
población y desarrollo

América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes

Carlos Filgueira

Andrés Peri



Proyecto Regional de Población
Centro Latinoamericano y Caribeño
de Demografía (CELADE) – División
de Población / Fondo de Población de las
Naciones Unidas (UNFPA)

Santiago de Chile, junio de 2004

Este documento fue preparado por Carlos Filgueira y Andrés Peri, consultores del CELADE-División de Población de la CEPAL, en el marco del Proyecto Regional de Población del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Contó con la supervisión de los profesionales del CELADE.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8991

ISSN electrónico 1680-9009

ISBN: 92-1-322538-5

LC/L.2149-P

Nº de venta: S.04.II.G.77

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2004. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
1. Pobreza y desigualdad en América Latina a inicios del milenio	7
II. ¿Por qué persiste la desigualdad?	13
III. Vulnerabilidad y riesgo	21
1. Aproximaciones al estudio de la vulnerabilidad.....	22
IV. Población, desarrollo y equidad	31
1. La identificación de condiciones y grupos de riesgo.....	31
2. Los efectos de la primera transición	32
3. Transición demográfica, dependencia demográfica y riesgo.....	34
V. De la primera a la segunda transición demográfica: cambios en la estructura de riesgos	39
VI. Consideraciones finales	53
Bibliografía	59
Serie población y desarrollo: números publicados	63

Índice de gráficos

Gráfico 1	Incidencia de la pobreza y de la indigencia en América Latina, 1980-2003	8
Gráfico 2	Variación del índice de Gini por la variación del PIB per cápita. Década de 1990. América Latina	16
Gráfico 3	Variación del índice de Gini por la variación exponencial del PIB per cápita. Década de 1990. América Latina.....	16
Gráfico 4	Variación del porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza por variación del PIB. Década de 1990.....	17
Gráfico 5	América Latina: último año de la ventana de oportunidades	33
Gráfico 6	Indicadores de la segunda transición demográfica en América Latina. Cambio entre 1980-2000	45
Gráfico 7	Países ordenados según grado de avance de la transición demográfica por nivel de fecundidad, esperanza de vida y población bajo la línea de pobreza, circa 2000.....	45
Gráfico 8	Países ordenados por grado de avance de la transición demográfica por relación de pobreza por edad	47
Gráfico 9	Gasto público social per cápita en 1997 por relación de pobreza de 60 y más sobre pobreza entre 20 y 59 años	47
Gráfico 10	Relación de personas bajo la línea de pobreza por categoría ocupacional con respecto a las personas por debajo de la línea de pobreza para el total de ocupados	48
Gráfico 11	Relación de personas bajo la línea de pobreza por categoría ocupacional con respecto al total de personas ocupadas bajo la línea de pobreza	49
Gráfico 12	Relación de personas bajo la línea de pobreza por categoría ocupacional con respecto al total de ocupados	49
Gráfico 13	Diferencia entre la categoría de ocupación con máxima y mínima cantidad por debajo de la línea de pobreza	50

Índice de cuadros

Cuadro 1	Estimación del porcentaje de avance en la reducción de la pobreza extrema. Países seleccionados de América Latina (período 1990-2002)	10
Cuadro 2	Cinco estimaciones de la variación de la distribución del ingreso en América Latina, períodos seleccionados	11

Índice de recuadros

Recuadro 1	Dos versiones sobre las estrategias para combatir la pobreza	19
------------	--	----

Resumen

Los elevados índices de inequidad y pobreza de América Latina fueron interpretados en el pasado como resultado de la “insuficiencia dinámica” de la región: la tasa de crecimiento económico crecía poco con relación a la tasa de crecimiento de la población, que crecía mucho. El cociente desfavorable generaba una “población excedente” excluida total o parcialmente del mercado de trabajo y cuyo destino más probable era la pobreza. El correlato natural de estas ideas en materia de políticas fue sencillo: era necesario actuar sobre los términos del cociente: o mayor crecimiento económico, o menor crecimiento poblacional. Mejor aún, sobre ambos términos.

El escenario actual de la región es diferente al de la década de 1960, cuando se desarrollaron estas interpretaciones y se intentó aplicar los remedios para abatir la pobreza y la inequidad. Ahora, muchas cosas han cambiado: en primer lugar, la dinámica de la población de América Latina no es la misma que la del pasado, el proceso irreversible de transición demográfica ha seguido adelante y la problemática poblacional de los países es diferente. En parte, porque las etapas más avanzadas de la transición implican desafíos de otra naturaleza (estructura de edades, envejecimiento, etc.) y en parte porque a las tendencias seculares de largo plazo se superponen problemas originados por nuevos patrones de comportamiento sexual y reproductivo (antes inexistentes o marginales). El cuadro actual de la región está compuesto por un verdadero mosaico de situaciones, en las que conviven países con un pronunciado rezago en la transición demográfica y otros que cerraron la transición y participan de pautas

emergentes atribuida en su origen a los países desarrollados. En segundo lugar, hoy se dispone de mayor información, se pueden evaluar mejor los resultados de las políticas implementadas, es posible calibrar tanto los logros del esfuerzo sostenido de la región en materia de crecimiento económico como los magros resultados obtenidos en el cumplimiento del objetivo de reducir la pobreza. En tercer lugar, tan importantes como los cambios que se produjeron en la realidad, han sido los cambios operados en las perspectivas de análisis y en las interpretaciones. Se dispone de un nuevo instrumental analítico en torno a los conceptos de vulnerabilidad social, vulnerabilidad sociodemográfica y activos, que permiten examinar las relaciones entre población y pobreza desde otra óptica. Por último, la región acumuló una valiosa experiencia en materia de innovaciones y estrategias de política social que son útiles para reorientar la acción de los gobiernos en su respuesta a los desafíos.

Introducción

1. Pobreza y desigualdad en América Latina a inicios del milenio

La información más reciente sobre América Latina (CEPAL, 2003) revela que la tendencia a la superación de la pobreza se estancó en el período 1999-2002 y parece haber experimentado un ligero retroceso durante el año 2003. La desigualdad social —medida en términos de la distribución del ingreso— también se incrementó en la última década en la mayoría de los países de la región. Entre 1990 y 2002, la concentración del ingreso creció en el 60% de los países de la región, se redujo en un 14% de ellos y se estancó en los restantes. En consecuencia, las noticias no son buenas: una vez más nos enfrentamos a décadas o quinquenios perdidos en el combate contra la pobreza y la inequidad.

a) Las metas del milenio y la incidencia de la pobreza

De acuerdo con las metas fijadas por las Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio (2000), el objetivo de reducir a la mitad la pobreza extrema de la región en el año 2015 —tomando como base el año 1990— no podrá ser alcanzado si se basa sólo en las tendencias actuales del crecimiento económico y del desarrollo social. El citado estudio de la CEPAL indica que hasta el año 2000 el progreso alcanzaba al 40% de la meta para la región en su conjunto. Sin embargo, debido al deterioro económico de América Latina en los tres

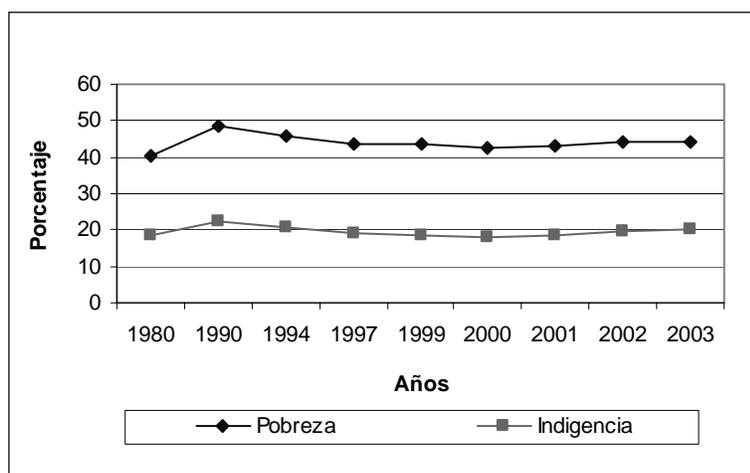
años siguientes, el porcentaje de avance acumulado retrocedió al 27,6% (ya transcurrida casi la mitad del plazo). En ese estudio se estima que se requerirá un crecimiento sostenido del producto bruto regional por habitante de casi 2,6% anual hasta 2015 para cumplir con la meta estipulada. En cambio, en la hipótesis de una reducción de la concentración del ingreso equivalente a un 5% (Índice de Gini) ese plazo se reduciría entre 2 y 5 años.¹

La CEPAL ha venido proponiendo como meta más acorde con el grado de desarrollo relativo de la región, la reducción de la pobreza total a la mitad. En el informe de la CEPAL se pone en evidencia: *a*) la persistencia de procesos recurrentes de tipo “*stop and go*” asociados sobre todo a los vaivenes de las economías; *b*) la extrema heterogeneidad de la pobreza entre países; y *c*) el sostenido incremento absoluto del número de pobres —casi 20 millones más entre 2000 y 2003, de los cuales 14 millones son indigentes.²

El decenio de 1990 dio comienzo a un período sostenido de reducción de la pobreza y que se mantuvo hasta el año 1997. En el gráfico 1 se aprecia que la incidencia de la pobreza para toda la región cayó, a fines de ese período, en cinco puntos porcentuales y la correspondiente a la pobreza extrema (indigencia) lo hizo en 3,5 puntos. No obstante, entre los años 1997 y 1999 la evolución de la pobreza y de la indigencia registró un estancamiento y una reducción posterior en el año 2000 (para alcanzar el registro más bajo en comparación con cualquier otro año del decenio de 1990).

A pesar de tratarse de un proceso lento, de acuerdo a las metas fijadas en la Cumbre, esos resultados alentaron cierto optimismo sobre una nueva pauta de la región para desprenderse de los cíclicos ascensos y descensos y tomar un sendero sostenido de superación de la pobreza. Así lo sugería una década que se había cerrado con un saldo claramente favorable y con su persistencia en el primer año del nuevo milenio. Sin embargo, entre el año 2000 y el 2003 se revierte la tendencia y los dos tipos de pobreza, general y extrema, volvieron a crecer.

Gráfico 1
INCIDENCIA DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA EN AMÉRICA LATINA 1980-2003
(personas en %)



Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina, 1996-2003.

¹ La CEPAL no es optimista en cuanto al abatimiento de la concentración del ingreso, particularmente debido al desempeño mostrado por las economías latinoamericanas a partir de los años noventa: estancamiento o deterioro del índice de Gini en la mayor parte de los países y sólo México y Panamá muestran una reducción importante de la concentración del ingreso.

² La información manejada por la CEPAL y las estimaciones elaboradas se basan en datos de encuestas de hogares e informaciones específicas de los países, que no siempre son estrictamente comparables en materia de cobertura (urbano-rural, períodos, etc.). Este trabajo se remite a las fuentes originales (CEPAL, Panorama Social de América Latina, diversos períodos).

Si se examinan las dos décadas recién pasadas, se aprecia que la región ha empeorado y que no logró un descenso de la incidencia de la pobreza por bajo los guarismos de 1980; así lo indican las cifras: 4 puntos porcentuales más de personas en la condición de pobreza total y 1,4 puntos adicionales de extrema pobreza.

b) Las discontinuidades intranacionales: luces y sombras

En el informe de la CEPAL se indica que la agregación de los resultados para toda la región ocultó diferencias importantes entre países. La evolución de los dos indicadores de pobreza entre 1999 y 2002 no mostró un comportamiento uniforme. De los 16 países examinados en el informe, la pobreza total creció en 3 países, se mantuvo estancada en 8 y se redujo en 5; su cifra de indigencia creció en 2, se estancó en 8 y se redujo en 6. Los tres países que mostraron un mayor crecimiento de la pobreza total fueron Argentina, Bolivia y Uruguay y la mayor contribución a ese pobre desempeño correspondió al impacto de la situación de Argentina, que solo en cuatro años duplicó la pobreza total (Gran Buenos Aires) mientras la indigencia se multiplicó casi cuatro veces. Colombia es otro país que contribuyó al aumento de la indigencia en la región, si bien mantuvo estable el índice en pobreza total.

