de acelerado cambio social, que incluyó lapsos tanto de expansión como de retracción económicas. La modernización inducida por el gobierno, que comenzó en los años cincuenta y se intensificó en los sesenta, cambió el *locus* de la actividad económica, aceleró la migración del campo a la ciudad, promovió el desarrollo de una sociedad de consumo e incrementó la relevancia de los medios de comunicación, cuya acción coadyuvó a un cambio de actitud favorable a una familia más pequeña. Como resultado de estas transformaciones, los costos de crianza de los niños aumentaron y las preferencias relativas al número de hijos indicaron una rápida reducción.

Muchas de las transformaciones institucionales introducidas durante los años sesenta por un régimen militar que procuraba una modernización rápida del país tuvieron efectos colaterales, tanto sobre las motivaciones de la población para controlar la fecundidad como respecto de su capacidad para hacerlo; en general, estos efectos agudizaron la presión social en pro de descendencias menos numerosas. Sin embargo, una conjugación de intervenciones de distintos actores sociales limitó la difusión y acceso a medios anticonceptivos modernos, a raíz de lo cual el aborto y la esterilización fueron los medios más usados para el control de la fecundidad.

La incidencia de políticas explícitas en materia de reducción de la fecundidad ha sido irrelevante en comparación con el influjo de los efectos no planeados de un conjunto de iniciativas públicas y privadas. De hecho, el gobierno de Brasil jamás ha adoptado una política explícita en procura de reducir el crecimiento demográfico.

Este caso deja amplias lecciones para una revisión crítica de la investigación y de las políticas en materia de control natal. Por una parte, demuestra claramente que la fecundidad puede experimentar una caída drástica sin requerir forzosamente programas de planificación familiar de gran escala. Por la otra, sugiere que la reducción de la fecundidad no apoyada oficialmente o “basada en el mercado”, que lleva al uso de cualquier método disponible, puede tener serias implicaciones negativas para la salud de las mujeres, como resultado de altas tasas de aborto y esterilización.

Fuente: G. Martine, “Brazil’s fertility decline, 1965-1995: a fresh look at key factors”, *Population and Development Review*, vol. 22, N° 1, 1996.

No hay duda sobre el papel crucial de los adelantos tecnológicos —medicamentos, técnicas, conocimientos— en la prevención de la mortalidad o en la materialización del control reproductivo. Muchos de estos avances se desarrollaron fuera de la región, que se benefició de ellos mediante su

⁸ “En la reducción del riesgo intervienen la gestión macroeconómica, las regulaciones y las políticas de desarrollo institucional que contribuyen a evitar que las crisis ocurran” (Hicks y Wodon, 2001, p. 98); es decir, la prevención es un asunto que atañe esencialmente a las políticas macroeconómicas.

difusión masiva (en el caso de los conocimientos y técnicas) o su importación. Tampoco cabe dudar acerca del importante papel cumplido por algunos actores relevantes que promovieron la prevención de la mortalidad y de la alta fecundidad, no sólo en virtud de la voluntad política y de la incorporación de los progresos técnicos, sino también al impulsar el impresionante aumento de la investigación y del conocimiento sobre los factores determinantes de ambos fenómenos, lo que permitió intervenciones mejor fundamentadas y, por ende, más eficientes.

Los descensos de la mortalidad y de la fecundidad, además de retroalimentarse mutuamente, han sido impulsados por cambios socioeconómicos de naturaleza estructural (véase el diagrama V.1; BID, 2000b; Chackiel y Schkolnik, 1998; CELADE/BID, 1996; CELADE, 1996; Kirk, 1996; Bajraj y Chackiel, 1995; Vallin, 1994; Tabah, 1989; Banco Mundial, 1984). Estos cambios estructurales —la urbanización, la expansión de la conectividad física y simbólica (muy importante en el caso del acceso a la salud y la construcción de una cultura de salud preventiva) y el gradual proceso de emancipación de las mujeres, entre otros— tienen algún grado de independencia respecto del desarrollo económico y social.

Por último, una observación con sabor tautológico: los riesgos de la alta mortalidad y la elevada fecundidad comparten un rasgo fundamental para el éxito de políticas preventivas: ambos son prevenibles. La alta mortalidad, especialmente en la infancia, resulta de un cuadro de patologías infecciosas cuyo control es factible mediante intervenciones de bajo costo (véase el recuadro V.5). A su vez, un requisito para la prevención de una elevada fecundidad es la existencia de una necesidad insatisfecha de planificación familiar; si esta necesidad no estuviese presente, el primer objetivo de las intervenciones dirigidas a reducir la fecundidad debe ser erosionar las bases materiales, institucionales y simbólicas de las preferencias por un número alto de hijos para apresurar lo que suele ser un fruto “natural” de la modernización sociocultural.

Recuadro V.5

PREVENCIÓN DE LA MORTALIDAD INFANTIL: APROVECHANDO LAS FACILIDADES

La mortalidad de los niños menores de un año es muchas veces ocasionada por afecciones que son de fácil control con medidas de muy bajo costo, pues tres de cada cuatro muertes son causadas por deshidratación diarreica o por una infección respiratoria aguda; el costo de un paquete de sales de rehidratación oral es de 0.08 dólares y las enfermedades respiratorias pueden evitarse con una nutrición adecuada y atención médica básica. Junto con una buena atención antes y durante el parto, también de bajo costo, estas medidas evitarían numerosas muertes infantiles.

Otras inversiones de bajo costo que mejoran notablemente la calidad de vida tanto del recién nacido como de su madre y familia son: i) tres cápsulas de vitamina A, suficientes para evitar durante un año que el infante sufra de problemas de ceguera y otras afecciones asociadas a la falta de esta vitamina, 0.07 dólares; ii) un estetoscopio fetal para un control básico durante el embarazo, 1.23 dólares; iii) una letrina plástica hermética con su respectivo tubo de desagüe, que reduce un importante foco infeccioso entre quienes no cuentan con servicios de saneamiento, 5 dólares; iv) los insumos necesarios (jeringas, agujas, refrigeración, personal especializado) para inmunizar a un niño contra las seis principales enfermedades infantiles, 15 dólares en costo promedio; v) un preservador térmico para conservar 500 dosis de vacunas, 15.5 dólares; y vi) una bomba manual, tubería y accesorios para abastecer de agua potable a 50 familias, 150 dólares.

Fuente: CEPAL, 2001a.

3. Los desafíos contemporáneos de la prevención de riesgos sociodemográficos

Como se desprende de los párrafos anteriores, la prevención de los riesgos asociados al rezago transicional es factible y constituye la opción idónea de política. Si bien la prevención es también válida para la mayoría de los riesgos restantes, la experiencia indica que su adopción envuelve dificultades lógicas, normativas o prácticas. Los escollos lógicos se presentan frente a riesgos que resultan de la reducción de otros o de aquellos que parecen inevitables a largo plazo; un ejemplo es el envejecimiento. Las complicaciones normativas surgen cuando los riesgos derivan del ejercicio de derechos individuales, lo que hace desaconsejable las intervenciones dirigidas a impedirlos; tal es el caso de la movilidad territorial de la población (véase el recuadro V.6).⁹ Las dificultades prácticas emanan de riesgos que pueden y deben prevenirse, pero cuyas complejidades tornan estériles muchos de los esfuerzos encaminados a su prevención; la fecundidad adolescente es un ejemplo. Estas trabas, pese a su importancia, de modo alguno anulan la conveniencia de los programas e intervenciones preventivas; los casos que se mencionan a continuación muestran que la prevención es una herramienta fundamental, pero que su empleo exige, a la vez que mayor elaboración, el complemento de otras opciones de política.

a) La prevención y el embarazo adolescente

La prevención de la reproducción temprana puede llevarse a la práctica mediante estrategias estructurales, específicas o mixtas. Las estructurales se basan en el principio de que esta fecundidad se debe a la falta de opciones sociales y culturales para muchachos y muchachas, lo que los “empuja” a la maternidad o paternidad temprana; por ende, las políticas de prevención estructural deberían promover la ampliación de su horizonte de oportunidades, en particular en el caso de las adolescentes. Las intervenciones específicas, en cambio, procuran incidir directamente en los factores determinantes próximos de esta fecundidad (Davis y Blake, 1956) y se basan en el supuesto de que la decisión de postergar la reproducción requiere de las herramientas para hacerlo —conocimientos, entrenamiento y acceso a medios anticonceptivos— y de incentivos para atrasar la iniciación sexual (o nupcial, si por fuerzas culturales la actividad sexual se practica esencialmente dentro del matrimonio). Si bien una combinación de políticas preventivas estructurales y específicas parece óptima, la necesidad de prevenir el riesgo rápida y drásticamente sitúa en primer plano a las segundas. Ahora bien, ¿cómo llevar a cabo dicha prevención? No hay una respuesta única, sino varias opciones cuya pertinencia depende de factores contextuales, de las orientaciones políticas de los gobiernos y de las especificidades sicosociales de los y las adolescentes.

⁹ Como lo demuestran los programas exitosos de reducción de la fecundidad en la región, el respeto de los derechos individuales no impide la ejecución de intervenciones preventivas. Sin embargo, hay riesgos frente a los cuales los alcances de la prevención se ven limitados; así ocurre con los riesgos que entrañan oportunidades y se inscriben en estrategias individuales familiares y colectivas —como la migración internacional— y con aquellos otros que pueden ser efectos colaterales de la modernización sociocultural —como el aumento de las uniones consensuales o del divorcio.

Recuadro V.6

EL DERECHO A LA MOVILIDAD ENTRE PAÍSES Y DENTRO DE ELLOS

En el artículo 13 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* se estipula que: (a) toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado; (b) toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

En el artículo 12 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* se indica: (a) toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia; (b) toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio; (c) los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto; (d) nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.

El primer aspecto del derecho a la libertad de circulación es la libertad de residencia en el territorio de un Estado y se aplica a todas las personas, sin distinción de nacionalidad. Sin embargo, su cumplimiento se extiende sólo a las personas que residen legalmente en el territorio de un Estado dado y, por lo tanto, no incluye a los migrantes indocumentados ni a los trabajadores migrantes en situaciones irregulares.

El segundo aspecto del derecho a la libertad de circulación es poder salir de cualquier país, incluso del propio. Esto se aplica también a todas las personas, sin distinción. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha sostenido que si bien en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* no se estipula un derecho a entrar a cualquier país, salvo el propio, el derecho a salir y a regresar debe interpretarse de manera amplia. Por lo tanto, este derecho se ha traducido en el derecho a viajar, del cual el acceso a los documentos de viaje pertinentes puede considerarse como parte integrante. La limitación principal del derecho a la libertad de circulación es que, conforme al derecho internacional, de él no se desprende como corolario el derecho a entrar al territorio de otro país. De hecho, uno de los principios más reconocidos de la soberanía de los Estados es el derecho a decidir sobre las condiciones de ingreso a su territorio.