Los países con avances relativos en la reducción de la pobreza total son: Ecuador, Guatemala, Honduras, México y República Dominicana; se les agrega Nicaragua en el indicador de pobreza extrema. Los países restantes registran variaciones menores —en sentido positivo y negativo—, nunca superiores a un punto porcentual (la CEPAL los clasifica como “estancados”). Del informe de la CEPAL surgen dos visiones: una francamente negativa si se observa la región en su conjunto, y otra más matizada si se examina la trayectoria por país.

c) La meta por país, una realidad heterogénea

Cuando se examina la trayectoria recorrida por cada país hasta el año 2002, es posible identificar grandes agrupaciones de países (cuadro 1). Un grupo se caracteriza por las dificultades que deberán enfrentar para alcanzar la meta luego de transcurrida la mitad del tiempo previsto para su cumplimiento. Para estos países, una prospectiva razonable hasta el año 2015 no augura que la meta de reducción de la pobreza se pueda cumplir. Un subgrupo (Argentina, Colombia y Venezuela) registran las situaciones más críticas, y en años recientes retrocedieron a valores más elevados de indigencia. En menor medida, Paraguay registra la misma pauta.

Otro subgrupo (Bolivia, Perú y Honduras) recién comienza a transitar hacia la meta del milenio, con avances porcentuales inferiores a la mitad de lo esperado (-25 %).

Un tercer subgrupo de países se encuentra en una situación ligeramente más favorable aunque todavía lejana al 50% del avance previsto (Costa Rica, El Salvador y Nicaragua), cuya posibilidad de alcanzar la meta del milenio parece severamente comprometida. Panamá es un caso fronterizo: con su 48% de avance está más próximo al siguiente grupo.

La segunda agrupación comprende las situaciones más satisfactorias y es dable presumir que la meta será cumplida.

Chile es el único país que cumplió con la meta (en menos de la mitad del tiempo previsto); Brasil está próximo a cumplirla, México en una situación avanzada, y el resto supera levemente el avance previsto. En consecuencia, de no mediar períodos de recesión prolongada hasta el año 2015, y si la trayectoria futura es similar a la tendencia histórica reciente, ocho países alcanzarían la meta. Entre éstos, Brasil y México —debido a su peso poblacional relativo y a su mejor desempeño— deberían contribuir decididamente al cumplimiento global de la meta regional del milenio. Esto es así porque, de acuerdo al informe de la CEPAL, la población comprendida en este segundo grupo

de países —precisamente por incluir México y Brasil—, comprende casi al 70% de la población total de América Latina.

Cuadro 1

**ESTIMACIÓN DEL PORCENTAJE DE AVANCE EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA.
PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA (PERÍODO 1990-2002)**

Porcentaje de avance hacia la meta	Tramos porcentuales	Período 1990-2002
Muy negativo	-350 a -77 %	Argentina (-310) Venezuela (-104) Colombia (-77)
Negativo	-10 a 0 %	Paraguay (-6)
Escaso	1 a 25 %	Perú (9) Bolivia (12) Honduras (20)
Medio	26 a 50%	Nicaragua (30) Costa Rica (33) El Salvador (39) Panamá (48)
Elevado (acorde con la meta)	51 a 99 %	Ecuador (52) Guatemala (55) Uruguay (55) México (66) Brasil (82)
Cumplido	100% y más	Chile (> 100)

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina, 2002 y 2003.

d) Una distribución regresiva del ingreso

América Latina es comparativamente la región más desigual del mundo. Históricamente, la inequidad ha sido un rasgo característico de la formación de sus sociedades y es probable que no haya cambiado sustancialmente a lo largo del tiempo. La persistencia de la desigualdad se manifiesta en patrones de distribución del ingreso que no han podido ser removidos a pesar de las profundas transformaciones económicas y productivas del siglo pasado. Desde que se cuenta con series continuas comparativas, la desigualdad se ha movido ligeramente en torno a una línea de base de cada país; no se registran movimientos dramáticos entre países (a pesar del crecimiento del PIB per cápita, los reiterados empujes del proceso de industrialización durante el período de sustitución de importaciones, la urbanización y la radical transformación de la estructura social provocada por el crecimiento de las clases medias dependientes, del proletariado industrial, y por la expansión del aparato estatal).

Las evidencias muestran variaciones de corto plazo en la concentración del ingreso o fluctuaciones importantes en ciertos subperíodos en determinados países, debido sobre todo a las altas y bajas de la economía mundial, a las políticas gubernamentales o a los cambios de gobiernos y regímenes políticos.³ No obstante, en la segunda mitad del siglo pasado hasta la década de los años noventa, predominaron en la región estructuras rígidas, altamente concentradoras, resistentes al cambio, en donde las “distribuciones de tipo mesocrático” fueron la excepción. En la última década sin embargo, la evolución de la desigualdad en la región se movió hacia niveles de concentración del ingreso todavía mayores tal como lo registran las diferentes estimaciones en el cuadro 2.

³ Para un análisis de un período de 25 años, véase, Székely M. y Londoño, J. (1997).

El cuadro se compone de tres diferentes estimaciones: 1) de la CEPAL para períodos variables, 2) por el análisis del BID y 3) por estimaciones a largo plazo basadas en información de la CEPAL y de estudios nacionales (Székely y Hilgert, 1999a; CEPAL, 2001, 2002b, 2003; Filgueira 2002).

En su estudio sobre la persistencia de la desigualdad en América Latina en el decenio de 1990, Hilgert y Székely examinan 14 países y 49 encuestas de hogares, para concluir que la región ha seguido la tendencia mundial hacia una mayor desigualdad.

Cuadro 2
CINCO ESTIMACIONES DE LA VARIACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN
DEL INGRESO EN AMÉRICA LATINA, PERÍODOS SELECCIONADOS
(En porcentaje)

Variación del índice de desigualdad	CEPAL y estudios nacionales 1960-1995	1990-1997 (CEPAL)	1991-2000 (CEPAL)	Hilgert y Székely (BID) 1990-1999	1997-2001/02 (CEPAL)
Crecimiento	Argentina Chile	Argentina Paraguay Venezuela	Argentina Bolivia Brasil Costa Rica El Salvador Ecuador El Salvador Paraguay Venezuela	Brasil El Salvador Honduras Nicaragua Panamá Paraguay Uruguay Venezuela	Argentina Bolivia Costa Rica Ecuador El Salvador Honduras Paraguay Uruguay
	20%	23%	53%	57%	57%
Estabilidad	Brasil Colombia Uruguay Venezuela	Bolivia Brasil Colombia Costa Rica Chile Ecuador México Panamá	Chile México Nicaragua Panamá Rep. Dominicana	Bolivia Colombia Costa Rica Chile Ecuador México	Brasil Colombia Perú Venezuela
	40%	61%	29%	43%	29%
Decrecimiento	Costa Rica México Honduras Paraguay	Honduras Uruguay	Colombia Honduras Uruguay	---	México Panamá
	40%	16%	18%	---	14%
N° de países	8	13	15	14	14

Fuente: elaboración propia de los autores.

De acuerdo al análisis de estos autores, seis países mantuvieron el nivel de desigualdad (Bolivia, Colombia, Ecuador, Chile, Costa Rica y México) y los ocho restantes lo incrementaron (Brasil, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Panamá, El Salvador, Venezuela y Uruguay). Cuando se agrupa el rango de variación del índice de Gini en cuatro franjas (mayor de 0,56; entre 0,55 y 0,52; entre 0,51 y 0,48; y menor de 0,48) 12 de los 14 países se han mantenido en la misma franja,

aunque la mayoría incrementa la desigualdad, y sólo dos (El Salvador y Paraguay) se desplazaron al rango contiguo de mayor desigualdad.⁴

Más que una alteración de las distancias relativas entre países, el nuevo modelo de crecimiento de América Latina, desplaza en bloque a la mayoría de los países de la región hacia un nivel más alto de concentración del ingreso, independientemente de sus logros en materia económica.⁵ A fines del período de 40 años, la “estabilidad histórica” de la concentración del ingreso llega a su fin. Las diversas situaciones que se presentan en el recuadro 2 ponen en evidencia esta pauta. Cuanto más próximo es el período considerado, mayor es la proporción de países que se caracterizan por el crecimiento de la desigualdad. De acuerdo a los estudios de la CEPAL (2002b; 2003), el año 1997 marca una inflexión de esa tendencia, que se manifestó en un movimiento desde el inmovilismo del índice de Gini hacia su crecimiento. Pese a operar con bases de información diferentes —en las que no se registra ningún país con reducción de la desigualdad— los resultados del análisis de Hilgert y Székely para la década de 1990 coinciden con los resultados de los períodos examinados por la CEPAL.

A pesar de los ingentes esfuerzos de las economías latinoamericanas por reducir la pobreza, su matriz de desigualdad inicial conspira contra los esfuerzos redistributivos y, a partir del nuevo consenso entre los economistas, también amenaza el crecimiento económico.

La evolución de la pobreza en la década pasada estuvo débilmente relacionada con el desempeño económico. Si bien durante los primeros siete años de la década hubo un crecimiento importante del producto, los últimos años fueron de desaceleración o franco retroceso, y así lo evidenció la economía de algunos países. Variaciones similares se pueden mencionar en los otros indicadores considerados en esta sección. Pero la evolución de la dinámica económica es sólo parte de la comprensión de las complejas relaciones entre el desarrollo económico, la desigualdad y la pobreza.

⁴ La información del estudio del BID tiene la ventaja de cubrir más países; lo que logra a partir de encuestas más recientes —asegurando una mejor comparabilidad— y complementa sus conclusiones con otras metodologías de medición de la desigualdad. La información tiene problemas, debido a la imperfecta cobertura del período considerado, pues las tendencias corresponden en la mayor parte de los países, a subperíodos diferentes de la década y no a toda la década. Los resultados del estudio de Hilgert y Székely son consistentes con las tendencias anticipadas a partir de la información de la CEPAL del período previo.

⁵ No se discutirán aquí los problemas de medición de la concentración del ingreso, que son muchos y de diferente naturaleza (por ejemplo, familia o individuo como unidad, inclusión de salarios y otros ingresos, problemas de imputación, cobertura, confiabilidad, etc.) Tampoco hay una técnica única para hacerlo. Debido a las diferentes fuentes de información y a su tratamiento hay variaciones en los valores del índice de Gini (por lo general, los estudios del BID y del Banco Mundial registran valores más altos que la CEPAL). Al respecto, véase la metodología en la serie Panorama Social de América Latina de la CEPAL y una discusión en Székely M. y Hilgert M. (1999b).

II. ¿Por qué persiste la desigualdad?

La persistencia de la pobreza en América Latina no puede atribuirse a la ausencia de esfuerzos por superarla. En las tres últimas décadas la región se volvió virtualmente un campo destacado de experimentación de políticas económicas y sociales. Las hipótesis más generales para entender la persistencia de la pobreza se refieren alternativamente a factores de naturaleza externa e interna. Los magros resultados se explican, en el primer caso, por las condiciones negativas del contexto internacional y en el segundo caso se asume que los esfuerzos realizados por los gobiernos en materia de políticas económicas y sociales fueron insuficientes, mal dirigidos o ambas cosas.

Las hipótesis de los determinantes externos del desarrollo económico y social son bien conocidas en las ciencias sociales y forman parte de algunas interpretaciones “dependentistas” del pasado (aunque ya no se sostienen). Las consecuencias del contexto internacional sobre el desarrollo económico y social y, en particular, sobre la pobreza y la desigualdad, no resultan de la acción directa de fuerzas externas sino de la forma con que las fuerzas internas procesan y responden a ellas. Los vectores externos de cambio nunca operan en un vacío sino que lo hacen sobre sistemas económicos, políticos y sociales establecidos. Por esta razón, la responsabilidad que se atribuye al contexto internacional es válida en tanto generadora de condiciones favorables o desfavorables al desarrollo, pero no puede ser una explicación de la acción de las fuerzas domésticas en los resultados del desarrollo.