El tercer aspecto es el derecho a entrar a su propio país, cuya interpretación ha sido objeto de prolongados debates sobre cuestiones tales como si la nacionalidad es un requisito. También se ha vuelto problemático el goce de este derecho en ausencia de la pertinente documentación o identificación de viaje.

Se ha sostenido también que el derecho a la libertad de circulación implica necesariamente el derecho a *no* circular o a no ser desplazado. Los conflictos armados internacionales y nacionales, las luchas civiles, la implementación de políticas internas discriminatorias pueden causar desplazamiento, e infringir con ello el derecho a la libertad de circulación, no sólo porque los desplazados se hallan invariablemente restringidos en sus movimientos (por ejemplo, cuando son confinados a campamentos o aldeas de reasentamiento), sino también porque no pueden ejercer su derecho a regresar a su país de origen o zona principal de residencia. El derecho de las personas a permanecer en paz, en sus hogares, en sus tierras y en sus países, ha sido corroborado también por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, en su cuadragésimo octavo período de sesiones, Resolución 1996/9.

Fuente: R. Perruchoud, "Legal Standards for the Protection of Migrants Workers", documento presentado en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (San José, 4 al 6 de septiembre), 2000.

Los factores contextuales en el trasfondo de la fecundidad adolescente (CEPAL, 2001a) pueden obedecer a patrones culturales que promuevan una tríada precoz de iniciaciones (sexual, nupcial y reproductiva). Las intervenciones estructurales y específicas chocan con barreras simbólicas que limitan la posibilidad de ofrecer opciones de vida que desestimen la unión y el embarazo precoces. En cambio, si la fecundidad adolescente obedeciera a un fenómeno de modernidad sexual y reproductiva truncada, la prevención podrá operar mediante campañas especiales de sensibilización y educación (en la escuela, los centros de salud y los medios de comunicación) que promuevan conductas reproductivas responsables, y programas que actúen sobre los factores determinantes próximos de la fecundidad adolescente, tales como los dirigidos a ampliar el acceso a medios anticonceptivos o a procurar que se postergue la iniciación sexual; estas intervenciones debieran considerar a los adolescentes en tanto individuos potencialmente activos en materia sexual.

Además de esta diferencia entre contextos socioculturales —que responde, a grandes rasgos, al contrapunto tradicional/moderno—, las intervenciones preventivas en materia de fecundidad adolescente deben adaptarse a las especificidades nacionales y subnacionales. Por ejemplo, en Centroamérica y el Caribe existe un patrón de unión temprana, en gran medida informal (Guzmán y otros, 2001), que redundaría en altas tasas de fecundidad adolescente fuera del matrimonio, pero en el marco de una unión que puede llegar a ser permanente; sin embargo, hay allí dos países que presentan grandes contrastes: uno es Haití, que registra una alta fecundidad total y una proporción exigua de uso de anticonceptivos en todas las edades, pero una baja fecundidad adolescente;¹⁰ en Jamaica, por el contrario, la baja fecundidad total es acompañada de una alta fecundidad adolescente, atribuible a un patrón temprano de iniciación sexual y de unión.¹¹ Otro ejemplo de especificidades culturales es el de las comunidades autóctonas del altiplano de Bolivia y Perú, en las que la fecundidad total es alta y el uso de anticonceptivos generalizadamente bajo, aunque la fecundidad adolescente, a raíz de un patrón de unión relativamente tardía, es más bien baja. En cada caso, las políticas deben considerar —y utilizar, si fuera pertinente— los valores, normas y tradiciones que promueven estos comportamientos.

La posibilidad de prevenir la fecundidad adolescente depende también de las orientaciones políticas de los gobiernos. Las intervenciones directas sobre sus factores determinantes próximos pueden tener el propósito de ampliar la información y el conocimiento sobre medios anticonceptivos y el acceso a ellos, o de retrasar el inicio de las relaciones sexuales. Si bien es teóricamente válido perseguir ambos objetivos al unísono, en la práctica su significado apunta en direcciones opuestas, ya que sus implicaciones políticas e ideológicas suelen ser antagónicas.¹² En cualquier caso, el principio básico aplicable a las adolescentes no es distinto del que cabe a las mujeres en su conjunto, es decir, contar con los medios para evitar embarazos no deseados.

Las especificidades sicosociales de los y las adolescentes cumplen un papel central en la definición de acciones dirigidas a prevenir su fecundidad. Los adolescentes, tanto por su alto grado de dependencia respecto de sus padres o familias como porque atraviesan un período complejo (a veces errático) de la vida, suelen ser refractarios a los programas de salud sexual y reproductiva y de paternidad/maternidad responsables destinados a los adultos. Así, aunque el aumento del uso de medios anticonceptivos reduzca el riesgo de fecundidad del conjunto de las mujeres, su garantía de éxito es mucho menor entre las adolescentes (véase el cuadro V.1), tanto por razones técnicas —el uso de los medios no equivale a su buen manejo— como sicosociales propias de la edad —la inexperiencia y

¹⁰ A mediados del decenio de 1990, apenas 3.6% del total de las adolescentes haitianas usaba algún método anticonceptivo (en Brasil esta proporción llegaba a 15%); entre las adolescentes unidas el uso llegaba a 10.7% y entre las no unidas sexualmente activas, a 23% (las cifras correspondientes en Brasil eran de 54% y 66%, respectivamente). En el caso de los adolescentes, 16.5% del total y 36% de los no unidos sexualmente activos usaba algún método (33% y 73%, respectivamente, en Brasil) (Guzmán y otros, 2001). La tasa de fecundidad adolescente en Haití, de acuerdo con los datos de la Encuesta de Demografía y Salud 1994/1995, era de 70 por mil en el quinquenio 1995-2000 (en Brasil alcanzaba a de 86.3 por mil) y sólo un 11% de las adolescentes eran madres.

¹¹ La fecundidad adolescente en Jamaica, según la encuesta del Centro de Documentación para el Caribe (CDC) realizada en 1997, alcanzaba a 112 por mil y un 29% de las mujeres de la cohorte de 25 a 29 años al momento de la encuesta había sido madre antes de los 18 años. De estas mujeres, 63% había tenido su primera relación sexual antes de los 18 años, y 74% de los hombres de 15 a 19 años ya tenía experiencia sexual.

¹² Así, la decisión de universalizar el uso de medios anticonceptivos modernos entre los adolescentes hombres y mujeres puede dar pábulo a que esto se interprete como un incentivo para la iniciación sexual temprana. En cambio, la negación del acceso a dichos medios con el fin de desestimular la iniciación sexual en la adolescencia (lo que contraría un derecho establecido) puede promover la fecundidad (sobre todo la no deseada) y el aborto entre las adolescentes.

labilidad emocionales y las dificultades para lograr negociaciones reflexivas con la pareja (Guzmán y otros, 2001, Fischhoff, Nightingale y Iannota, 2001; CEPAL, 2000e y 1998).

Cuadro V.1
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALGUNOS PAÍSES): MODELACIÓN DE LA RELACIÓN
 AGREGADA ENTRE FECUNDIDAD ADOLESCENTE Y TOTAL Y PREVALENCIA DE
 USO DE ANTICONCEPTIVOS MODERNOS ENTRE ADOLESCENTES Y MUJERES
 EN EDAD FÉRTIL UNIDAS, DECENIOS DE 1980 Y 1990^a**

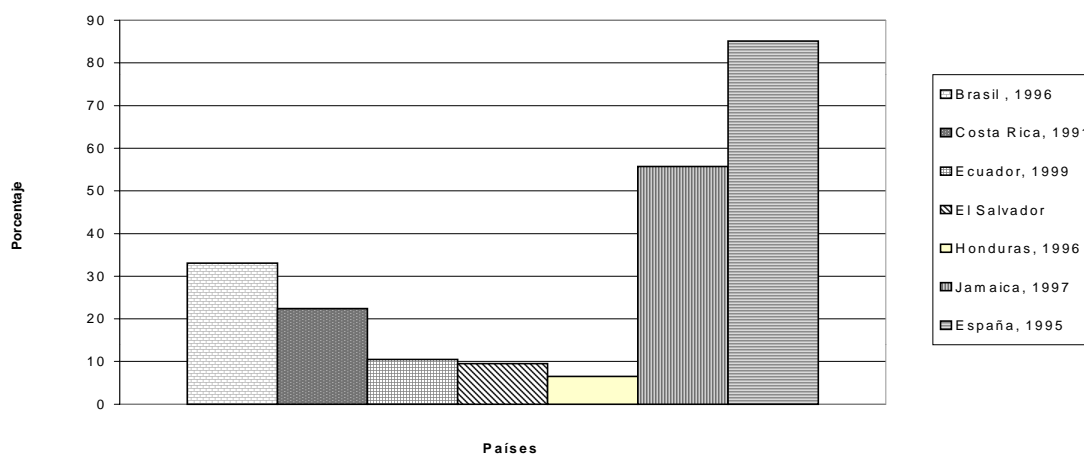
Parámetros y pruebas relevantes de la regresión	Variable “dependiente”: fecundidad adolescente		Variable “dependiente”: fecundidad total	
	Decenio de 1980	Decenio de 1990	Decenio de 1980	Decenio de 1990
Constante (intercepto)	114.2	100.6	5.64	5.78
Coefficiente de x	-0.53	-0.05	-0.04	-0.04
Error estándar de x	0.61	0.40	0.01	0.01
Estadístico t de x	-0.86	-0.01	-3.93	-5.56
Probabilidad de error al rechazar hipótesis nula	40%	91%	0.2%	0.01%
Porcentaje de la varianza de la fecundidad explicada por la variación del uso de anticonceptivos (R^2)	5.8%	0.1%	56%	72%

Fuente: Cálculos propios usando información de encuestas especializadas EDS y CDC.

^a Regresiones de corte transversal. Estimaciones hechas por mínimos cuadrados ordinarios. Las observaciones corresponden a los siguientes países: Belice (1991); Bolivia (1989 y 1999); Brasil (1986 y 1996); Colombia (1986 y 2000); Costa Rica (1986 y 1993); Ecuador (1987 y 1999); El Salvador (1985 y 1998); Guatemala (1987 y 1998/1999); Haití (1994/95); Honduras (1996); Jamaica (1997); México (1987); Nicaragua (1992/1993 y 1997); Paraguay (1990 y 1998); Perú (1986 y 1996); República Dominicana (1986 y 1996); y Trinidad y Tabago, 1987.