Las condiciones adversas de un ámbito internacional globalizado y de las sucesivas crisis internacionales fueron las mismas para todos los países de la región, pero no todos respondieron de la misma manera. Como lo hace notar Williamson en su estudio sobre la trayectoria de los países del sudeste asiático, el ascenso que experimentaron los llamados “tigres” desde una situación inicial notoriamente peor que la de América Latina hasta alcanzar niveles muy superiores en pocas décadas, se explica desde el lado de las políticas implementadas (Williamson, 1991). El ámbito internacional fue sin duda un entorno de oportunidades y desafíos; aunque negativo en muchos aspectos, algunos países parecen haber encontrado las políticas adecuadas y otros parecen no lograrlo.

En cuanto a las hipótesis sobre la política social, no es fácil evaluar cuándo los esfuerzos de los gobiernos por abatir la pobreza o mejorar la equidad, están por encima o por debajo de lo requerido, pues no existen parámetros objetivos para evaluarlo. Sin embargo, el gasto social en la región ha seguido una tendencia creciente y en la actualidad muchas sociedades latinoamericanas han alcanzado niveles del gasto social per cápita —o como proporción del PIB o del gasto público— superiores a los de algunos países desarrollados. El informe de la CEPAL señala que el esfuerzo realizado por los países latinoamericanos para asignar mayores recursos públicos a los sectores sociales en los años noventa, resultó en un apreciable incremento (alrededor de un 50%) del gasto social per cápita. Como resultado, el porcentaje del PIB dedicado a los sectores sociales ascendió de 13,4% a 15,1% (CEPAL, 2002b). No es acertado afirmar que no han existido recursos adicionales para combatir la pobreza. Otra cosa es si esos recursos fueron usados de la forma más adecuada.

Los resultados sugieren la necesidad de observar no sólo cuánto se gasta sino cómo se gasta en materia de política social (Esping-Andersen G., 1990). Es posible reconocer cierta visión que se abre paso entre los analistas, organismos internacionales y políticos sobre la ineficiencia e ineficacia de los esfuerzos pasados dirigidos a abatir la pobreza y la desigualdad y la necesidad de replantear la política desde otras bases. La convicción básica de lo que podría llegar a ser un nuevo consenso se expresa en forma relativamente sencilla: la estructura de poder y privilegio en la región tuvo la capacidad de absorber y neutralizar los efectos positivos del crecimiento económico dentro de los mismos parámetros de la estructura de desigualdad preexistente. El concepto de “modernización conservadora” —aplicado históricamente a otras sociedades— capta este rasgo de las sociedades latinoamericanas que pudieron expandir, en algunos casos notablemente, los órdenes modernos en el plano social (educación, urbanización, medios de comunicación, aspiraciones y expectativas) sin una difusión generalizada de los beneficios del crecimiento económico hacia las posiciones más bajas de la estratificación social (Moore, 1966; Filgueira, 1998b). ¿Cuáles son los fundamentos del consenso emergente? Hay tres razones principales: a) el crecimiento económico en la región no cumplió las expectativas de abatir los índices de pobreza e inequidad; b) las políticas dirigidas a la reducción de la pobreza mediante el crecimiento económico han desconocido o desvalorizado otras estrategias de acción (Banco Mundial, 2003) y, c) la intervención directa sobre las estructuras de desigualdad es más efectiva para abatir la pobreza que las estrategias macroeconómicas.

a) Los efectos del crecimiento económico

Las evidencias sobre los efectos del crecimiento económico sobre la equidad distributiva en América Latina muestran resultados poco alentadores. Los estudios constatan, por lo general, una ligera asociación negativa, producida por una gran dispersión de resultados y frecuentes cambios de signo. Teóricamente, a largo plazo el desarrollo económico debería conducir a una mayor igualdad; en todo caso, de acuerdo a la formulación de Kuznets, el primer impacto del desarrollo económico bajo ciertas condiciones iniciales debería contribuir a un incremento de la desigualdad para ceder paso a una etapa de desigualdad estable y luego a su reducción (Kuznets, 1955). Si la curva de

Kuznets es correcta, podría pensarse que los estudios conocidos sobre crecimiento económico e igualdad en América Latina no registren sino una superposición de esas etapas como resultado de las diversas trayectorias de los países. Hasta el momento, se sabe que el crecimiento económico, medido por el PIB per cápita, incide débilmente sobre el abatimiento de la incidencia de la pobreza.

Los países de la región han experimentado procesos en que la incidencia de la pobreza aumentó en forma independiente de las oscilaciones de la economía. Como regla general, los períodos recesivos contribuyeron al crecimiento de la deprivación extrema de los ingresos y los períodos dinámicos registraron una recuperación relativa que, por lo general, fue más lenta que el período de deterioro. Pero no todos los países siguieron esta pauta ni fueron los mismos países en cada caso. A largo plazo, el escenario de América Latina ha tendido a cristalizar configuraciones que resultan anómalas: países con diferentes niveles de desarrollo económico tienen los mismos índices de desigualdad, países con iguales niveles de desarrollo se diferencian por la desigualdad.

Brasil, a partir del “milagro” de los años setenta, vio crecer su PIB en forma extraordinaria durante varias décadas sin que ello se haya traducido en una mejora sustantiva de los problemas de desigualdad y pobreza, que sólo se produjo en los últimos años, cuando la economía se estancó o mejoró ligeramente. Chile, con posterioridad a un período de expansión económica excepcional, redujo la pobreza a causa del “derrame”, pero no disminuyó la desigualdad, que incluso se incrementa (CEPAL, 2003). En medio de una dramática caída del PIB en el bienio 2000-2001, Argentina y Uruguay contrarrestaron el deterioro económico y el incremento de la pobreza mediante una política que mantuvo un elevado nivel del gasto público social. En los dos países, y a pesar de una caída del PIB del orden de 8,5% y 7,4%, respectivamente, el gasto social a fines de 2001 era más alto que el gasto equivalente durante la década de 1990. Bolivia, Panamá, Brasil y Costa Rica, sin experimentar una caída del PIB de la misma magnitud de Argentina y Uruguay, continuaron en el bienio con un sostenido crecimiento de la proporción de recursos para el sector social y alcanzaron niveles de entre 18% y 26% del PIB (CEPAL, 2003). Aunque no se conoce con precisión en qué magnitud estas políticas hicieron menos críticos los índices de pobreza y desigualdad, los diagnósticos de la CEPAL indican la presencia de un redireccionamiento intencional de los recursos del Estado hacia objetivos sociales.

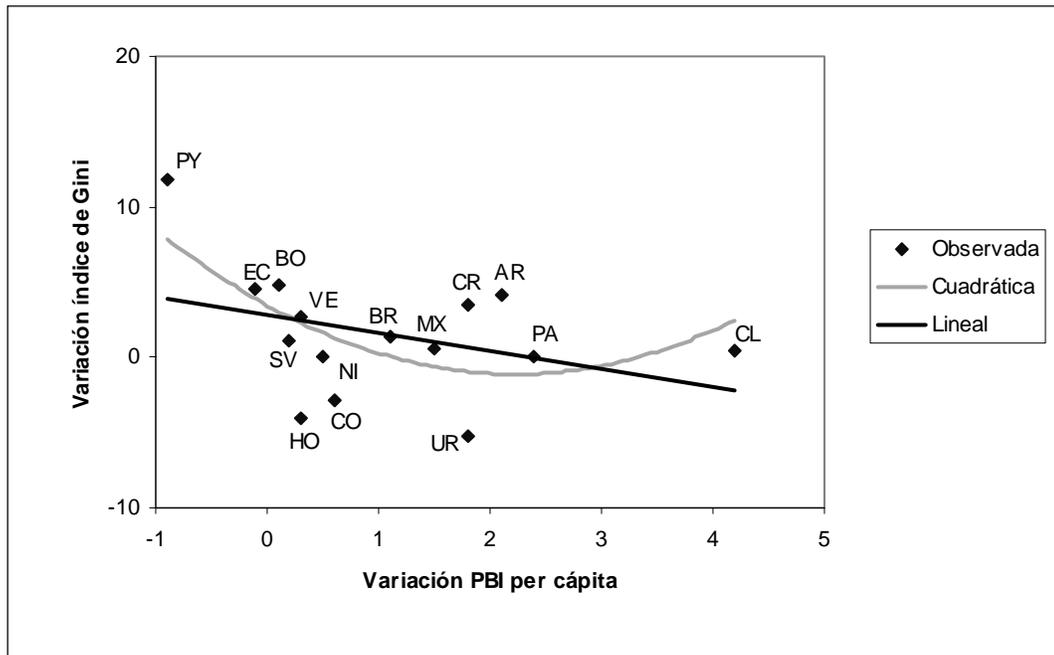
En la región se conocen reformas en las que la equidad aumentó independientemente de la dinámica de la economía. Algunas políticas de seguridad social y sistemas de pensiones pueden mejorar la distribución del ingreso. No todos los países siguieron una trayectoria similar. Mientras en Chile la reforma de la seguridad social reafirmó la desigualdad a pesar de su crecimiento económico, en otros casos existió un impacto positivo de la cobertura de los ingresos del sistema previsional y de las reformas operadas entre 1990 y 1997 (Brasil y Uruguay en particular) que mostraron mecanismos idóneos para abatir la inequidad (CEPAL, 2001).

b) Algunas evidencias recientes

Durante la década de 1990 —caracterizada por un primer quinquenio favorable y otro recesivo—, la relación entre el crecimiento del PIB y el crecimiento de la desigualdad medido por el índice de Gini arroja resultados ambiguos y poco significativos: $R^2 = 0,131$ y significación 0,182 (gráfico 2). En la mayor parte de los países, el saldo del crecimiento del PIB per cápita fue positivo a lo largo del período, aunque la desigualdad medida por el índice de Gini también creció. Como la forma de la regresión es curvilínea (gráfico 2) una transformación exponencial de la variable PIB per cápita, arroja un mejor ajuste lineal de la relación con lo que se explica un porcentaje adicional de la varianza ($R^2 = 0,32$) y una significación suficiente equivalente a 0,025. Esta relación, expresada en el gráfico 2, es negativa debido a la transformación de la escala, pero, en rigor, la transformación se produce precisamente porque la relación es curvilínea.

Gráfico 2

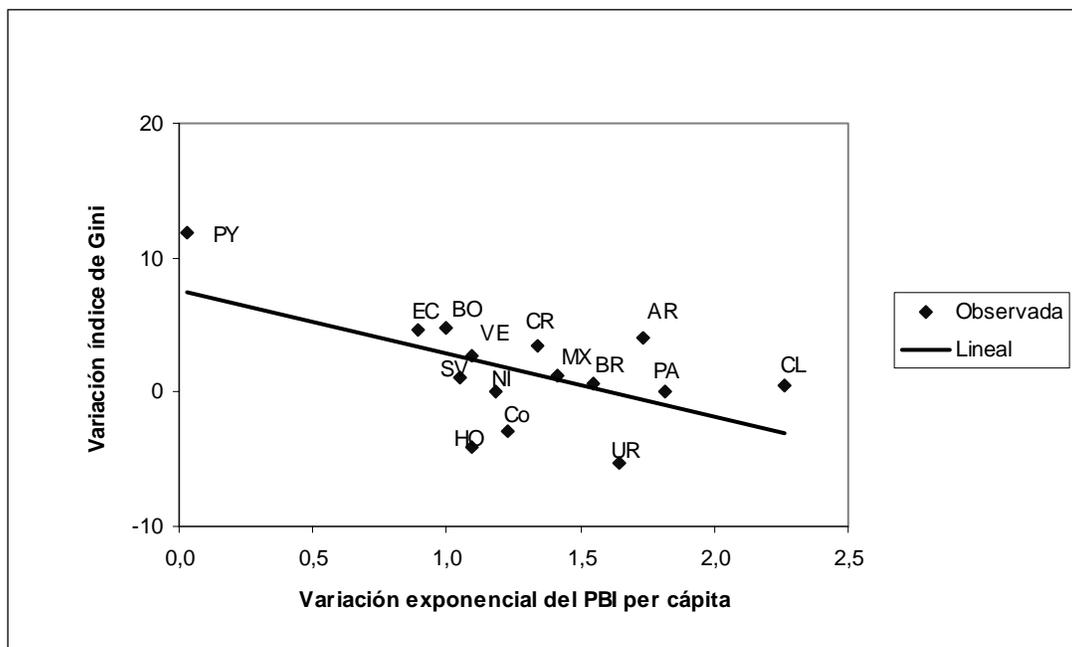
VARIACIÓN DEL ÍNDICE DE GINI POR LA VARIACIÓN DEL PIB PER CÁPITA.
DÉCADA DE 1990. AMÉRICA LATINA



Fuente: elaboración a partir de información de la CEPAL.