El caso de Jamaica es emblemático, pues la alta fecundidad adolescente coexiste con una elevada incidencia del uso de anticonceptivos, incluso entre las adolescentes (Guzmán y otros, 2001) y, más aún, sobresale por sus altos índices de uso de estos medios en la primera relación sexual (véase el gráfico V.1). De ningún modo cabe colegir de esta observación que la amplitud de la cobertura de medios anticonceptivos entre las adolescentes sea ineficaz, y menos aun contraproducente. La experiencia de los países europeos demuestra que el uso adecuado de estos medios, además de ser factible, se asocia a niveles bajos de fecundidad adolescente. El punto sobre el que cabe insistir es que la intervención pública en materia de salud sexual y reproductiva entre adolescentes requiere de programas especiales (de salud, de educación, de afectividad) que tomen debidamente en cuenta los aspectos centrales que marcan sus decisiones sexuales y reproductivas (Guzmán y otros, 2001).

Gráfico V.1
**AMÉRICA LATINA, ESPAÑA: PORCENTAJE DE MUJERES DE 15 A 24 AÑOS QUE USÓ
 ANTICONCEPTIVOS MODERNOS EN SU PRIMERA RELACIÓN SEXUAL**



Fuente: Encuesta FFS de España; para los países latinoamericanos: Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP), USAID y CDC (1999), Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil: 1998; ENSMI-98. Informe final, p. 72, cuadro 7.13; para Jamaica, NFPB, 1999, Tabla 11.10 y 11.11.

b) La prevención y el envejecimiento

En teoría, el envejecimiento de la población se puede prevenir mediante intervenciones dirigidas a modificar sus causas demográficas directas. Dado que la opción de elevar la mortalidad adulta está excluida, las políticas debieran procurar el aumento de la fecundidad o un balance migratorio “rejuvenecedor”, el que puede lograrse con diversas combinaciones de niveles de migración neta según la edad (Naciones Unidas, 2001). Pero lo que parece factible en teoría ha demostrado no sólo ser tremendamente complejo en la práctica sino también insuficiente para remontar situaciones en proceso de maduración.

Como se desprende de la experiencia de varios países europeos, las iniciativas destinadas a promover un incremento de la fecundidad han sido, en general, infructuosas (Teitelbaum, 2000). Además, las acciones de este tipo irían en dirección contraria a los esfuerzos predominantes en la región —que apuntan a fortalecer el control reproductivo— y chocarían con la lógica implícita de la mayor parte de las políticas públicas y de los procesos sociales de larga duración, que favorecen el descenso de la fecundidad. El incremento acelerado de la población adulta mayor ya es un hecho en muchos países latinoamericanos y caribeños, pues es el fruto del intenso crecimiento demográfico del pasado y del aumento de la esperanza de vida a los 60 años. En definitiva, un eventual aumento de la fecundidad podría atenuar el ritmo ascendente de la proporción de adultos mayores en la población, pero no lograría contener las enormes presiones sociales derivadas de su expansión absoluta.

Por otra parte, la migración puede ser un mecanismo preventivo (o tal vez adaptativo) frente al envejecimiento. De hecho, en algunos países la selectividad etaria de la migración internacional ha operado como un contrapeso, por lo menos temporal, del envejecimiento, aunque hay consenso en cuanto

a que no es una solución para tal proceso (Naciones Unidas, 2001; Lesthaeghe, 2001). Más dudosa aún es la posibilidad de emplear la migración de reemplazo para prevenir el envejecimiento en América Latina y el Caribe, pues en la actualidad la región es expulsora neta de jóvenes (CEPAL, 2002; CEPAL, 2000e y 2000f; Villa y Martínez, 2001) y no exhibe grandes atractivos para quienes pudieran proceder de otras latitudes. A su vez, la opción de promover la emigración de adultos mayores exigiría apoyos directos muy poderosos, incluso en los potenciales países de destino, ya que de lo contrario sólo saldrían de la región aquellos que cuenten con recursos para hacerlo. Por lo demás, en algunos países, especialmente en el Caribe, se registra una migración de retorno de antiguos emigrantes una vez que alcanzan la edad de retiro de su actividad en el exterior.

En suma, todo indica que las políticas para hacer frente al riesgo del envejecimiento de la población deben centrarse más en fortalecer la capacidad de respuesta y las habilidades adaptativas, que en la prevención. Sin embargo, la prevención puede ser de fundamental importancia para postergar o atenuar algunas adversidades del proceso. Ello resulta especialmente válido en el caso del envejecimiento individual, cuyas adversidades más conocidas (deterioro fisiológico, dependencia socioeconómica y ausencia de roles definidos) hacen aconsejable el diseño e implementación de políticas de respuesta o de adaptación activa; sin embargo, tal enfoque tiene algo de miope, ya que la promoción de estilos de vida saludable, controles rutinarios de salud, fortalecimiento del yo y otras acciones similares reducen significativamente algunas de las fuentes de deterioro psicofisiológico (véase el recuadro V.7). Estas medidas preventivas pueden adquirir la calidad de respuestas adaptativas cuando el envejecimiento se está consolidando.

Recuadro V.7

PRINCIPIOS PARA UNA POLÍTICA INTEGRAL SOBRE LOS ADULTOS MAYORES

El envejecimiento es un fenómeno universal.

El envejecimiento es parte de la vida, por lo cual requiere un enfoque intergeneracional orientado a la promoción de la salud a lo largo del ciclo vital.

La incapacidad crónica que acompaña el envejecimiento se puede prevenir o demorar. La prevención no es sólo sanitaria, sino también social, económica y ambiental.

El envejecimiento es un tema del desarrollo. La integración social y económica de los adultos mayores es esencial para el desarrollo de la población. La vejez productiva se convierte en recurso humano.

El adulto mayor participa en el desarrollo de comunidades o municipios saludables, que velan por su alimentación adecuada, promueven viviendas “amistosas”, ofrecen oportunidades de educación continua, buscan alternativas de trabajo remunerado o estimulan el desarrollo de microempresas para apoyar la autosuficiencia de los adultos mayores, fomentan la participación artística y cultural, procuran el acceso equitativo a los servicios de atención primaria y dan oportunidades para la creación de roles positivos y productivos para la población adulta mayor.

Fuente: División de Promoción y Protección de la Salud/Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (HPP/OPS/OMS), 1999.

c) La prevención y los riesgos sociodemográficos ambiguos

Del mismo modo que otros riesgos sociodemográficos, la migración internacional y la inestabilidad familiar son susceptibles de prevención, pero sólo de manera limitada y con las debidas precauciones. Como en estos casos se hace referencia a conductas, las acciones pueden ser disuasivas (como barreras institucionales o desincentivos socioeconómicos), sin que sea forzoso recurrir a la prohibición de

comportamientos. Un ejemplo de ello es la propuesta de “hacer más exigentes las causales de procedencia del divorcio” (Instituto Libertad y Desarrollo, 2001, p. 3), o la de promover instancias de mediación institucional (como servicios de consejería especializada para las parejas con intenciones de divorciarse o las personas que desean emigrar) que actúen antes de que se concrete la decisión. También caben aquí los incentivos específicos para promover una conducta alternativa a la riesgosa (como normas impositivas que favorezcan los matrimonios legales en desmedro de las uniones informales) y las penalizaciones focalizadas (como las trabas para reconocer las contribuciones a la seguridad social acumuladas en el exterior). La disuasión también puede centrarse en aspectos simbólicos, culturales y sicosociales durante etapas tempranas de la vida de las personas (como las intervenciones que promueven, desde la niñez, valores y actitudes reflexivos ante determinadas conductas).

Con todo, la aplicación de estas medidas disuasivas implica sesgos controversiales: ¿por qué castigar a los emigrantes? ¿por qué discriminar las uniones consensuales? Además, medidas de esta índole pueden estigmatizar a algunas personas (por ejemplo, a los divorciados), cuyas conductas sólo reflejan el ejercicio de derechos de creciente reconocimiento universal o la solución a un problema que eventualmente no tenía otra salida. Por último, estas acciones pueden ser estériles si no se reconoce el sentido de los procesos macrosociales en curso, varios de los cuales entrañan la extensión de tales riesgos.¹³

Además de la acción disuasiva, que opera directamente sobre los riesgos, es posible concebir intervenciones de orden más estructural, que apunten a minar sus bases. Sin lugar a dudas, ésta es la opción que mejor armoniza con los acuerdos internacionales; por ejemplo, se postula que “los gobiernos de los países de origen y los países de destino deberían procurar que la opción de permanecer en el propio país fuera viable para todos” (Naciones Unidas, 1995, p. 56), lo que reduciría la emigración por “factores de expulsión”, que suele ser la más insegura. Detrás de este enfoque hay un modelo implícito de relaciones causales entre los riesgos y sus factores determinantes, esencialmente materiales: la emigración se asocia a las rigideces del mercado de trabajo y las convulsiones sociales en los países de origen; las uniones consensuales parecen obedecer esencialmente a la exclusión social y a la desconfianza en el Estado; los divorcios serían un resultado de las estrecheces económicas y de la falta de apoyo público para compatibilizar la vida familiar con los proyectos individuales. Es indiscutible la necesidad de políticas capaces de enfrentar los factores determinantes materiales de los riesgos, pero aun si sus resultados fuesen exitosos, todavía faltaría encarar los de carácter simbólico y cultural subyacentes. La historia muestra que la intervención dirigida a los factores determinantes estructurales ha sido uno de los propósitos que más han esquivado los gobiernos de la región.

D. LAS INTERVENCIONES DESTINADAS A FORTALECER LA CAPACIDAD DE RESPUESTA

El fortalecimiento de la capacidad de las unidades de referencia para responder a la materialización de las adversidades que generan los riesgos sociodemográficos puede lograrse mediante diversas líneas de

¹³ Si bien tal parece ser el caso del divorcio, las últimas cifras registradas en varios países europeos muestran un estancamiento de la probabilidad de que ocurra, lo que sugiere que su frecuencia relativa tiene límites. También se sabe de casos en que la “modernización” tiende a reducir la inestabilidad familiar (Heaton, Cammack y Young, 2001).

intervención. Una de ellas consiste en incrementar la competencia de esas unidades para prever la concreción de los riesgos y actuar tempranamente respecto de sus adversidades, con el objeto de evitar su generalización o intensificación. Otra línea apunta a capacitar a las unidades de referencia para defenderse y reaccionar ante las consecuencias negativas de los riesgos por medio del aumento y la actualización de activos y la promoción de destrezas para diseñar e implementar estrategias adecuadas. Una tercera línea de intervención se orienta a paliar los efectos de la concreción de los riesgos mediante la suscripción de compromisos y la articulación institucional. También cabe asegurar a las unidades de referencia contra la ocurrencia de determinados riesgos y establecer mecanismos crediticios para enfrentarlos. Por último, un componente central de los esfuerzos encaminados a fortalecer la capacidad de respuesta es potenciar la organización y la acción colectiva de las unidades de referencia.