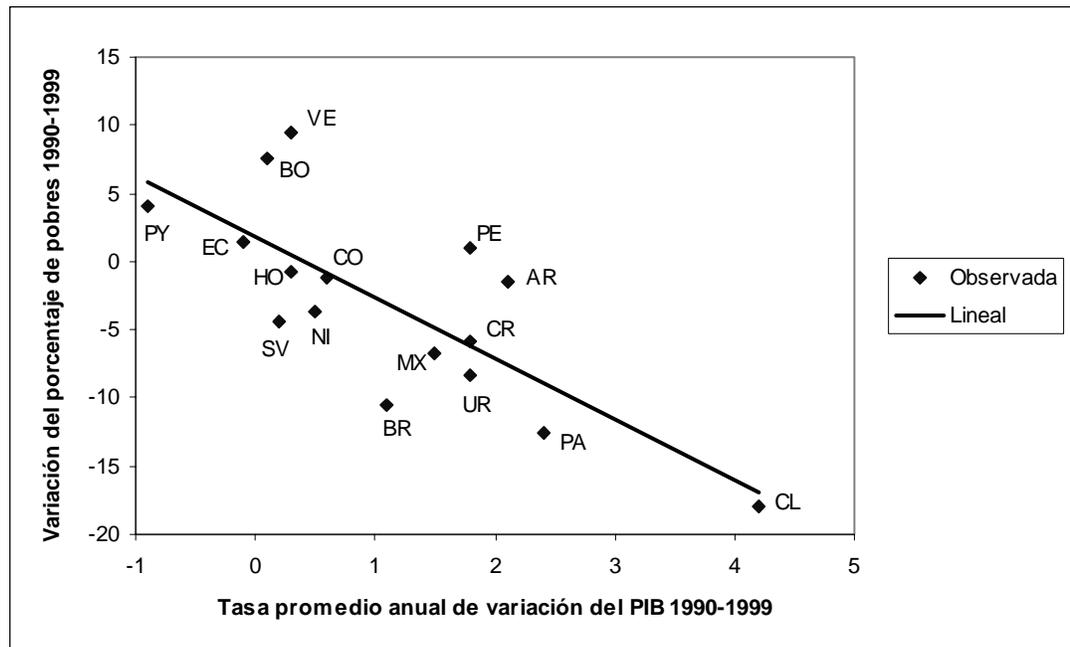
Gráfico 3

VARIACIÓN DEL ÍNDICE DE GINI POR LA VARIACIÓN EXPONENCIAL DEL PIB PER CÁPITA.
DÉCADA DE 1990. AMÉRICA LATINA



Fuente: elaboración a partir de información de la CEPAL.

Gráfico 4
**VARIACIÓN DEL PORCENTAJE DE POBLACIÓN POR DEBAJO
 DE LA LÍNEA DE POBREZA POR VARIACIÓN DEL PIB. DÉCADA DE 1990**



Fuente: elaboración a partir de información de la CEPAL.

De cara a los gráficos, caben dos consideraciones: en primer lugar, los desvíos de los puntos de la recta de regresión son elevados, y destacan, sobre todo, desvíos extremos desfavorables en Paraguay, Argentina, Chile y Costa Rica y favorables en Honduras, Colombia y Uruguay; en segundo lugar, la relación adquiere la forma de una U invertida. Aparentemente, la incidencia del crecimiento o decrecimiento del PIB per cápita reduce la desigualdad cuando sus valores son bajos, pero la incrementa en la medida en que el crecimiento del PIB per cápita supera los dos puntos.⁶ Si esa pauta es más general, estaría indicando que los efectos favorables del PIB sobre la desigualdad operan, en situaciones de fluctuaciones pequeñas, en torno al punto de estancamiento económico: ligera recesión o ligera recuperación. No sucede lo mismo cuando el PIB per cápita corresponde a la aspiración de un crecimiento más vigoroso, superior a los 2 o 3 puntos porcentuales. Cuando este es el caso, la relación se vuelve desfavorable.

Al relacionar, para el mismo período, la dinámica del PIB per cápita con la evolución de la pobreza, los resultados no son muy diferentes en términos de varianza explicada, aunque sí con respecto a la naturaleza rectilínea de la relación. La relación negativa expresada en el gráfico 4 corresponde a una varianza explicada equivalente a $R^2 = 0,34$ con una significación de 0,007.

Estos resultados son más consistentes con la hipótesis de los efectos favorables del crecimiento económico que la relación que aparece en los gráficos en cuanto a la distribución del ingreso. De cualquier forma, los leves efectos del crecimiento del PIB per cápita sobre la incidencia de la pobreza y la equidad parecen ser más una consecuencia del impacto de ciclos que caracterizan situaciones recesivas o de recuperación económica sobre el grupo de riesgo que se encuentra entre una línea y una línea y media de pobreza. Algunas leves variaciones en la tasa de desocupación —o en los niveles de ingreso— provocan salidas o entradas a la condición de pobreza en estos grupos

⁶ Como los resultados se refieren a la información disponible en un período particular de 10 años, debe tenerse cierta cautela con la generalización de esta pauta (por ejemplo, otros países, otros períodos).

de riesgo. En el escenario actual de la región, parece razonable asumir que las economías latinoamericanas están sujetas a dos dinámicas diferentes: una relacionada con al cambio de paradigma productivo propio del proceso de globalización y de las respuestas a las nuevas condiciones internacionales, y la otra relativa al movimiento cíclico normal a corto plazo de la dinámica del crecimiento económico. La primera, por su profundidad, se asemeja más a los períodos de la “gran transformación” del capitalismo mundial, la segunda sigue la pauta de movimientos cíclicos de ascenso y descenso de las economías dentro de un paradigma establecido. Los análisis que han buscado captar la evolución de la pobreza en el continente operan, en rigor, sobre la base de estos dos tipos de fluctuaciones de las economías.

Estrategias macroeconómicas y estrategias distributivas

El consenso sobre la importancia de reducir la desigualdad se fundamenta en otra convicción compartida que ha venido ganando espacio: la relación entre crecimiento económico y distribución opera en los dos sentidos y los niveles altos de desigualdad y pobreza causan bajos niveles de crecimiento económico. Una apuesta a la redistribución es, por lo tanto, una apuesta al desarrollo, por lo cual el énfasis puesto en la estrategia de equidad es también una forma de estrategia dirigida al desarrollo económico.

Oponer los términos es un falso dilema. Durante mucho tiempo, en América Latina se argumentó que, por la característica propia del desarrollo económico, era necesaria una primera fase de concentración del ingreso para garantizar el proceso de crecimiento económico. El supuesto implícito era que la dinámica económica generaría impactos positivos en los sectores más rezagados (por el "*trickle down effect*").

Birdsall y Lodoño (1997) indican que la desigualdad inicial en la distribución de tierras y capital humano tiene un efecto negativo sobre el crecimiento económico, y similares son las conclusiones de López (2003), quien encuentra que la desigualdad inicial de los países está asociada con un menor crecimiento.

En su revisión crítica de este tema, el Banco Mundial (2003) señala que los efectos positivos de una distribución más igualitaria no se reducen sólo a aspectos económicos. Rodrik (1999) argumenta que los países con sociedades más igualitarias tienden a soportar mejor los *shocks* externos que aquellos países con divisiones profundas, sean éstas raciales, étnicas o de clase. Según el autor, las instituciones responsables de redistribuir los costos sociales operan mejor en contextos más igualitarios.

La eficacia del crecimiento económico en la reducción de la pobreza se hace cada vez menor en la medida en que la desigualdad inicial es grande. Este efecto, validado por los análisis de Bourguignon y de López, tiene fuertes implicaciones de política económica. Se necesita un mayor crecimiento económico para reducir determinado porcentaje de personas en condición de pobreza en un país con alta desigualdad; otro país más igualitario con un porcentaje menor de crecimiento económico puede reducir proporcionalmente el mismo porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza.

Los países más integrados, sin grandes discontinuidades sociales y con casi toda la población participando en el mercado de consumo, tienen más posibilidades de participación política y mayor capacidad de aprovechar ciclos económicos endógenos que aquellos donde grandes sectores de la población mantienen sólo lazos marginales con el mercado y la sociedad. Un rasgo habitual del mercado de trabajo latinoamericano es su gran heterogeneidad estructural, donde conviven formas capitalistas y no capitalistas de producción y sectores sociales con alta informalidad y exclusión social. Aunque la estrategia de desarrollo sea inminentemente exportadora, la complementariedad de tipos de producciones locales y exportables se resiente cuando no existe una integración plena de la población a los mercados locales.

c) Crecimiento económico y redistribución

En algunos estudios recientes se investiga la fuerza relativa de los efectos del crecimiento económico y su contraste con los efectos de la redistribución. Diversos análisis han evidenciado el poder diferencial de ambos procesos para revertir la persistencia de la inequidad.

Una seria dificultad para abatir los índices de pobreza parece ser la escasa contribución del crecimiento económico a ese objetivo con respecto a los mecanismos directos de redistribución. Diversos estudios especializados han sugerido que algunos leves descensos de los niveles del índice de Gini, son más efectivos que su equivalente en materia de crecimiento. En el recuadro 1 se transcriben las dos versiones opuestas sobre las estrategias de combate a la pobreza: una, la tesis de S.A. Morley (1995) y otra el informe preparado por el UNDP, CEPAL e IPEA (2002).

En un estudio del Banco Mundial (2003) se formulan algunas propuestas que desplazan el centro de atención hacia las condiciones histórico-estructurales de la desigualdad en América Latina, y desde el plano económico hacia el político y social.

La confianza en los efectos del crecimiento económico como clave para lograr una mayor equidad cede lugar a una visión más compleja de los determinantes que explican la persistencia de una matriz distributiva de la región con niveles extremos de inequidad. Luego de un prolongado período en que la preocupación de los estudios sobre el desarrollo social y la equidad se centraba exclusiva o principalmente en el crecimiento económico, los mecanismos de distribución vuelven al centro de la escena considerados independientemente de la dinámica de crecimiento económico. Más que esperar los efectos benéficos de un desarrollo económico esquivo, la propuesta apunta a una acción directa y premeditada tendiente a mejorar la equidad. En el centro del nuevo consenso está una idea diferente acerca de dónde poner el énfasis en materia de políticas de equidad dentro del círculo virtuoso de tipo crecimiento económico / mayor igualdad / crecimiento económico.

Recuadro 1

DOS VERSIONES SOBRE LAS ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA POBREZA

"The general consensus is that temporary poverty alleviation through income transfers or subsidies is not a viable long-run strategy for poverty reduction, because most countries are not wealthy enough to afford it. Instead they have to rely primarily on macroeconomic strategy that produce steady sustainable growth complemented by a mayor effort to improve the level and quality of human capital.

Morley S.A., Poverty and Inequality in Latin America. op. cit. 1995

"...our results do indicate that, for the specific purposes of reducing the incidence of extreme forms of income deprivation, redistribution is considerably more powerful than growth" "rather small decline in the Gini coefficient (often of 2 –3 % which correspond to less than two points of de Gini) can reduce poverty by as much as 60 or 70% accumulated growth rates." "The main conclusion from our study must be that the problem with poverty reduction effort in Latin America is fundamentally the following: the medicine which is most effective in the treatment against poverty – inequality reduction – is one that the region seems to find very difficult to dispense. A little inequality reduction would go a long way in reducing extreme deprivation in the continent. But very few Latin American economies seem to have been able to generate even this little."