1. Anticipando las adversidades

Las políticas dirigidas a anticipar los riesgos y sus efectos se relacionan con la generación y acumulación de conocimiento e información. En tal sentido, las comunidades podrán identificar tempranamente la aparición de un riesgo o su agudización en la medida en que dispongan de un cuerpo técnico —y de fuentes de información confiables y sistemas de indicadores adecuados— especializado en el seguimiento de las tendencias sociodemográficas, cuyos conocimientos servirán de base para elaborar escenarios de probabilidad y desarrollar otros mecanismos de respuesta o de adaptación. Es decir, la capacidad de anticipación de las comunidades es clave, pues muchos riesgos sociodemográficos operan a escala agregada y se desenvuelven a lo largo de períodos de tiempo extensos.¹⁴ Si bien estos riesgos se advierten después de desencadenados —lo que inhibe su prevención—, la proyección de su trayectoria permitirá sensibilizar a los encargados de adoptar decisiones y a los especialistas sectoriales sobre lo que cabe esperar en el futuro. El envejecimiento demográfico y las oscilaciones de cohorte son ejemplos de riesgos cuyas consecuencias adversas se amortiguan con una adecuada capacidad de anticipación que alimente la búsqueda de otros tipos de respuesta, tarea en la que cabe un papel fundamental a las políticas sectoriales, cuya sensibilidad respecto de la dinámica demográfica ha sido subrayada en los últimos años (BID, 2000a y 200b; CELADE/BID, 1996; CELADE, 1996).

La identificación temprana se presta también para atenuar las repercusiones adversas de los riesgos para los individuos y hogares. En el plano de la salud y de la mortalidad, por ejemplo, la peligrosidad de muchas patologías está directamente vinculada a su fase de desarrollo, por lo que su diagnóstico oportuno aumenta las expectativas de tratar exitosamente a las personas afectadas y, por extensión, reduce los costos financieros y psicológicos para sus hogares y comunidades. La capacidad de anticipación es esencial en el caso de los riesgos relacionados con decisiones individuales, pues esta visión se adelanta a la materialización del evento y opera como un mecanismo preventivo.¹⁵ Así, por ejemplo, los emigrantes conscientes de sus derechos, que saben que existen redes de apoyo y manejan información sobre las reales opciones que ofrece el país de destino, contarán con más instrumentos para enfrentar los riesgos de discriminación, exclusión y violación de sus derechos.

¹⁴ Con esta perspectiva, en algunos países de la región se han establecido mecanismos para la generación de una cultura demográfica (CONAPO, 1995, p. 55).

¹⁵ Esto alude a estilos de vida saludables y a prácticas profilácticas de todo tipo. La visión anticipada de los efectos de las conductas puede servir para evitar la materialización del riesgo (lo que apunta, por ejemplo, a la prevención de la fecundidad no deseada y de la fecundidad durante la adolescencia).

2. Preparando a los actores

Otra vía para fortalecer la capacidad de respuesta de los actores es prepararlos para que reaccionen frente a las adversidades inherentes a la materialización de los riesgos, lo que se logra mediante el aumento de la dotación de activos de comunidades, hogares y personas, así como de la potenciación de sus destrezas para diseñar estrategias y ponerlas en práctica. Las políticas sociales, en la medida en que proporcionan activos apropiados, cumplen un papel central en esta preparación. Tal vez el mejor ejemplo sea el de las políticas educativas: una educación de amplia cobertura, buena calidad, pertinente e integral es un pilar sólido para lograr una inserción productiva exitosa y un satisfactorio flujo de ingresos. Es decir, la educación habilita para obtener activos que constituyen una poderosa defensa frente a las adversidades materiales que entraña la concreción de riesgos sociales de cualquier tipo, entre ellos los sociodemográficos. Tales activos también pueden aminorar (y en algunos casos neutralizar) las presiones, exigencias y dificultades materiales que implican la manutención de familias extensas, el divorcio o la fecundidad adolescente. En particular, la acumulación de reservas financieras es una de las modalidades más evidentes de aprestamiento privado para encarar eventos adversos. La educación también proporciona activos simbólicos, que amplían la comprensión del mundo y favorecen el establecimiento de relaciones simétricas con los demás;¹⁶ así, una educación idónea para los migrantes les entrega información, conocimientos, argumentos y códigos para defenderse de eventuales discriminaciones en los lugares de destino.

Las políticas transversales, como las que promueven el mejoramiento de la condición de la mujer en comunidades y hogares y procuran reducir las desigualdades de género, tienen un enorme impacto en la preparación para enfrentar riesgos sociodemográficos. Esto se debe a que las mujeres son, por razones principalmente culturales, las que sufren las adversidades con mayor crudeza; una modificación de su situación sociocultural desmedrada eleva su capacidad de reacción. Esto es particularmente válido frente a las adversidades socioeconómicas asociadas a las situaciones de ruptura conyugal, ya que bajo condiciones de postergación sociocultural, la mujer cuenta con menos medios y apoyos para enfrentar la vida doméstica o laboral sin pareja.

También existen intervenciones específicas cuyo propósito es alistar a comunidades, hogares y personas para encarar la ocurrencia de eventos sociodemográficos adversos. El apoyo sicosocial a las adolescentes embarazadas contribuye a su maduración y a que adquieran los conocimientos que exige el proceso de crianza. El aprestamiento de los potenciales migrantes internacionales mediante la entrega de información relevante y la promoción de contactos con las redes que apoyan su inserción, los defiende de malos tratos, discriminación o xenofobia en las sociedades de destino. La inversión en infraestructura de protección en comunidades localizadas en zonas expuestas a catástrofes ambientales aumenta su capacidad de resistencia.

3. Mitigando consecuencias

Las intervenciones paliativas, que son reacciones ante la materialización de riesgos sociodemográficos, siempre resultan necesarias porque los riesgos sociales, y por ende los sociodemográficos, rara vez pueden erradicarse totalmente; aun si la acción preventiva fuese altamente eficiente, siempre habrá

¹⁶ Por ello, las políticas educativas —y, en general, las políticas sociales imbuidas de un enfoque de ciudadanía y no de una visión asistencialista— tienen una condición “habilitadora”, de crucial importancia para la prevención y la adaptación activa.

comunidades, hogares y personas que experimenten el riesgo y sus adversidades. En todo caso, la acción paliativa debe diseñarse de modo que no se preste para condonar la materialización de riesgos prevenibles (o riesgo moral), pues ello implicaría invertir el orden de prioridades de las políticas, diluiría las responsabilidades individuales y entrañaría gastos evitables. Esto no significa abandonar a su propia suerte a las personas, hogares y comunidades que hayan experimentado un riesgo como resultado de una conducta inapropiada o una decisión errónea. Además de las consideraciones éticas y políticas que pueden esgrimirse contra tal ortodoxia, el hecho de que prácticamente todos los programas paliativos en el plano sociodemográfico contemplen una compensación sólo parcial de las adversidades reduce drásticamente la probabilidad de que su aplicación se entienda como un incentivo a las conductas riesgosas.

Dentro de la amplia gama de programas paliativos, las transferencias no contributivas (en moneda o especies) que se otorgan a adultos mayores, madres con hijos de corta edad, viudas, desplazados y hogares en zonas alejadas, son ejemplos de intervenciones que procuran morigerar las adversidades o exigencias propias de la materialización de riesgos sociodemográficos como el envejecimiento, la elevada fecundidad, la migración forzada y la localización en zonas inhóspitas. Los programas de apoyo, capacitación y subsidio para las jefas de hogar que se realizan en Argentina, Chile, Costa Rica y otros países son intervenciones paliativas.¹⁷ Asimismo, los sistemas institucionales de adopción y cuidado de niños abandonados o maltratados tienen como propósito paliar las consecuencias de la fecundidad no deseada o de las disfunciones familiares. Las iniciativas de apoyo a los enfermos de Sida demuestran la pertinencia de la acción paliativa en adición a la preventiva.¹⁸

Si bien la primera opción de política frente al riesgo de la maternidad adolescente es la prevención, los esfuerzos de los países por dar apoyo a las madres adolescentes ejemplifican una modalidad de intervención paliativa que resulta imprescindible para superar las adversidades más severas. Tales esfuerzos tienen orígenes diversos (públicos, empresariales, no gubernamentales) y apuntan a objetivos diferentes, pero de manera casi sistemática procuran evitar la deserción escolar, potenciar las capacidades de las muchachas para la crianza y beneficiar a sus hijos e hijas (véase el recuadro V.8). Estos programas obedecen no sólo a la necesidad de responder a las exigencias que imponen el embarazo y la crianza, sino también a la de contrarrestar disposiciones institucionales y culturales que castigan doblemente a las adolescentes embarazadas y madres. El hecho de que la mayoría de los programas se oriente a reforzar la maternidad/paternidad y que —a diferencia de los sistemas de adopción o de cuidado institucional—, su objetivo no implique transferir la responsabilidad de la crianza, también reduce la probabilidad de riesgo moral.

¹⁷ La mayoría de estos programas se dirigen a mujeres en edades reproductivas que, a raíz de los sesgos de género, deben asumir la crianza de hijos/hijas muchas veces habidos de una unión que se rompió.

¹⁸ Por ejemplo, el Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida de Brasil, además de sus componentes preventivos, comprende actividades destinadas a reducir la morbilidad y a mejorar la calidad de vida de las personas infectadas, lo que coadyuva a retrasar la manifestación de la enfermedad o a prolongarles la vida, así como a dignificar su condición al brindarles atención médica adecuada y realizar acciones para crear conciencia sobre los derechos de los afectados a fin de evitar su discriminación; desde 1996, se ofrece a los portadores de VIH y enfermos de Sida el acceso universal y gratuito a los medicamentos requeridos y a servicios de apoyo integral con equipos profesionales multidisciplinarios (Cohen y otros, 2001). En otros países, si bien la ampliación de la cobertura del tratamiento eficaz del Sida (bi y triterapia antirretroviral) ha sido consagrada en la ley, sólo está asegurada para grupos específicos de la población, como niños y embarazadas; en Chile se estima que el 80% de las personas infectadas adscritas al sistema público de salud recibe la triterapia y los exámenes conexos (www.minsal.cl).

Recuadro V.8

**PROGRAMAS DE APOYO A ADOLESCENTES EMBARAZADAS Y CON HIJOS:
ALGUNAS EXPERIENCIAS REGIONALES**

El Programa Construyendo Oportunidades, que desarrolla el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) de Costa Rica, está dirigido a madres adolescentes o embarazadas o que están en riesgo social. Incluye talleres de fortalecimiento para la vida (en los que han participado más de 4 000 muchachas) y, en coordinación con otras entidades públicas, apoya a las jóvenes en materia de salud pre y post natal y en el cuidado de hijos e hijas en sus primeros años de vida. Además, incentiva la reinserción de las jóvenes en el sistema educativo mediante mecanismos abiertos de educación y capacitación técnica en coordinación con universidades públicas y organismos privados; durante el año 2001, se puso en marcha un plan que ofrece capacitación en áreas técnicas no tradicionales y competitivas.