UNDP, CEPAL, IPEA, Meeting the Milenium Poverty Reduction Targets in Latin America, 2002.

d) Recapitulando

A pesar de los esfuerzos de las economías latinoamericanas por reducir la pobreza, su matriz de desigualdad inicial conspira contra los esfuerzos redistributivos y, a partir del nuevo consenso entre los economistas, también amenaza al crecimiento económico.

La evolución de la pobreza durante la década de 1990 estuvo débilmente relacionada con el desempeño económico. Si bien durante los primeros siete años hubo un crecimiento importante del producto, los últimos años fueron de desaceleración o franco retroceso, y así lo evidenciaron las economías de la mayor parte de los países latinoamericanos. Variaciones similares se pueden mencionar en los otros indicadores considerados en esta sección; pero, como se verá en el siguiente apartado, la evolución de la dinámica económica es sólo parte de la historia para comprender las complejas relaciones entre el desarrollo económico, la desigualdad y la pobreza.

III. Vulnerabilidad y riesgo

En los años recientes, el concepto de vulnerabilidad adquirió notoria relevancia, pero algunas veces se le da una interpretación equivocada y se le atribuye un significado equivalente a la noción de pobreza. En los estudios sobre pobreza e inequidad, el vuelco hacia la noción de vulnerabilidad ha sido de enorme importancia; el examen de la pobreza desde la perspectiva de la vulnerabilidad ha ganado terreno y la comprensión de la incidencia de la pobreza en la región se benefició de la aproximación de vulnerabilidad porque no son sinónimos.

El interés mayor radica en su capacidad de explicar los caminos que conducen a la pobreza, o más propiamente al empobrecimiento. Se trata de una noción básicamente dinámica, que examina las condiciones y los factores de riesgo que pueden conducir a la condición de pobre. Indisolublemente asociada a esta perspectiva está la noción de activos y recursos de los hogares y de las personas como una forma de “capital” que pueden movilizar para su desempeño social.

La vulnerabilidad social ha sido definida como la escasa capacidad de respuesta individual o grupal ante riesgos y contingencia y también como la predisposición a la caída del nivel de bienestar, derivada de una configuración de atributos negativa lograr retornos materiales y simbólicos. Por extensión, se puede afirmar que es también una predisposición negativa para la superación de condiciones adversas. Así, ciertas categorías sociales, como la determinada por la condición ocupacional, la pertenencia a determinados grupos étnicos, género o edades y sus combinaciones señalarán diversos tipos y grados de predisposición.

El concepto de vulnerabilidad hace un aporte al análisis de la desigualdad social al evitar la dicotomía pobre-no pobre y proponer configuraciones vulnerables que pueden encontrarse en sectores pobres y no pobres. Maternidad adolescente, madre jefe de familia monoparental, migrantes indocumentados, trabajadores desplazados por la obsolescencia de sus conocimientos específicos, parejas jóvenes con hijos menores de 10 años, jóvenes que no estudian ni trabajan, son todos ejemplos de configuraciones que dan lugar a una conceptualización diferente a la de pobreza y que observa el fenómeno del bienestar social desde una perspectiva.⁷

Vulnerabilidad social no es sinónimo de movilidad descendente. Ésta es una consecuencia probable de la condición de vulnerable; no toda movilidad descendente corresponde conceptualmente a condiciones de vulnerabilidad. Además la noción de vulnerabilidad alude al riesgo en relación o frente a algo en la medida en que se entiende como propensión. Agreguemos que la vulnerabilidad se refiere a individuos, pero sobre todo a agregados o categorías de individuos. En cualquier sociedad, como en cada momento histórico, existen determinadas estructuras de desigualdad y configuraciones vulnerables dominantes. Este es un rasgo estructural de las sociedades. El mayor aporte del concepto de vulnerabilidad a la comprensión de las desigualdades sociales y sus consecuencias radica en la posibilidad de identificar sectores y grupos sociales que tienen situaciones de riesgo compartidas. La literatura sobre América Latina ha señalado reiteradamente algunas de esas categorías sociales de riesgo y las diferentes aproximaciones conceptuales sobre la vulnerabilidad social procuran ofrecer un marco integrado para analizar estas situaciones.

1. Aproximaciones al estudio de la vulnerabilidad

a) La formulación del *marco de activos-vulnerabilidad*

Entre las principales formulaciones sobre la vulnerabilidad hay varias propuestas recientes que tratan de integrar las nociones de activos en marcos analíticos más comprensivos. En la búsqueda de mejorar los programas de acción antipobreza, C. Moser y otros autores, han propuesto el “marco de activos-vulnerabilidad”⁸ como marco conceptual para analizar las respuestas de los hogares pobres y las estrategias de los individuos y los hogares ante crisis y cambios económicos profundos (Moser, 1996, 1998; Moser y Holland, 1996).

La propuesta es innovadora, pues se detiene en la observación de los recursos que los pobres tienen y no en esa mirada tradicional que observa los recursos que los pobres no tienen. El supuesto básico —confirmado en sus estudios comparativos, que se realizaron en un conjunto de contextos urbanos en países periféricos— es que los sectores pobres disponen de un acervo de activos más amplio y diversificado de lo que se piensa y que su estimulación (movilización de activos) sería un poderoso instrumento de política social. Como resultado de estas investigaciones, Moser marca la importancia de sus hallazgos como instrumentos analíticos para mejorar la capacidad de acción de los programas antipobreza, optimizar los beneficios y promover oportunidades.

La aproximación activos-vulnerabilidad constituye un avance en el estudio de la pobreza y la inequidad en comparación con los estudios anteriores, pues pone el acento en la dinámica de la formación de activos y en su encadenamiento a través de estrategias determinadas. También arroja luz sobre las formas en que los activos se gastan —o no se reponen— y sobre los factores que intervienen en esos procesos.

⁷ Para un examen exhaustivo del nuevo enfoque de vulnerabilidad véase CEPAL (2002c); Moser C.O. (1966, 1998); Kaztman (2002); Filgueira (1996; 1998b).

⁸ Traducción libre de *asset-vulnerability framework*.

El marco de análisis recupera dimensiones olvidadas o postergadas en los estudios sociales sobre algunos activos que, a la par del capital financiero, físico y humano, constituyen recursos para los hogares y de los individuos. En particular, el “capital social”, establecido a través de las relaciones informales entre las personas (mediante la creación de sistemas de confianza mutua garantizado por un proceso más o menos explícito de normas morales de reciprocidad y regulaciones que comprenden recompensas y sanciones) (Coleman, 1995; Portes, 1998). Por extensión, el concepto de “capital social” abarca los beneficios que pueden derivarse de pertenecer a redes de interacción social por donde circulan flujos de información, contactos e influencias.

Los análisis de Moser han servido para ampliar nuevos instrumentos de la política social desde una perspectiva más comprensiva y sin limitarse a los activos tradicionales, como la dimensión económica (ingresos y capital) o el “capital humano”. Las evidencias que resultan de sus estudios son sugerentes en cuanto a utilidad de la aproximación activos-vulnerabilidad, pues demuestran la importancia de examinar la configuración de activos del hogar como un conjunto integrado de recursos que se combinan en las estrategias del hogar o de sus miembros. La aproximación propuesta por Moser ha trasladado el foco de atención desde el análisis individual (o más precisamente desde el enfoque típico del “individualismo metodológico”) hacia la dinámica intrafamiliar, entendiendo que no se puede explicar el comportamiento individual sin comprender las características de las instituciones a las que pertenecen las personas. Aplicando el concepto de “capital social” a la unidad familiar, se define un atributo de la familia que, a la par de otros atributos como la “dependencia demográfica” o el “ciclo vital de la familia”, demuestra ser una característica relevante para distinguir las diversas estrategias y capacidades de los hogares. Los contextos estudiados por Moser fueron seleccionados con el objetivo de examinar las respuestas de los hogares pobres ante crisis o transformaciones macrosociales que los afectaban. Esta idea de impactos externos es retomada por la segunda aproximación, que se presenta a continuación, como un componente endógeno de la relación entre activos y vulnerabilidad. Así, la “estructura de oportunidades” ocupa un lugar central en la formulación de esta aproximación.

b) La aproximación estructura de oportunidades – activos – vulnerabilidad

La vulnerabilidad puede ser abordada como un concepto relacional y se asume que la noción se expresa mejor como una relación entre dos términos: por un lado, los activos a disposición del hogar y su capacidad de movilización (expresadas como atributos individuales compartidos o como atributos colectivos de los hogares) y, por otro, la estructura de oportunidades de la sociedad (expresadas en términos estructurales). El primer término corresponde a la posesión, control y manejo de instrumentos materiales y simbólicos para el desempeño del individuo en la sociedad (activos y su movilización). Se asume que la experiencia laboral, el desarrollo de “habilidades”, el nivel educativo, la posesión de destrezas y capacidades para comprender las lógicas de diferentes esferas de la sociedad y la pertenencia a redes de información e influencia mejoran el desempeño del individuo, favorecen su movilidad ascendente y operan como una defensa ante riesgos o contingencias. También importan el manejo de ciertos códigos comunicacionales, las orientaciones valorativas y la participación en marcos de referencia comunes que aseguren una mínima integración (capital cultural). Estos atributos han sido denominados “activos” por analogía con el análisis económico. Los recursos individuales que favorecen una integración positiva tienen que ver con los atributos de la familia de origen (recursos adscritos) o con los de la propia familia. La etapa del ciclo de vida, el tener o no hijos, el número de hijos, sus edades, así como la capacidad previa de acumulación y ahorro familiar determinan condiciones variables de la vulnerabilidad. Cualquiera de estos atributos opera ya sea como recurso movilizable o como déficit.

El segundo término, referido a la “estructura de oportunidades” comprende las tres instituciones básicas del orden social, el mercado, el Estado y la sociedad, entendidas como oportunidad de acceso al bienestar. La estructura de oportunidades se define como la probabilidad de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades. Estas oportunidades inciden sobre el bienestar de los hogares, porque permiten o facilitan a los miembros del hogar el uso de sus propios recursos o porque les proporcionan recursos nuevos. El término "estructura" alude al hecho que las rutas al bienestar están estrechamente vinculadas entre sí, de modo que el acceso a determinados bienes, servicios o actividades provee recursos que facilitan a su vez el acceso a otras oportunidades. En la mayor parte de los casos, la obtención de niveles socialmente aceptables de bienestar pasa por el logro de empleos de buena calidad, por lo que la secuencia en el acceso a distintas oportunidades de bienestar tiende a organizarse para maximizar la probabilidad que los miembros del hogar se incorporen a actividades valoradas por el mercado.

Mercado

Sin perjuicio de otras dimensiones, la estructura de oportunidades del mercado se refiere básicamente a las dimensiones del empleo, el ingreso, el ahorro y el consumo. Además del desarrollo económico, los cambios coyunturales —o de mediano y largo plazo— en la economía, los factores productivos y los cambios tecnológicos afectan la estructura de oportunidades. Crisis o crecimiento económico, recesión, desempleo, cambios en los patrones en la distribución del ingreso, reconversión productiva son factores que inciden diferencialmente sobre las oportunidades estructurales de diversos sectores y categorías sociales. En ciertas condiciones pueden abrir oportunidades o cerrarlas, endurecer la estructura social o hacerla más permeable.

Con la creciente centralidad del mercado en la estructura institucional en que se basa el orden social, el escenario social registra una creciente incertidumbre con respecto al trabajo como vía principal de construcción del futuro de las personas y sus familias. A esta incertidumbre contribuyen el aumento del desempleo y del empleo precario, la flexibilización laboral, el debilitamiento de las instituciones sindicales y el retroceso del Estado como empleador y garante de la protección social.

Las causas deben buscarse en dos niveles. Uno relativo a los factores estructurales y otro a las orientaciones de la política. En el primero, las transformaciones que trae la propia naturaleza del cambio tecnológico inducen volúmenes y tipos de demanda de empleo diferentes a las que caracterizaron el “modelo fordista”. Dan lugar a una rápida obsolescencia de los conocimientos específicos, al debilitamiento de profesiones tradicionales consolidadas, al afianzamiento de una demanda por trabajadores versátiles y a la emergencia de formas contractuales no protegidas de corto plazo.