La Unidad Operativa de Educación y Capacitación (UNOPEC) del Centro de Medicina Reproductiva y Desarrollo Integral del Adolescente (CEMERA), de la Universidad de Chile, constituye una experiencia piloto cuyo objetivo es evitar la deserción escolar a raíz del embarazo temprano, impedir el aborto y prevenir el abandono de niños y niñas y el maltrato infantil. Su labor está dirigida a adolescentes embarazadas o madres, e incluso a padres adolescentes, de estratos medios y bajos. Se financia con aportes estatales y también del alumnado, según las capacidades individuales. Ofrece a los participantes un sistema flexible, no discriminatorio, equitativo e integral de ayuda que les permite continuar los estudios básicos y medios y adquirir capacitación laboral, procurando no interrumpir las labores de crianza (la UNOPEC cuenta con sala cuna y jardín infantil); los planes de estudios, de tipo participativo, son funcionales para un alumnado adolescente. En 1995 el sistema logró que 72% de un total de 185 participantes terminara sus estudios.

El Instituto Peruano de Paternidad Responsable (INPPARES) es una institución privada sin fines de lucro, una de cuyas misiones es promover el desarrollo y la valorización del rol de los jóvenes hombres y mujeres en la sociedad por la vía de hacerlos participar en el diseño e implementación de programas que les incumben directamente. En el marco de programas destinados a distintas poblaciones beneficiarias, la labor del Instituto entre los y las adolescentes se centra en el campo educativo; así, se les imparten conocimientos de salud sexual y reproductiva y se realizan talleres para mejorar las relaciones entre padres e hijos, factor que incide en la ocurrencia de embarazos. El INPPARES cuenta también con un albergue para madres adolescentes, en el que se las capacita en la producción de alimentos y de textiles; aplicando los conocimientos adquiridos, las jóvenes se alimentan gracias a la crianza de animales menores y al cultivo de biohuertos.

En Ecuador, la Fundación Nuestros Jóvenes, institución privada y sin fines de lucro, lleva a cabo variados proyectos, uno de los cuales está dedicado a la atención integral de adolescentes migrantes embarazadas. Su objetivo es brindarles a ellas y sus hijos condiciones adecuadas de vida, que aseguren un óptimo desarrollo en todo el período de gestación, nacimiento y primera infancia. Durante una estadía de seis meses en un albergue de la Fundación, las niñas reciben cuidados de salud, así como orientación y atención psicopedagógica para apoyarlas en la crianza de sus hijos y facilitar su integración social.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Construir la equidad en la infancia. Avances y rezagos en la situación de niños, niñas y adolescentes en Iberoamérica (LC/G.2144), Santiago de Chile, 2001; Ministerio de la Condición de la Mujer/Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), *Informe de Costa Rica. XXXIII Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (Trinidad y Tabago, 9 al 11 de octubre), 2001.

4. Asegurando

El aseguramiento es la modalidad más conocida de protección frente a todo tipo de riesgos (Sojo, 1999); combina la anticipación y la preparación con elementos de tipo paliativo. Por ello, y en virtud de su gran difusión en las sociedades modernas, cabe considerarlo como una opción específica de política en lo que atañe tanto al fortalecimiento de la capacidad de respuesta como a la adaptación activa a los nuevos escenarios de riesgo. Su principal rasgo distintivo es la utilización de arreglos formales (públicos y privados) para acumular recursos —mediante diversos mecanismos (impuestos, cotizaciones, cuotas, desembolsos privados)— con el propósito de cubrir los perjuicios o las exigencias que entrañaría la materialización de un evento cuya probabilidad de ocurrencia puede estimarse. El horizonte a largo plazo que caracteriza a los sistemas de seguridad social, la amplitud de su población destinataria y su componente de solidaridad (entre grupos sociales, generaciones o sectores productivos), son rasgos que los distinguen de los seguros privados y de las redes de protección social o asistencia (*safety nets*) (EC-ESA, 2001; Hicks y Wodon, 2001; BID, 2000a), que normalmente actúan de manera paliativa ante choques económicos.

El aseguramiento es probablemente la respuesta de política más evidente ante varios riesgos sociodemográficos. Tal vez el caso más representativo sea el del envejecimiento, frente al cual la seguridad social —con independencia de sus diversos esquemas de administración y variadas modalidades de sistemas de pensiones— configura una poderosa respuesta institucional. Pese a sus grandes virtudes, cualquiera forma de aseguramiento tiene limitaciones que impiden considerarlo como opción de política exclusiva para el manejo de riesgos. Entre estas limitaciones se cuentan los requisitos para el cálculo de las probabilidades de que un determinado evento ocurra (Guseva y Rona-Tas, 2001), y las cotas que se deben alcanzar para contrarrestar de manera integral los efectos de la materialización de algunos riesgos; esto sitúa el aseguramiento en una posición de desventaja frente a la prevención y la habilitación o desarrollo de capacidades endógenas de los actores (Esping-Andersen, 2000). Además, con excepción del envejecimiento y de la mortalidad (y, bajo algunas circunstancias contractuales, del divorcio), la mayoría de los riesgos sociodemográficos carece de mercados o de institucionalidad apropiada para su aseguramiento; de producirse, estos riesgos deben ser encarados de manera coyuntural, mediante acciones individuales o con apoyo privado, familiar, comunitario o público. A diferencia del desempleo, los accidentes y los robos, los riesgos sociodemográficos, como muchos otros riesgos económicos y sociales (Schiller, 1998), tienen características que hacen difícil su incorporación en esquemas de aseguramiento público o privado.¹⁹

El crédito es otra opción de política para enfrentar la vulnerabilidad sociodemográfica y puede ser usado no sólo con propósitos paliativos sino también preventivos. Por ejemplo, parte de las adversidades que supone la migración internacional, en particular las relativas a la inserción económica en la sociedad de destino, se evitaría si las personas tuviesen acceso a créditos públicos, privados o de otro tipo (internacionales, cooperativos o comunitarios). En general, el crédito es un paliativo eficaz ante la materialización de riesgos que entrañan un aumento significativo del gasto, una menoscabo del flujo regular de ingresos o una merma del capital financiero. Aunque para tales efectos cualquier opción de préstamo puede considerarse válida, en los países con mercados crediticios desarrollados hay modalidades, normalmente de tipo privado, que cubren riesgos sociodemográficos (como el nacimiento de un hijo, el fallecimiento de un aportante o un traslado intrametropolitano). Como el crédito permite paliar temporalmente la materialización de un riesgo que entraña adversidades financieras, su esfera de

¹⁹ Entre tales características se destacan la complejidad para traducir sus adversidades en términos monetarios y la ambigüedad entre daño y oportunidad potencial.

intervención se limita al plano monetario. Pero tanto o más importante que lo anterior es el hecho de que la materialización de muchos riesgos sociodemográficos entraña golpes financieros que no permiten garantizar la recuperación del flujo de ingresos, lo que eleva la incertidumbre respecto de la recuperabilidad del crédito y hace patente un sesgo que es propio de los sistemas crediticios privados: se discrimina a los menos solventes.

5. Promoviendo la organización y la acción colectiva

El enfrentamiento de las adversidades que entraña la materialización de los riesgos sociodemográficos parece descansar sobre dos pilares: las capacidades naturales o adquiridas de los actores individuales (comunidades, hogares o personas) y las intervenciones institucionales (del Estado, el mercado o las organizaciones no gubernamentales). Con todo, parte importante de la capacidad de respuesta de las unidades de referencia radica en los comportamientos, ámbito en el que la organización y la acción colectiva (familiar, vecinal, comunitaria, gremial u otra) desempeñan un papel primordial.

Las redes familiares configuran las instancias sociales básicas para enfrentar los desafíos que entraña la crianza, especialmente en los casos de las familias que tienen una descendencia numerosa, de las madres adolescentes y de los hogares uniparentales. Una función no menos esencial cumplen las redes de migrantes (internos o internacionales) que acogen, protegen e incluso procuran la inserción de las personas en el lugar de destino. Algo similar puede decirse de los mecanismos de organización comunitaria que hacen frente a las adversidades propias de una localización urbana periférica. Particularmente importante es el papel de la organización colectiva y de las redes familiares en relación con el envejecimiento, sobre todo en cuanto al cuidado de las personas de más edad.

Por otra parte, la capacidad de sensibilizar el sistema sociopolítico y de ejercer presión sobre quienes toman decisiones para conseguir apoyos directos, formular e implementar políticas o efectuar modificaciones institucionales es más efectiva cuando las unidades de referencia se organizan en entidades representativas y emprenden acciones colectivas. Si bien los ejemplos más señeros de esta capacidad de respuesta están fuera del campo sociodemográfico, no son desconocidas las reivindicaciones colectivas en demanda de intervenciones públicas o cambios institucionales respecto de temas como la salud sexual y reproductiva, la migración, el divorcio y las condiciones de vida de los adultos mayores.

Lo dicho deja en claro que el tejido social constituye un poderoso instrumento para enfrentar la vulnerabilidad sociodemográfica. Tal vez la principal orientación de política a la que deben atender las instituciones públicas o privadas y las organizaciones no gubernamentales sea la de aprovechar y promover estas potencialidades. Pero cabe tener presente que la existencia de una organización colectiva, por fuerte que sea, no garantiza una respuesta idónea ante la concreción de los riesgos y, por lo tanto, no sustituye la acción institucional del sector público. Además, y aun cuando existe una amplia batería de instrumentos para promover este tipo de organización, el resultado de su aplicación es incierto y, en muchos casos, choca con fuerzas estructurales que limitan su desarrollo. Por último, la promoción oficial de la participación y de la acción popular tiene aristas oscuras, pues puede prestarse para controlar a los actores sociales mediante tácticas de manipulación, cooptación o clientelismo.

E. LAS INTERVENCIONES PARA UNA ADAPTACIÓN ACTIVA

La adaptación también es, en última instancia, una forma de respuesta, si bien difiere del mero fortalecimiento de la capacidad de reacción porque involucra un esfuerzo de largo aliento y exige transformaciones multidimensionales y endógenas de comunidades, hogares e individuos frente a la materialización de los riesgos. La adaptación constituye una estrategia plenamente válida ante riesgos que son inevitables, los acarreados por la modernidad o aquellos que tiene como contrapartida oportunidades cualitativamente superiores a las adversidades potenciales. Dadas la evidencia y la convicción del carácter inexorable de riesgos sociodemográficos emergentes, la pertinencia de los procesos adaptativos es indiscutible. Sin embargo, la adaptación no es la opción adecuada para hacer frente a riesgos que son propios del rezago económico y sociocultural, sobre todo porque puede originar prácticas dañinas a largo plazo. Por ello, es importante distinguir entre la adaptación activa y la mera resignación, el fatalismo o la aceptación pasiva de las adversidades y los riesgos; esta última no es más que una respuesta espuria que no debe estimularse.²⁰

Hay alternativas de adaptación que se prestan para aprovechar las oportunidades inherentes a muchos de los riesgos sociodemográficos, por lo que su empleo puede redundar en la formación de círculos virtuosos. Un ejemplo hipotético es el de las comunidades con un aumento acelerado de la población que consiguen elevar, de manera simultánea, las tasas de crecimiento económico y de generación de empleo; sin embargo, la práctica muestra que la dinámica productiva es menos gobernable que la demográfica, por lo que aquel escenario ideal de adaptación no tiene una garantía de sostenibilidad a largo plazo, pues estará permanentemente expuesto a sufrir impredecibles fluctuaciones económicas. Otro ejemplo, menos hipotético, es la configuración de escenarios adaptativos para aprovechar las potenciales oportunidades de la migración internacional, como ocurre en el espacio transnacional de la Unión Europea, donde la libre movilidad de los recursos productivos se hace extensiva a las personas; sin embargo, se trata de un escenario de gran especificidad histórica, fruto de un esfuerzo deliberado por reducir diferencias económicas, sociopolíticas y hasta culturales entre países y de una institucionalidad transnacional ampliamente respetada. Los espacios transnacionales no tendrán una incidencia decisiva sobre las adversidades de la migración o respecto de sus potencialidades si aquellas diferencias persisten o si se carece de un marco institucional de gestión apropiado.

En algunos casos la adaptación es una respuesta que no apunta al riesgo en sí, sino que busca mitigar sus adversidades. El caso de la segregación socioeconómica residencial es ilustrativo, ya que si bien hay alternativas de política para atenuarla, también es posible lograr una adaptación activa mediante intervenciones dirigidas a los efectos adversos que recaen sobre la comunidad en su conjunto o sobre los hogares e individuos segregados (véase el recuadro V.9); esta opción es válida si su costo económico y social es mucho menor que el de revertir una situación ya consolidada o si la neutralización de las adversidades de la localización diferenciada de los grupos socioeconómicos facilita la convivencia cotidiana, la solidaridad colectiva y la identidad comunitaria. Entre estos mecanismos adaptativos/compensatorios cabe mencionar: la ampliación de espacios ciudadanos para fomentar la interacción de los distintos grupos socioeconómicos; la estructuración de un sistema escolar público de buen nivel y socialmente heterogéneo; la promoción de una cultura que valore la diversidad social y

²⁰ Son numerosos los mecanismos de naturaleza adaptativa cuyos efectos a largo plazo son dañinos para las unidades de referencia. Entre otros ejemplos cabe mencionar el trabajo infantil, el enclaustramiento doméstico de las mujeres, la ocupación de zonas periurbanas expuestas a catástrofes ambientales y la transferencia de las responsabilidades de crianza a los abuelos.

cultural y la especificación de procedimientos claros y rigurosos de redistribución de recursos entre gobiernos locales.

Recuadro V.9

REDUCIENDO LA SEGREGACIÓN SOCIOECONÓMICA: LAS PROPUESTAS EN CIUDAD DE MÉXICO Y LA EXPERIENCIA EN LOS PAÍSES BAJOS

1. Ciudad de México. Se han propuesto a lo menos tres lineamientos generales de política referidos a la segregación socioespacial en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México:

- i) mejoramiento de infraestructura y servicios sociales en las colonias populares en formación y en proceso de consolidación, con el fin de reducir las disparidades de equipamiento entre zonas habitadas por grupos con distintos niveles de ingresos;
- ii) consolidación de la vivienda en las colonias populares y los pueblos conurbados (a raíz del estado precario de muchas de sus construcciones, las colonias “en formación” constituyen el espacio prioritario de intervención).
- iii) conservación y creación de formas sociales heterogéneas de poblamiento, especialmente en las colonias populares de la ciudad central (en particular, las políticas para la redensificación de las áreas de más antigua urbanización permitirían contener la salida de población desde estas colonias populares).

Con relación al último aspecto, las herramientas de las políticas pueden encontrarse en el programa de renovación habitacional popular aplicado después de los sismos de 1985. Este programa muestra que la conservación del uso habitacional en las áreas centrales dependió de una medida excepcional —la expropiación masiva de predios— y de la voluntad de subsidiar el costo del suelo para los beneficiarios del programa.

2. Países Bajos. El nivel de segregación residencial en las ciudades holandesas es bajo y se dispone de un conjunto de políticas en materia de vivienda, planificación y renovación urbanas que contiene instrumentos con los que se procura mantener dicho nivel.

- a) Las políticas de vivienda se fundan en tres pilares de claros efectos antisegregacionistas:
 - i) las corporaciones de vivienda, que datan del siglo XIX y son entidades privadas que pueden tener fines de lucro, levantan la mayor parte de las viviendas públicas, para lo cual reciben financiamiento gubernamental y se someten a control estatal (su acción se orienta a los grupos vulnerables y, excluyendo la operación de factores genuinos de mercado, no puede discriminar dentro de la demanda);
 - ii) los subsidios dirigidos a compensar los bajos ingresos se calculan mediante una ecuación que contempla un costo límite de la vivienda y un umbral de lo que se puede pagar para amortizar la inversión (la calidad básica de las viviendas de menor costo es bastante buena y la oferta privada de vivienda para los grupos de mayor ingreso está sujeta a regulación);
 - iii) una asignación municipal para la vivienda en el marco de políticas convenidas entre el Estado y los municipios, lo que implica precios máximos para alquileres y ventas (en general, las municipalidades controlan el mercado inmobiliario).
- b) La planificación urbana. Se emplean diversas disposiciones (e incentivos) para concentrar el crecimiento urbano en áreas cercanas a las principales ciudades y evitar así una suburbanización desordenada y segregadora, como en las ciudades de los Estados Unidos. Asimismo, se contempla vincular el sitio de construcción y el lugar de trabajo de sus destinatarios, para lo cual se establecen cuotas de viviendas públicas en los paños de terrenos destinados a nuevas viviendas.
- c) La renovación urbana. Consiste en la demolición de las unidades habitacionales viejas y pobres de preguerra para abrir espacio a la construcción de nuevas viviendas y evitar la suburbanización no planificada.

Fuente: Teule, 2001, disponible en: (<http://www.lincolnst.edu>); CONAPO, 1998.

Las políticas de adaptación activa resultan propicias para enfrentar el riesgo del envejecimiento de la población, pues sin duda las comunidades, los hogares y las personas deben aprender, a largo plazo, a convivir con los adultos mayores dentro de una “sociedad para todas las edades” (Guzmán, 2001; CEPAL, 2000g y CELADE, 1997). Algunas de las opciones de política de adaptación activa se superponen con las que buscan fortalecer la capacidad de respuesta (como el aseguramiento), pero otras apuntan al reconocimiento de la vejez como una situación natural y al de las personas de edad como actores relevantes, lo que significa actuar, con una perspectiva estratégica, en el plano del conocimiento, la asociatividad, las percepciones y las políticas sociales, la cultura y la legislación (véase el recuadro V.10). En materia institucional y jurídica, las constituciones nacionales de varios países de la región se refieren explícitamente a los adultos mayores, pero con un tenor tradicional y asistencial —la obligación de los hijos de respetar y asistir a los padres o el derecho de los adultos mayores a recibir una protección especial del Estado (www.elportaljuridico.com.mx; HPP/OPS/OMS, 1999)—, lo que revela una visión esencialmente reactiva y no adaptativa frente al envejecimiento; una excepción es la constitución estatuida en Brasil en 1988, que subraya la participación comunitaria y la valoración de los ancianos como asuntos que la familia, la sociedad y el Estado deben garantizar.²¹ Aunque el reconocimiento formal de la legislación no siempre tiene su correlato en la práctica, las disposiciones y los límites que define la institucionalidad deben ser coherentes con el escenario de riesgos sociodemográficos. Así, apelar a los hijos como principal sostén de los ancianos puede resultar extemporáneo y diluir la responsabilidad individual y pública; asimismo, el sesgo asistencialista, si bien en parte inevitable, coadyuva a sustentar una imagen del adulto mayor marcada por flaquezas y limitaciones.

Respecto de los riesgos vinculados a la segunda transición demográfica, que tienen un fuerte componente institucional como, en particular, los relativos a las uniones consensuales y al divorcio, los aspectos legales y normativos adquieren una importancia central para los propósitos adaptativos. Por ejemplo, muchas adversidades de las uniones consensuales proceden de su falta de reconocimiento legal y algo similar ocurre con el divorcio, pues la legislación que lo regula puede agudizar sus adversidades o distribuir las de manera desigual entre los involucrados. De allí que estos riesgos exijan acciones decididas en materia institucional. Siguiendo el razonamiento esgrimido en el caso del envejecimiento, corresponde actualizar las legislaciones y normas para adaptarse al escenario emergente de incremento de las uniones consensuales y de los divorcios; por ejemplo, es necesario ampliar el reconocimiento institucional de las uniones consensuales para evitar la discriminación de los niños nacidos fuera del matrimonio (Arriagada, 2001, pp. 39-40). En la misma línea, el eje central de una legislación sobre el divorcio debe contemplar el fortalecimiento de la posición de la mujer y de los niños y el apoyo sicosocial posterior a la separación. Estos ejemplos ponen en evidencia que la prioridad no es erradicar el riesgo, sino evitar sus consecuencias adversas. Por ende, hay una tensión latente entre la acción encaminada a la prevención y la que apunta a la adaptación; además de su fundamento ideológico, esta tensión tiene una base práctica: las acciones adaptativas pueden incentivar la asunción de riesgos, lo que choca abiertamente con los afanes preventivos. Si se acepta que las parejas tienen derechos soberanos en el ámbito del divorcio y de la consensualidad, que hay fuerzas objetivas “modernizantes” que estimulan estas decisiones y que en muchos casos son la única opción, el reto es diseñar políticas y leyes que no incentiven. En suma, este es un terreno complejo que impide afirmaciones categóricas o indicaciones

²¹ En el artículo 230 de la constitución de Brasil se señala que la familia, la sociedad y el Estado tienen el deber de amparar a los ancianos, asegurando su participación en la comunidad, defendiendo su dignidad y bienestar y garantizándoles el derecho a la vida. Agrega que los programas de amparo a los ancianos deberán ser ejecutados preferentemente en sus casas y que se debe garantizar a los mayores de sesenta y cinco años la gratuidad de los transportes colectivos urbanos (www.elportaljuridico.com.mx).

unívocas; sin embargo, como ocurre con tantos otros riesgos, la peor política es olvidarlos o suponer que se solucionarán solos.