Contribuyen a estos resultados la nueva organización del trabajo —abierto a la competencia internacional— y las consecuentes presiones por aumentos de productividad que conducen a reducir las empresas, a su encadenamiento, a la tercerización de actividades y a la disminución de personal. Las nuevas vías de movilidad social se concentran alrededor de las actividades "globalizadas". Los umbrales de conocimientos y habilidades necesarios para el ingreso a las ocupaciones modernas de ese sector tienden a establecerse a niveles similares a los de los países desarrollados, con quienes se comparten los avances tecnológicos.

En el segundo nivel, la necesidad de acompañar los procesos de globalización y de cambio técnico conduce a que los países privilegien el incremento de la productividad y de la competitividad. Ello resulta en un modelo de crecimiento virtualmente hegemónico, en el cual queda poco espacio para considerar otros factores relativos a las políticas de empleo o a los mecanismos tradicionales puestos en operación (por ejemplo, en el modelo keynesiano).

En la esfera individual, las consecuencias de estos cambios se observan en la reducción de la capacidad de un número creciente de personas para organizar su vida y proyectarse al futuro. Estos efectos son comprensibles si se considera que con el avance de la división del trabajo y el decaimiento de las instituciones primordiales (la familia y la comunidad) el mundo laboral se convirtió en un ámbito privilegiado. Las personas vinculaban sus esfuerzos con logros que tenían significación social, que cimentaban su autoestima, y que les permitían alcanzar el rol adulto, integrarse en la sociedad, desarrollar una identidad y obtener los ingresos con los cuales participar en el mundo del consumo. En el nuevo contexto, el mundo del trabajo deja de ser articulador de identidades, constructor de solidaridad por medio de las asociaciones profesionales, y también de ciudadanía, en la medida que el enriquecimiento y la ampliación del derecho ciudadano se vincularon estrechamente con las formas de participación en el mercado laboral y con el funcionamiento de las organizaciones que emergieron.

Sociedad civil

La sociedad como estructura de oportunidades comprende también los planos sociocultural y político. Al primero corresponde la presencia o no de formas asociativas comunitarias, organismos de acción colectiva, estructuras familiares extendidas, comunidades basadas en la solidaridad étnica y diversas formas de “capital social” incorporado a las relaciones sociales. *Ceteris paribus*, es posible sostener que la presencia de estructuras de este tipo aumenta las oportunidades al ofrecer canales informales de oportunidades. En el mismo plano, sociedades culturalmente abiertas (por ejemplo, con menores prejuicios y discriminación) corresponden a oportunidades mayores frente a, por ejemplo, las barreras étnicas. En el plano político, sistemas pluralistas, ejercicio del poder a través del voto, organizaciones sindicales o redes de clientela son dimensiones que juegan un papel importante en la estructura de oportunidades (régimen político, formas de intermediación de intereses, etc.).

Un capítulo aparte es la cuestión del debilitamiento estructural de las instituciones primordiales, que se agudizó con la emergencia de un nuevo patrón familiar caracterizado por su baja capacidad para cumplir las funciones tradicionales de socialización e integración social. Se incrementaron la inestabilidad y la monoparentalidad de la familia, se resintió su legitimidad y se erosionaron los modelos de paternidad y maternidad conocidos.

Estos cambios han operado en un mismo sentido: modifican el equilibrio de los mecanismos de integración social y, en el plano individual, debilitan las funciones básicas que dan sentido a la formación de identidades y aseguran la estabilidad emocional de sus miembros, afectando principalmente a niños y adolescentes. La familia y las redes de parentesco ofrecieron tradicionalmente el núcleo en que se fundaban las formas de protección y seguridad ante riesgos y contingencias. Igualmente importante fue la función de la familia orientada a la obtención de activos que luego serían movilizados en el sistema estratificado para el ascenso social y la integración.

Con el debilitamiento de las relaciones primarias en sus instituciones fundamentales, se hicieron más patentes aquellas falencias que normalmente no son valoradas en su verdadera magnitud cuando las instituciones funcionan eficazmente: la virtual invisibilidad de la función integradora de la familia, deja de serlo solo ante situaciones críticas. Las estructuras de oportunidades vinculadas a la otra institución primordial —la comunidad— también se han visto afectadas en las áreas urbanas por los procesos de segregación residencial, que incrementan la polarización espacial de las clases sociales y la reducción de la calidad de los recursos que fluyen por las redes sociales en los sectores bajos.

Estado

El Estado es entendido aquí en tanto “políticas” y no “política”, lo que corresponde básicamente a las políticas sociales o, si se quiere, a los regímenes de los estados de bienestar y a otras políticas públicas que tienen efectos redistributivos directos o indirectos. El Estado, como institución reguladora y ordenadora a la par del mercado y la sociedad, comprende un conjunto de funciones que afectan en forma decisiva la estructura de oportunidades.

Las instituciones del Estado son de gran importancia en la conformación de las oportunidades que a través de su impacto en la producción, distribución y uso de activos, facilitan el acceso a los canales de movilidad e integración social. Las funciones del Estado se pueden clasificar en dos grandes grupos: las que facilitan un uso más eficiente de los recursos con que cuenta el hogar y las que proveen nuevos activos o regeneran aquellos agotados.

El ejemplo más claro de la segunda categoría de funciones es la provisión de educación gratuita, cuya eficacia como estructura de oportunidad depende de la utilidad de los logros educativos que se obtienen por esa vía. Pero también se pueden ubicar en esta categoría los créditos a las micro y pequeñas empresas, en la medida en que el contexto económico brinde el espacio adecuado para que el desarrollo de esas actividades mejore las condiciones de bienestar de los hogares vinculados a las empresas. En ambos casos se trata del ajuste entre la estructura de oportunidades y los requerimientos de los canales de movilidad e integración.

El Estado es un agente clave en dos aspectos adicionales que tienen impacto directo sobre la estructura de oportunidades: en tanto regulador por excelencia de las otras dos áreas —mercado y sociedad— y por su rol vinculante entre las mismas.

El primer aspecto es apenas una consecuencia del hecho que el mercado opera sobre instituciones que en mayor o menor medida están reguladas por el Estado. Los estudios de Moser señalan, por ejemplo, la importancia de la política reguladora de tierras urbanas para la conformación del mercado de viviendas y, consecuentemente, para las estrategias de los sectores pobres. También es importante el papel regulador del Estado, tomando en cuenta sus efectos sobre la formación del salario, sobre las formas que adoptan las asociaciones de acción colectiva, sobre el diseño urbano mediante las ordenanzas que controlan las posibilidades de "cierre" de vecindarios, y en las relaciones capital-trabajo en su sentido más amplio (normas y criterios de fijación de aportes a la seguridad social, creación de ámbitos de negociación salarial y, en general, con respecto a la definición de derechos laborales) (Filgueira, 2000).

El segundo aspecto se refiere al rol diferente que cumple el Estado cuando establece vínculos entre los recursos que circulan entre las tres esferas (Hirschman, 2000). El acceso a determinados activos que brindan los sistemas de protección social está atado, con frecuencia, al desempeño en otras esferas: cuando el derecho a asignación familiar requiere la participación económica de los padres en el sector formal o se condiciona a la certificación de la asistencia de los hijos al colegio; cuando la prima por hogar exige el casamiento legal de los cónyuges; el subsidio al transporte colectivo se otorga a la condición de jubilado o estudiante, o los planes de vivienda se establecen para sectores definidos para tramos específicos de ingresos y por la evaluación de carencias en la satisfacción de las necesidades básicas. En general, cuando se recorta el grupo potencialmente beneficiario de la política social o cuando se exigen requisitos especiales que se realizan en la esfera del mercado o de la sociedad, siempre se encuentra presente el rol vinculante del Estado, que es un poderoso instrumento de la política social.

La posibilidad de deterioro del bienestar se vincula a las pautas de producción y reproducción social en un orden dado, esto es, la relación entre atributos individuales y del hogar con el nivel de bienestar es históricamente específica. Si el orden de producción y reproducción social se modifica, también se transformarán los momentos y situaciones de riesgo descendente

para los individuos. Los sistemas de protección no poseen eficacia universal en relación con el contexto en el cual se aplican. Si la matriz de vulnerabilidad cambia —ya sea por transformaciones estructurales o por modificaciones en los activos—, la protección social debe adaptarse a las matrices emergentes. La consideración de los factores demográficos entre los determinantes de la vulnerabilidad ha sido desarrollada por un tercer enfoque, que se considera a continuación.

c) La aproximación de la vulnerabilidad sociodemográfica

Las dos aproximaciones anteriores no excluyen en sus marcos conceptuales la consideración de los factores demográficos. Un tema central en ambas aproximaciones es la centralidad que se otorga al estudio de la familia y su dinámica y a otros aspectos relacionados con la organización familiar, el tipo de familia, su estabilidad, con las modalidades de procesamiento de las decisiones entre sus miembros, y con el tipo y magnitud del “capital social” de la familia. Otros indicadores relativos a factores de población son: las características de los hogares según sus pautas reproductivas, el número de hijos, su espaciamento, pero, sobre todo, los grados y tipos de dependencia demográfica indicativos de recursos y activos de que dispone el hogar.

La diferencia entre los enfoques citados y la propuesta de la “vulnerabilidad sociodemográfica” estriba en el carácter integrado y ordenador de este último enfoque que, en lo sustantivo, busca elaborar un marco conceptual a partir del cual adquieren sentido las múltiples manifestaciones de la vulnerabilidad social derivadas de la dinámica de la población. Replantea la dinámica y los perfiles sociodemográficos de individuos y hogares —abundantemente estudiados por la literatura demográfica— según un enfoque activos - vulnerabilidad.

En sus fundamentos, la propuesta de la aproximación de la “vulnerabilidad sociodemográfica” hace una contribución importante en dos sentidos: a) la construcción de un paradigma que orienta la investigación y la construcción de conocimientos sobre un conjunto de evidencias que hasta el momento no se encontraban relacionadas entre sí⁹ y b) la identificación de probables situaciones, grupos y categorías de riesgo que demandarían una atención especial por parte de la política social y de los sistemas de protección. Estos son los principales aportes del enfoque, pues se ofrece un campo fértil de indagación acerca de la incidencia de la pobreza en la región y de los procesos demográficos conducentes a su reproducción.

La secuencia lógica del análisis propuesto comprende los siguientes pasos:

- i) delimitación de escenarios de riesgo sociodemográfico asociados a “procesos demográficos de larga duración”.
- ii) identificación de sesgos sociales que se evidencian cuando los riesgos se materializan.
- iii) la evaluación de la capacidad de respuesta y de la habilidad de adaptación de las comunidades, hogares y personas más propensos a estos riesgos (CEPAL, 2002c).

El concepto de riesgo sociodemográfico entendido como resultado de tendencias seculares y recientes del comportamiento poblacional permite anticipar escenarios cambiantes de población, en los que es posible examinar la persistencia de los problemas “históricos” detectados en los estudios de la transición demográfica y también nuevas configuraciones de riesgos asociadas a las transformaciones más recientes (segunda transición demográfica). Esta posibilidad de “anticipar” es un atributo de las disciplinas que tratan con un objeto de estudio intrínsecamente temporal, de largo plazo y con efectos diferidos. No menos importante es el carácter de las transformaciones

⁹ La aproximación de la “vulnerabilidad sociodemográfica” se origina en el marco institucional de CELADE-CEPAL (CEPAL, 2002c).

demográficas que operan regularmente a través de senderos de penetración y difusión relativamente predecibles en términos temporales, geográficos y sociales.

El informe de la CEPAL señala la importancia de la transición demográfica, la transición urbana y la segunda transición demográfica (CEPAL, 2002c). Los dos primeros forman parte del acopio más relevante efectuado por la investigación sobre población y el tercero corresponde a una pauta emergente en la región, principalmente en las sociedades que completaron, o están en vías de hacerlo, su primera transición demográfica (básicamente, mortalidad, fecundidad, y cambios en la estructura etaria), que se manifiesta como una tendencia incipiente en otras sociedades latinoamericanas y es todavía un fenómeno escasamente visible en los países más rezagados.