Recuadro V.10

ADAPTÁNDOSE AL ENVEJECIMIENTO: ALGUNAS ORIENTACIONES BÁSICAS

- 1. Realización de investigaciones y estudios**
 - Llevar a cabo investigaciones diagnósticas, estudios de caso y otros para conocer, analizar e interpretar los problema de la población adulta mayor.
 - Sistematizar la experiencia relativa al envejecimiento en otras latitudes.
 - Impulsar la especialización técnica y profesional en asuntos relacionados con el adulto mayor (gerontología médica y social, cuidado de ancianos, otros).
- 2. Estímulo a la organización de las personas adultas mayores**
 - Apoyar las organizaciones y redes de adultos mayores (a escala local, provincial, nacional e internacional).
 - Fomentar la asociatividad entre las personas mayores.
- 3. Diseño de políticas públicas**
 - Discriminar positivamente a las personas mayores.
 - Situar los asuntos de los adultos mayores transversalmente en las políticas públicas.
- 4. Desarrollar las capacidades de los adultos mayores**
 - Socializar y difundir la cobertura, el acceso y las formas de uso de los servicios existentes.
 - Capacitar teniendo en mente el rescate de habilidades y la recalificación de mano de obra para el trabajo.
- 5. Revalorización cultural del adulto mayor**
 - Sensibilizar la opinión pública respecto de la vejez y el envejecimiento, y de los adultos mayores como sujetos de desarrollo.
 - Promover el cambio de la autopercepción de los adultos mayores y difundir sus derechos.
 - Propagar valores que fomenten una autoestima positiva en los universos de personas mayores.
 - Fomentar una cultura de respeto a los adultos mayores.

Fuente: A. Viveros, *Envejecimiento y vejez en América Latina y el Caribe: políticas públicas y las acciones de la sociedad*, serie Población y desarrollo, N° 22 (LC/L.1657-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2001. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.196.

El acento institucional y legal de este último acápite responde tanto a consideraciones técnicas sobre las tendencias futuras como a un enfoque conceptual que subraya la importancia del componente de derechos a la hora de intervenir en materia de vulnerabilidad sociodemográfica. Ello es congruente con la tesis de que las políticas en el ámbito de la población y el desarrollo deben tener como sustrato los derechos de las personas, tesis reafirmada en el Programa de Acción aprobado por la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo realizada en El Cairo en 1994 (Naciones Unidas, 1995). De igual modo, la institucionalidad relacionada con diversos asuntos de población y desarrollo se ha venido modificando de manera adaptativa frente a los derechos y riesgos emergentes. Pero, más que complementar la identificación de riesgos y la definición de políticas, el enfoque fundado en los derechos debe apuntar a una visión analítica que resalte los efectos objetivos o las consecuencias promedio de las tendencias demográficas. Por tanto, es necesario evitar que una modificación institucional inspirada en

tal enfoque se restrinja exclusivamente al aspecto formal o discursivo y se despreocupe de la práctica. A modo de ejemplo, en un reciente estudio llevado a cabo en Centroamérica sobre el tema de la paternidad responsable —uno de los telones de fondo de muchos de los riesgos sociodemográficos— se sostiene:

“Los Estados de la región han venido avanzando en la creación de leyes que regulen directamente las responsabilidades y obligaciones de los padres y madres sobre la relación con sus hijos e hijas. Existen muchos instrumentos legales que han recogido las recomendaciones de las reuniones internacionales que buscan construir una mayor equidad entre hombres y mujeres y asegurar los derechos de la niñez y la adolescencia. Además, los Estados se han venido comprometiendo en la protección y regulación de la relación de los hombres con sus hijos e hijas. Sin embargo, es necesario cubrir los vacíos, corregir las contradicciones, crear procedimientos legales que pongan en marcha las leyes” (Alatorre, 2001, p. 48).

En las conclusiones de este mismo estudio se afirma:

“Las limitaciones económicas o socioculturales con frecuencia impiden a los individuos hacer cumplir sus derechos, por lo cual es necesaria la capacitación de la comunidad para gestionar la aplicación de la ley y el respeto de los derechos de sus miembros frente a las instituciones. Además, la aplicación de las leyes debe partir del reconocimiento de las inequidades de género, ya que cuando los hombres son sometidos a las obligaciones legales encuentran complicidades dentro del ámbito legal, familiar, laboral y comunitario, que les permiten evadir sus compromisos legales y colocan a las mujeres en desventaja para hacer cumplir sus derechos y los de los menores de edad” (Alatorre, 2001, p. 60).

BIBLIOGRAFÍA

- Alatorre, J. (2001), *Paternidad responsable en el Istmo Centroamericano* (LC/MEX/L.475), México, D.F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ansaldi, W. (1997), “Fragmentados, excluidos, famélicos y, como si esto fuese poco, violentos y corruptos”, *Revista Paraguaya de Sociología*, año 34, N° 98.
- Arriagada, Irma (2001), *Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo*, serie Políticas sociales, N° 57 (LC/L.1652-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.189.
- Attanasio, O. y M. Székely (1999), “La pobreza en la América Latina: análisis basado en los activos; introducción”, *El trimestre económico*, vol. 56, N° 263.
- Banco Mundial (1984), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1984*, Washington, D.C.
- Bajraj, Reynaldo y Juan Chackiel (1995), “La población en América y el Caribe: tendencias y percepciones”, *Pensamiento iberoamericano*, N° 28 y *Notas de población*, N° 62, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Beck, Ulrich (1998), *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2000a), *Social Protection for Equity and Growth*, Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press.
- _____ (2000b), *Desarrollo más allá de la economía. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2000*, Washington, D.C.
- Braudel, F. (1978), *Civilizaciones actuales: estudio de historia económica y social*, Madrid, Tecnos.
- Busso, G. (2001), “Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI”, documento presentado en el Seminario Internacional “Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe” (Santiago de Chile, 20 y 21 de junio), inédito.
- Bustamante, J. (2000), “Un marco conceptual de referencia acerca de la vulnerabilidad de los migrantes como sujetos de los derechos humanos”, inédito.
- Bustelo, E. y A. Minujín (1997), “La política social esquiva”, *Revista de Ciencias Sociales*, N° 6, Buenos Aires.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1997), “Envejecimiento: cuatro facetas de una sociedad para todas las edades”, serie A, N° 309 (LC/DEM/G.174), Santiago de Chile.
- _____ (1996), Informe de seguimiento del Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo (LC/G.1905(SES.26/10)), Santiago de Chile.
- _____ (1995), *Población, equidad y transformación productiva*, serie E, N° 37 (LC/G.1758/Rev.2-P; LC/DEM/G.131/Rev.2), Santiago de Chile.
- CELADE/BID (Centro Latinoamericano de Demografía/Banco Interamericano de Desarrollo) (1996), *Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina*, serie E, N° 45 (LC/DEM/G.161), Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES29/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2001a), *Construir la equidad en la infancia. Avances y rezagos en la situación de niños, niñas y adolescentes en Iberoamérica* (LC/G.2144), Santiago de Chile.
- _____ (2001b), *Panorama social de América Latina 2000-2001* (LC/G.2138-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.141.

- _____ (2001c), *La migración internacional y el desarrollo en las Américas. Simposio sobre migración internacional en las Américas*, serie Seminarios y conferencias, N° 15 (LC/L.1632-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.170.
- _____ (2000a), *Panorama social de América Latina 1999-2000* (LC/G.2068-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.18.
- _____ (2000b), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071(SES.28/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2000c), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (LC/G.2096), Santiago de Chile.
- _____ (2000d), *Juventud, población y desarrollo: problemas, posibilidades y desafíos* (LC/L.1424-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.98.
- _____ (2000e), *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/G.2113-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.131.
- _____ (2000f), “Migración internacional en América Latina y el Caribe: algunos antecedentes empíricos” (LC/DEM/R.296), Santiago de Chile.
- _____ (2000g), *Encuentro Latinoamericano y Caribeño sobre las Personas de Edad. Seminario técnico*, serie Seminarios y conferencias, N° 2 (LC/L.1399-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.88.
- _____ (1998), *Población, salud reproductiva y pobreza* (LC/G.2015(SES.27/20)), Santiago de Chile.
- CEPAL/PNUMA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2001), *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades* (LC/G.2145(CONF.90/3)), Santiago de Chile.
- Chackiel, Juan (2000), *El envejecimiento de la población latinoamericana: ¿hacia una relación de dependencia favorable?*, serie Población y desarrollo, N° 4 (LC/L.1411-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.80.
- Chackiel, Juan y Susana Schkolnik (1998), “América Latina: la transición demográfica en los países rezagados”, serie B, N° 124 (LC/DEM/R.286), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Chambers, R. (1989), “Vulnerability, coping and policy”, *IDS Bulletin*, N° 20.
- Coale, A. (1977), “La transición demográfica”, serie D, N° 86, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- Cohen, Ernesto y otros (2001), *Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos; Vol. II: el Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles (DST) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) de Brasil*, serie Políticas sociales, N° 46 (LC/L.1470/Add.1-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.37.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población de México) (2001), *La población de México en el nuevo siglo*, México, D.F.
- _____ (1995), *Programa Nacional de Población 1995-2000*, México, D.F.
- _____ (s/f.), *Política demográfica nacional y regional. Objetivos y metas 1978-1982*, México, D.F.
- Davis, K. y J. Blake (1956), “Social structure and fertility: an analitic framework”, *Economic Development and Cultural Change*, N° 4.
- Demeny, Paul (2001), *On Policy Responses to Population Decline*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Destremau, B. y P. Salama (2001), “La pobreza atrapada”, *Trayectorias*, año 4, N° 7/8, Monterrey, México.
- EC-ESA (Executive Committee on Economic and Social Affairs of the United Nations) (2001), *Social Dimension of Macroeconomic Policy*, serie Informes y estudios especiales, N° 1 (LC/L.1662-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.01.II.G.204.

- Esping-Andersen, G. (2000), "Social Indicators and Welfare Monitoring", Programme Paper on Social Policy and Development, N° 2, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- Ferreira, F., G. Prennushi y M. Ravallion (1999), "Protecting the Poor from Macroeconomic Shocks", Policy Research Working Paper, N° 2160, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Filgueira, C. (2001), "Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: aproximaciones conceptuales recientes", documento presentado en el seminario internacional "Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe" (Santiago de Chile, 20 y 21 de junio).
- _____ (1998), "Welfare and citizenship: old and new vulnerabilities", *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges*, Victor Tokman y Guillermo O'Donnell (comps.), Indiana, Universidad de Notre Dame.
- Filho, J. (1999), "Políticas de saúde reproductiva no Brasil: uma analise do PAISM", L. Galvão y J. Díaz (comps.).
- Fischhoff, B., E. Nightingale y J. Iannota (comps.) (2001), "Adolescent Risk and Vulnerability: Concepts and Measurement", Washington, D.C., National Academy Press (<http://books.nap.edu/books/030907620X/html/index.html>).
- Franco, Rolando y Pedro Sáinz (2001), "La agenda social latinoamericana del año 2000", *Revista de la CEPAL*, N° 73 (LC/G.2130-P), Santiago de Chile, abril.
- Giddens, A. (1998), *La transformación de la intimidad*, Madrid, Cátedra.
- _____ (1997a), "Afluencia, pobreza y la idea de una sociedad después de la escasez", *Estudios Sociales*, N° 93, trimestre 3, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria.
- _____ (1997b), *Modernidad e identidad del Yo*, Barcelona, Península.
- _____ (1997c), *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza.
- Glewwe, P. y G. Hall (1995), "Who is Most Vulnerable to Macroeconomic Shocks?", Working Paper, N° 117, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Gómez, José Javier (2001), "Vulnerabilidad y medio ambiente", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Guseva, A. y A. Rona-Tas (2001), "Uncertainty, risk, and trust: Russian and American credit card markets compared", *American Sociological Review*, vol. 66, octubre.
- Guzmán, J. y otros (2001), *Diagnóstico sobre salud sexual y reproductiva de adolescentes en América Latina y el Caribe*, México, D.F., Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP).
- Gwynne, R. y C. Kay (comps.) (1999), *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*, Arnold, Londres.
- Heaton, T., M. Cammack y L. Young (2001), "Why is divorce rate declining in Indonesia?", *Journal of Marriage and Family*, vol. 63, N° 2, National Council of Family Relations.
- Hicks, N. y Q. Wodon (2001), "Protección social para los pobres en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 73 (LC/G.2130-P), Santiago de Chile, abril.
- Hill, K., J. Morelos y R. Wong (coords.) (1999), *Las consecuencias de las transiciones demográfica y epidemiológica en América Latina: memoria del seminario internacional*, México, D.F., El Colegio de México.
- Hopenhayn, Martin (2001), "Viejas y nuevas formas de la ciudadanía", *Revista de la CEPAL*, N° 73 (LC/G.2130-P), Santiago de Chile, abril.
- Inglehart, R. (1998), *Modernización y posmodernización: el cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Instituto Libertad y Desarrollo (2001), "Familia y divorcio: aprendiendo de la evidencia", *Temas Públicos*, N° 544 (www.lyd.com).
- Jiménez, Luis y Nora Ruedi (1998), "Determinantes de la desigualdad entre los hogares urbanos", *Revista de la CEPAL*, N° 66 (LC/G.2049-P), Santiago de Chile.

- Kaztman, Rubén (2001), “Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”, *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (2000), “Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social”, *5° Taller Regional. La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones (continuación)* (LC/R.2026), Santiago de Chile, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-Banco Mundial-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)- Instituto Brasileiro de Defensa del Consumidor (IDEC), Aguascalientes, 6 al 8 de junio.
- Kaztman, Rubén y Fernando Filgueira (2001), *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay.
- Kaztman, Rubén y otros (1999a), *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en el Uruguay* (LC/MVD/R.180), Montevideo, Oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- _____ (1999b), “Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay”, serie Exclusión social - Mercosur, documento de trabajo, N° 107, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Kirk, D. (1996), “The demographic transition”, *Population Studies*, vol. 50, N° 3, Londres.
- Kliksberg, B. (1999), “Inequidad y crecimiento: nuevos hallazgos de investigación”, inédito.
- Lesthaeghe, R. (2001), “Europe’s demographic issues: fertility, household formation and replacement migration”, *United Nations Expert Group Meeting on Policy Responses to Population Aging and Population Decline* (ESA/P/WP.168), Nueva York, versión preliminar.
- _____ (1998), “On theory development: applications to the study of family formation”, *Population and Development Review*, vol. 24, N° 1.
- Livi-Bacci, M. (1994), “Notas sobre la transición demográfica en Europa y América Latina”, *La transición demográfica en América Latina y el Caribe*, vol. 1, primera parte, Asociación Brasileña de Estudios Poblacionales (ABEP)-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (IUSSP)-Programa Latinoamericano de Actividades en Población (PROLAP)-Sociedad Mexicana de Demografía (SOMEDE), IV Conferencia Latinoamericana de Población.
- López, A. (1997), “Fuimos: acerca de la declinación de la clase media en el Gran Buenos Aires; apuntes sobre comportamiento electoral”, *Realidad Económica*, N° 147, Buenos Aires.
- Martine, G. (1996), “Brazil’s fertility decline, 1965-95: a fresh look at key factors”, *Population and Development Review*, vol. 22, N° 1.
- McGuire, J. (2001), “Social policy and mortality decline in east Asia and Latin America”, *World Development*, vol. 29, N° 10.
- Moser, C. (1998), “The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies”, *World Development*, vol. 26, N° 1, Londres, Elsevier Science.
- Naciones Unidas (2001), “United Nations Expert Group Meeting on Policy Responses to Population Aging and Population Decline” (ESA/P/WP.168), Nueva York, versión preliminar.
- _____ (2000), “World Population Monitoring” (ESA/P/WP.159), Nueva York, División de Población de las Naciones Unidas, versión preliminar.
- _____ (1998), “Development of Vulnerability Index for Small Island Developing States”, Nueva York (<http://www.un.org/documents/ecosoc/docs/1998/e1998-5.htm>).
- _____ (1995), *Población y desarrollo. Programa de Acción adoptado en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo* (ST/ESA/SER.A/149), Nueva York, Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas.
- Ocampo, José Antonio (2001a), “Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI”, *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago de Chile, diciembre.

- _____ (2001b), “Retomar la agenda del desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, N° 74 (LC/G.2135-P), Santiago de Chile, agosto.
- O’Connell, A. (2001), “El regreso de la vulnerabilidad y las ideas tempranas de Prebisch sobre el ‘ciclo argentino’”, *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Perruchoud, R. (2000), “Legal Standards for the Protection of Migrants Workers”, documento presentado en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (San José, 4 al 6 de septiembre).
- Pizarro, R. (2001), *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*, serie Estudios estadísticos y prospectivos, N° 6 (LC/L.1490-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.30.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (1998), *Desarrollo humano en Chile 1998: las paradojas de la modernización*, Santiago de Chile.
- Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible (2001), *Editorama*, Séptimo Informe, San José (www.estadonacion.or.cr).
- Radcliffe, S. (1999), “Civil society, social difference and politics: issues of identity and representation”, *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*, Robert Gwynne y C. Kay (comps.), Londres, Arnold.
- Ramos, R. (2000), “Prometeo y las flores del mal: el problema del riesgo en la sociología contemporánea. Perspectivas sociológicas y principio de precaución” (www.proteccioncivil.org/ceise/ceisevirtual/ceisecev2000_menu.htm).
- Robles, A. (1999), *¿Transiciones paralelas o divergentes? Las poblaciones indígenas y no indígenas en América Latina*, Hill, Morelos y Wong.
- Rodríguez, Jorge (2001), “Vulnerabilidad demográfica en América Latina: ¿qué hay de nuevo?”, documento presentado en el Seminario internacional “Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, 20 y 21 de junio, inédito.
- _____ (2000), *Vulnerabilidad demográfica: una faceta de las desventajas sociales*, serie Población y desarrollo, N° 5 (LC/L.1422-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.97.
- Rodrik, Dani (2001), “¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?”, *Revista de la CEPAL*, N° 73 (LC/G.2130-P), Santiago de Chile, abril.
- Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, Nueva York, Alfred A. Knopf.
- Sennet, R. (2000), *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*, cuarta edición, Barcelona, Anagrama.
- Shiller, R. (1998), “Institutions for Managing Risks to Living Standards” (www.nber.org/reporter/spring98/shiller_spring98.html).
- Singh, J. (1998), *Creating a New Consensus on Population: the International Conference on Population and Development*, Londres, Earthscan.
- Sojo, A. (1999), “La política social en la encrucijada: ¿opciones o disyuntivas?”, inédito.
- Stallings, B. y J. Weller (2001), “El empleo en América Latina, base fundamental de la política social”, *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Tabah, L. (1989), “De una transición demográfica a otra”, *Boletín de Población de las Naciones Unidas*, N° 28, Nueva York, División de Población de las Naciones Unidas.
- Tacke, V. (2001), “BSE as an organizational construction: a case study on the globalizations of risk”, *British Journal of Sociology*, vol. 52.

- Teitelbaum, M. (2000), “Tasas sostenidas de fecundidad por debajo del nivel de reemplazo: realidades y respuestas”, *Boletín de Población de las Naciones Unidas*, N° 40-41 (ST/ESA/SER.N/40-41), Nueva York, División de Población de las Naciones Unidas.
- Tokman, Victor (2001), “La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI”, *Políticas de empleo en la nueva era económica, trabajo presentado al seminario*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 28 y 29 de agosto de 2001.
- Turner, B. (2001), “The erosion of citizenship”, *British Journal of Sociology*, vol. 52, N° 2.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (1990), *Una propuesta de clasificación de las comunas del país; según criterios de riesgo biomédico y socio-económico para medir la vulnerabilidad infantil*, Santiago de Chile, Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos (INTA).
- Vallin, J. (1994), *La demografía*, serie E, N° 41 (LC/DEM/G.147), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Van de Kaa, D. (2001), “Postmodern Fertility Preferences: from Changing Value Orientation to New Behavior”, inédito.
- _____ (1987), “Europe’s second demographic transition”, *Population Bulletin*, vol. 42, N° 1, Nueva York.
- Vega, M. (2000), “La clase media en transición: situación y perspectivas al finalizar el siglo veinte”, *Revista de Ciencias Sociales*, año 43, N° 86-87, San José.
- Villa, Miguel y Jorge Martínez (2001), “Tendencias y patrones de la migración internacional en América Latina y el Caribe”, *Notas de Población*, año 28, N° 73 (LC/G.2124-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.122.
- Viveros, A. (2001), *Envejecimiento y vejez en América Latina y el Caribe: políticas públicas y las acciones de la sociedad*, serie Población y desarrollo, N° 22 (LC/L.1657-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.196.
- Watts, M. y H. Bohle (1993), “The space of vulnerability: the causal structure of hunger and famine”, *Progress in Human Geography*, vol. 17, N° 1.
- Zavala de Cosío, María Eugenia (1992) “La transición demográfica en América Latina y en Europa”, *Notas de Población*, año 20, N° 56 (LC/DEM/G.132), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Zelinsky, W. (1971), “The hypothesis of the mobility transition”, *Geographical Review*, N° 61.