La segunda transición demográfica comprende un conjunto de transformaciones, y destacan la pérdida relativa de centralidad del modelo de familia de tipo “proveedor”, el debilitamiento de la institución matrimonial, la postergación de la nupcialidad, el incremento de las uniones consensuales, el avance de las disoluciones matrimoniales (separación y divorcio). Cabe agregar la mayor frecuencia de unidades familiares recompuesta y diversas consecuencias de los tipos de familia (por ejemplo, de tipo unipersonal y monoparental) y su estabilidad y fortaleza.

Una breve síntesis de esta revisión indica que la formulación sucesiva de los tres marcos conceptuales generó una considerable acumulación de instrumentos analíticos para examinar los mecanismos de generación y reproducción de la pobreza en la región. Independientemente de las preferencias por cualquiera de estos marcos, desde la propuesta de Moser hasta la concepción de la “vulnerabilidad sociodemográfica”, es notoria una acumulación en por lo menos los siguientes aspectos: los estudios de Moser llamaron la atención sobre la importancia de considerar la configuración de activos de la familia y su dinámica; los estudios generados en el marco de la CEPAL-Montevideo hicieron lo propio con respecto al concepto de “estructura de oportunidades” y la propuesta de CELADE-CEPAL retoma las aproximaciones anteriores para elaborar un marco comprensivo de la vulnerabilidad asociada a los factores de población que se resume en el concepto de “riesgo sociodemográfico”.

d) Un cambio de óptica

El enfoque de vulnerabilidad implicó un cambio en tres aspectos: la *centralidad*, que pasó a ocupar la unidad familiar como objeto de análisis, la importancia que adquirió la *estructura de estratificación social* como contexto de referencia, y la problemática de los *valores y la cultura* asociados a los cambios en los patrones de conducta. Más que enfatizar en cada aspecto considerado aisladamente, se trató de un triángulo integrado de la vulnerabilidad social o, si se quiere, de un único núcleo de problemas.

En primer lugar, parece claro que la importancia del estudio de la familia significó algo más que la incorporación de “factores familiares” al análisis de las relaciones entre población y sociedad. La familia se volvió central como objeto de estudio porque significó un cambio radical de perspectiva sobre cómo explicar los comportamientos individuales. Se introdujo la noción de que los individuos hacen, desean o se comportan de cierta manera porque son influidos por las características y dinámicas de las instituciones a las que pertenecen. En segundo término, el cambio en las estrategias de investigación desde el nivel macro social al micro familiar resultó de la necesidad de abrir “la caja negra” y así esclarecer los mecanismos que explicaban los comportamientos agregados usualmente registrados por estadísticas o indicadores de diversa naturaleza. En tercer término, la centralidad de la unidad familiar también evolucionó con el tiempo para responder a diferentes preguntas e inicialmente el interés estuvo orientado hacia el conocimiento de la dinámica familiar, por ejemplo, el proceso de toma de decisión entre cónyuges, la fecundidad deseada, los niveles de información sobre métodos anticonceptivos, etc. Posteriormente, el estudio de la familia se volvió estratégico para comprender los comportamientos

y las trayectorias de vida de sus miembros y con ello se convirtió en un instrumento analítico fundamental del estudio de los patrones de reproducción intergeneracional, de las condiciones de vida de la familia y en particular, de la pobreza.

La desigualdad, en cuanto sistema de estratificación social, fue el segundo vértice del triángulo de la vulnerabilidad. Entre las aproximaciones al estudio de la desigualdad, los sistemas de estratificación social constituyeron una aproximación conceptual más comprensiva que la distribución del ingreso para captar la diferenciación y jerarquización de las familias y los individuos en la sociedad (por ejemplo, diferenciales de capital educativo de los hogares o de capital social). No hay nada de novedoso en esto, pero los ingresos —tradicionalmente la dimensión privilegiada del análisis— son un componente de esa estratificación. La suerte y el bienestar de una familia o de sus miembros no son determinados solo por su nivel de ingresos ni éste puede considerarse una aproximación adecuada al paquete de activos de los hogares. El avance en la comprensión de la formación, uso y reproducción de activos sociales en el estudio de los patrones de reproducción de la pobreza es una transformación de enormes proyecciones analíticas porque permitió desarrollar una serie de marcos interpretativos, conceptos, índices e indicadores que procuraron examinar la dinámica del fenómeno de la pobreza y sobre todo, permitieron estudiar la movilidad social y las trayectorias del bienestar de las familias con portafolios de activos reducidos. Allí radica la importancia de los conceptos de vulnerabilidad, exclusión y desafiliación institucional que procuraron captar la dinámica de los sistemas de estratificación y los destinos sociales de los individuos asociados a las condiciones de base de la familia. El segundo campo estuvo en el análisis de la dinámica poblacional en tanto factor contribuyente a la movilidad social a partir de la consideración de los diferenciales de fecundidad entre estratos sociales (movilidad por razones demográficas). En la medida en que las clases medias y altas comenzaron a reducir la fecundidad antes que los sectores bajos urbanos y los rurales, interesó conocer su impacto sobre la movilidad social como consecuencia del vacío relativo en la reproducción de la población de los sectores más altos de la sociedad. Ello favoreció que los hijos de padres de origen social bajo ocuparan posiciones ocupacionales que no podían ser llenadas por el número de hijos pertenecientes a los estratos medios y altos.¹⁰ Las preguntas han girado en torno a la vigencia temporal de este tipo de mecanismos como resultado de las cambiantes tendencias de la reducción de los diferenciales de fecundidad.

En tercer lugar, el énfasis puesto en el plano de la cultura y de los valores buscó comprender el plano subjetivo de los cambios de conducta de los individuos y de las familias como unidad de análisis. La primera convicción fue que se conocían con bastante precisión los cambios objetivos de los patrones de fecundidad y natalidad o de otros comportamientos reproductivos, pero muy poco acerca del significado subjetivo de las acciones ni las razones que los actores atribuían a sus propios cambios. La convicción se sustentó en la naturaleza misma de la transición demográfica que implicaba por definición, transformaciones mayores en las actitudes, valores, creencias y expectativas de los individuos (por ejemplo, sobre el número de hijos, el trabajo remunerado de la mujer, la distribución de poder y legitimidad entre los miembros de la pareja). Pero la consideración de las orientaciones valorativas resultó básicamente de la preocupación por comprender tanto las conductas individuales como las colectivas. En este sentido, el tema de género detonó buena parte de los estudios orientados a estos tópicos; lo mismo sucedió con el análisis y tratamiento de las subculturas nacionales o regionales referidas a las diferentes formas de conducta reproductiva, de la organización familiar, de la división de roles sociales y la centralidad y multiplicidad de roles de la mujer en el hogar.

¹⁰ A este tema se puso poca atención, en comparación al otorgado al estudio de la movilidad inducida por cambios productivos. Sobre este aspecto, véase Filgueira y Geneletti (1981).

También se puso atención a los procesos colectivos que tienen por efecto modificar o estimular a lo largo del tiempo conductas inicialmente estigmatizadas por la sociedad y luego aceptadas o valoradas positivamente. Gran parte de la controversia en torno a la presencia o no de patrones propios de la “segunda transición demográfica” en América Latina tiene mucho que ver con el plano de los valores.

Por último, la mirada al plano de la cultura se fundamentó en otros dos intereses; 1) el carácter del avance de nuevas pautas de comportamiento que se reproducen por el “efecto difusión” y 2) la naturaleza conflictiva de las transformaciones culturales y valorativas. En otros términos, el “conflicto cultural” a que están sometidos los individuos entre sollicitaciones opuestas derivadas del choque de diferentes valoraciones y sus consecuencias sobre la organización, estabilidad y cohesión de la familia. La otra cara del conflicto estuvo en las experiencias de planificación familiar de la región con el objeto de reducir la fecundidad ante la manifiesta resistencia cultural al cambio de los patrones tradicionales de procreación.

Finalmente, la integración de esos tres planos en el análisis de la población es un proceso en el que la formulación de preguntas y el desarrollo de los temas de investigación avanzan con diferente rapidez. Los intentos por ofrecer marcos conceptuales sobre la vulnerabilidad sociodemográfica deben ser vistos como un esfuerzo en procura de favorecer esa integración. Las tres transiciones señaladas permiten construir los escenarios futuros del riesgo de hogares e individuos.

IV. Población, desarrollo y equidad

1. La identificación de condiciones y grupos de riesgo

En este documento, el análisis de la estructura de vulnerabilidad sociodemográfica se presentará desagregado en los dos grandes componentes de la transición demográfica: el primero —desarrollado en este capítulo— se refiere a la vulnerabilidad sociodemográfica que resulta de las transformaciones de la llamada (ahora) primera transición demográfica; el segundo —que será abordado en el capítulo siguiente— se refiere a la segunda transición. Una distinción de esta naturaleza es más fácil de formular que de llevar a cabo. No existen suficientes evidencias respaldadas por la investigación para distinguir —con precisión y en diversas circunstancias— cuándo ciertas vulnerabilidades son consecuencia de procesos de cambio operados según el tipo de transición. Sin embargo, en el plano teórico y conceptual y también con la investigación empírica, es posible adelantar especificidades asociadas a diferentes procesos demográficos.

Los estudios sobre la vulnerabilidad sociodemográfica son muy numerosos y aseguran que no se trata de una categoría uniforme e incluyen el aporte de múltiples disciplinas sociales al mismo tiempo que representan paradigmas distintos. La acumulación de conocimientos se ha producido en forma interdisciplinaria y con predominancia de los aportes de la demografía, sociología y antropología cultural. A diferencia de la aproximación de la economía

neoclásica, y por tratarse de vertientes del análisis social con orígenes y tradiciones muy diversas, no se desarrollan alrededor de un paradigma único basado en un núcleo duro de proposiciones compartidas como ocurre en el primer caso (Smelser y Swedberg, 1994).

Las principales preguntas sobre los escenarios de riesgo sociodemográfico y sus efectos en la sociedad, vinculados a otras transformaciones socioeconómicas cambiaron en los últimos años. Gran parte de las interrogantes del período inicial de la transición demográfica perdieron importancia relativa frente a otros temas. Y también cambiaron las estrategias de investigación que se movieron desde los enfoques agregados de tipo macro social hacia estudios puntuales de tipo micro. Entre las principales preocupaciones emergentes, más que la pobreza en sí, sobresalió el intento por identificar: a) los mecanismos que favorecen una propensión de los hogares y de las personas a caer bajo la línea de pobreza, b) la reproducción intergeneracional de la pobreza, y c) las configuraciones sociodemográficas que operan como barreras para que los individuos y los hogares puedan desprenderse de la condición de pobre.

La acumulación de conocimientos desde esta perspectiva, si bien no considera como superada la interrogante acerca de los efectos negativos del crecimiento poblacional, por lo menos no le otorga la misma importancia que en el pasado. En algunos casos, se debe a que, si los supuestos eran correctos, el problema actual de América Latina abandona el centro de atención en la medida en que la transición demográfica continuó y sólo queda unos países que representan un porcentaje reducido de la población en los que perduran comportamientos demográficos tradicionales y, sobre todo, elevados niveles de fecundidad. Además, en el debate sobre las opciones contrapuestas entre métodos coercitivos de control de la natalidad y métodos no coercitivos (difusión de información, educación sexual, atención materno-infantil, etc.) han predominado los segundos; éstos desplazaron el foco de atención del crecimiento poblacional hacia la propuesta de la política de población centrada en la “salud reproductiva”. En este caso, las razones que fundamentan esta política está alejadas intencionalmente de objetivos controladores, aunque sus resultados puedan conducir a un descenso de la fecundidad.

Las otras tres áreas —que han experimentado un creciente desarrollo en el estudio de los efectos de la primera transición demográfica sobre los cambios en la distribución etaria, las consecuencias de la dependencia demográfica y las capacidades diferenciales de los hogares para agregar activos a sus miembros— pasaron a ser el principal campo de investigación.

2. Los efectos de la primera transición

Entre los riesgos atribuidos a las cambiantes condiciones de los factores de población, los estudios han identificado a los derivados de los componentes de la transición demográfica y sus derivaciones más inmediatas; la mortalidad (alta), la fecundidad (elevada), el crecimiento acelerado de la población y la infantilización de la dependencia demográfica (CEPAL, 2002c). Un escenario de riesgo sociodemográfico de esta naturaleza corresponde a países que registran un notorio rezago de la transición demográfica en relación a la región o bien corresponde a los escenarios del pasado en los países que avanzaron en la transición hacia etapas superiores. Sin embargo, este escenario continúa siendo también el predominante en determinados fragmentos de los países de la región. En particular, en los sectores populares urbanos y rurales de bajos ingresos, aunque el país pueda registrar agregadamente índices de una fase avanzada de la transición. En tal sentido, estos sectores se caracterizan por tener los perfiles de riesgo correspondientes al “núcleo duro” de este tipo de vulnerabilidad sociodemográfica.

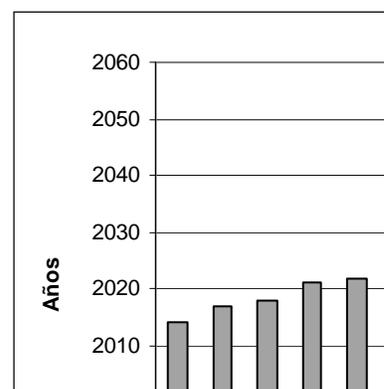
Con el avance de la transición, se introducen otros problemas que surgen de la modificación de la estructura de edades, en la que comienza a generarse una nueva categoría social de riesgo: los

adultos mayores. En la medida en que los países transitan hacia las etapas finales de la transición, existe un período con una baja en la dependencia demográfica, que surge de la reducción de los dependientes jóvenes sin que todavía se incrementen los dependientes mayores. En una etapa subsiguiente, las ventajas relativas tienden a cancelarse. Además de los problemas específicos de cada tipo de dependencia demográfica para la unidad familiar, el cierre del período de bonanza introduce nuevos dilemas a nivel macro social.

El concepto de “ventana de oportunidades” o “bono demográfico” procuró captar precisamente esta situación de transición del primer efecto de la caída de la fecundidad, en la que se registran las condiciones más favorables de la estructura etaria de la población, debido a la baja tasa de dependencia: la proporción de niños y adolescentes se reduce sin que crezca significativamente la dependencia de las edades mayores (Duryea y Székely, 1998; Magno de Carvalho, 1998). Se asume que, *ceteris paribus*, en esta etapa los valores más elevados del cociente activos/dependientes deberían mejorar significativamente el producto por trabajador (familiar y agregado) y favorecer una distensión relativa de la carga fiscal orientada al gasto social. Con ello se generarían condiciones favorables para el desarrollo económico.

En América Latina se ha insistido reiteradamente sobre la conveniencia de que los gobiernos aprovechen la “ventana de oportunidades” mediante efectivas políticas de desarrollo antes de que desaparezcan las ventajas comparativas de la etapa de baja dependencia. Una vez pasada la etapa “fácil”, la relación activos/dependientes se hace nuevamente desfavorable y con ello se asiste, en materia de políticas, a un nuevo dilema “redistributivo generacional”: la necesidad de atender a través del gasto público social, a una población dependiente joven (educación, salud, atención materno-infantil) y a una población que envejece (seguridad social, pensiones y jubilaciones, salud).

Gráfico 5
AMÉRICA LATINA: ÚLTIMO AÑO DE LA VENTANA DE OPORTUNIDADES



Fuente: Duryea (1998).

Si se remueve el supuesto “*ceteris paribus*” y se consideran los cambios en el mercado de trabajo, los desafíos son aún mayores en el nuevo escenario globalizado, pues las nuevas formas contractuales, la inseguridad laboral y el desempleo reiterado imponen nuevas cargas fiscales a los recursos orientados a la protección de la población activa (por ejemplo, seguro de desempleo y otros mecanismos de protección como la capacitación para el “reciclaje laboral”).

Antes o después, y con ritmos y velocidades variables, todos los países desarrollados o en desarrollo han pasado, o están pasando, por esta secuencia de la dinámica poblacional, producto de las oscilaciones en la magnitud y tipo de dependencia. Entre las regiones en desarrollo, la región está en una etapa avanzada de la transición demográfica (reduce su tasa de crecimiento de la

población y está en una etapa de dependencia intermedia). Con ello sigue, tardíamente, a las naciones del Este de Asia y se anticipa a las regiones de África y el Sur de Asia.

La ventana de oportunidades no tiene el mismo horizonte temporal para todos los países de la región. Los puntos de partida y las trayectorias de cada país indican que si algunos tienen por delante un período relativamente prolongado de distensión, otros (Uruguay, Brasil y Chile) se están aproximando rápidamente al cierre de las oportunidades entre los años 2015 y 2020. Cabe preguntarse, entonces: ¿por qué la dependencia demográfica se vuelve un factor de riesgo?

3. Transición demográfica, dependencia demográfica y riesgo

La investigación económica —sin adherir a los marcos interpretativos de la vulnerabilidad social y sociodemográfica— hizo un aporte importante a la identificación de los escenarios de riesgo. El enfoque económico adopta la transición demográfica como campo privilegiado de la aplicación de la teoría neoclásica y de los principios de racionalidad del actor. El punto de partida para examinar los efectos del crecimiento económico sobre la pobreza está dado por la sucesión de etapas de la transición demográfica.

a) Tres efectos sobre la pobreza

Parece existir algún consenso entre los economistas en cuanto a que la transición demográfica incide sobre la pobreza a través de tres mecanismos: el primero, de tipo macro, es el efecto del cambio de la población sobre el crecimiento económico vía ingresos, consumo y ahorro (efecto crecimiento). Como consecuencia de una reducción de la población, tanto el crecimiento del producto por trabajador como el crecimiento del ahorro, de acuerdo a la teoría neoclásica del crecimiento, experimentarían un efecto favorable pero transitorio, hasta que el equilibrio sea restablecido (Lustig, Birdsall y das Gupta, 1998; Birdsall y Sinding, 1998). La orientación del ahorro en el ciclo de vida cambia con la transición demográfica. Cuando se reduce la población y se produce una reducción relativa de las edades jóvenes, el ahorro se incrementa y ello no sucede cuando es acompañada por un crecimiento de la población mayor de 65 años. En este caso, la orientación del ahorro hacia la previsión social hace caer el ahorro agregado (Kelley y Schmidt, 1997).

El segundo mecanismo es el efecto distribución que, en general, se refiere a la distribución del ingreso. Una elevada tasa de fecundidad (con o sin reducción de la mortalidad) reduce en términos absolutos la capacidad de los hogares pobres para lograr determinado nivel de consumo total del hogar. Para ello confluyen cuatro procesos: 1) la sobrecarga de los costos marginales de los menores dependientes, 2) las limitaciones de movilizar la fuerza de trabajo adicional del hogar, 3) la devaluación de los retornos y, 4) el deterioro de su capacidad de ahorro (Eastwood y Lipton, 1998). El efecto dependencia es un componente del efecto distribución. Una fecundidad elevada puede afectar la distribución del ingreso negativamente si los nuevos nacimientos se concentran en los sectores pobres. Por esta razón, se espera que el primer impacto del crecimiento de la población, producido por el doble proceso de descenso de la mortalidad y estabilidad de la fecundidad, conduzca, en una primera etapa, a mayores niveles de desigualdad y pobreza, y permanezca hasta que la caída de la fecundidad de los pobres adquiera niveles que mejoran la relación adulto/menor en el hogar (en lo que cuenta también la inercia de la estructura de edades expresada en la resistencia al descenso de la natalidad en estructuras de edades jóvenes).

De acuerdo con los supuestos de la teoría, los efectos distributivos se traducen en concentración porque la transición demográfica contribuye transitoriamente a una mayor desigualdad debido a la dinámica de los diferenciales de fecundidad. Esto es así, porque la

transición opera de “arriba abajo” mediante procesos en los cuales la fecundidad y la mortalidad descienden con diferentes velocidades según los estratos sociales. Los diferenciales de fecundidad son elevados en las etapas intermedias de la transición demográfica pues la caída de la fecundidad comienza o se adelanta en las clases medias y en los estratos bajos integrados antes que se difunda hacia los sectores más deprivados. Como consecuencia, los efectos adquisición y dependencia tienen en los diferenciales de fecundidad un potente mecanismo de ampliación y reproducción de la desigualdad. Sus efectos serán más prolongados y críticos y afectarán más a los sectores de menores ingresos en la medida en que los diferenciales demoren en aproximarse a cero.

El tercer mecanismo —efecto conversión— examina cómo la transición demográfica altera el bienestar y las capacidades de los hogares pobres en un nivel dado de ingresos y consumo. La pregunta en este caso es si una alta fecundidad contribuye a reducir la eficiencia del hogar para transformar un nivel determinado de ingresos por adulto equivalente en bienestar y agregar capacidades adicionales a sus miembros. *Ceteris paribus*, una alta tasa de fecundidad resiente el acceso a la educación y a la salud, demanda mayor atención materna, sobrecarga al hogar con tiempos y gastos, descarta las ventajas de la economía de escala debido a la creciente congestión de los costos marginales y deteriora la formación de sus hijos para reconvertir posteriormente su condición de pobre. El sendero de los hogares de bajos ingresos con formación de la pareja a edad más temprana que los hogares ricos e iniciar la procreación antes y espaciar menos los nacimientos disminuye la eficiencia del efecto conversión, que puede verse como contracara de la “reproducción intergeneracional de la pobreza”.

Desde otras perspectivas disciplinarias, y salvando las diferencias terminológicas, los resultados de los estudios confirman la importancia de considerar los cambios en la estructura de edades y de la dependencia demográfica como factores relevantes para identificar escenarios de riesgo. No obstante, existen algunos aportes importantes cuando se consideran las restricciones no económicas que imponen limitaciones a los hogares con alta fecundidad y elevada tasa de dependencia demográfica.

En la investigación demográfica y sociológica reciente, el efecto de la dependencia demográfica y el efecto conversión muestran resultados consistentes con los estudios económicos, aunque enfatizan otros aspectos. En los países en desarrollo se confirma que las familias más numerosas tienen mayores índices de incidencia de la pobreza. Esta incidencia es mayor cuando se considera el tamaño de la familia según el número de hijos en el hogar. Los modelos que efectuaron comparaciones entre los hogares pobres y no pobres, indican que la dependencia demográfica infantil fue responsable de una parte importante del efecto distribución que se expresa por el nexo entre alta fecundidad y mayor pobreza (Eastwood y Lipton, 1998).

Menos claro —y menos estudiado— es el efecto de la presencia de personas en edades superiores a 65 años en familias extendidas “multigeneracionales”. En este caso, hay evidencias contradictorias sobre la incidencia de la dependencia de edades mayores con respecto a la relación dependencia – pobreza. El grado de desarrollo de los sistemas de seguridad social y la cobertura alcanzada, parece favorecer una relación negativa de tipo “mayor dependencia – menor pobreza”, en cambio, cuando la protección de los adultos mayores radica en el ámbito de la familia, el signo se invierte.

Las evidencias sobre el efecto conversión muestran que las familias muy numerosas y de bajos ingresos invierten menos recursos y disponen de menos tiempo para asegurar a sus hijos niveles satisfactorios en materia de educación, salud y nutrición. Registran peores condiciones para cumplir con las funciones básicas de socialización, carecen de capacidades relativas para dar seguimiento a la trayectoria escolar de sus hijos; al mismo tiempo, en esos hogares la madre se encuentra más expuesta a problemas y contingencia de salud, en particular, en sus embarazos.

El principal aporte de los estudios sobre las condiciones de base de la familia de origen radica en detectar no sólo un tipo particular de vulnerabilidad (déficit o limitación de activos de los miembros de la familia) sino en las implicaciones a largo plazo de las condiciones iniciales del hogar sobre las trayectorias futuras. En este sentido, la pertenencia a cierto tipo de hogar y las decisiones que adoptan sus miembros constituyen determinantes de primera magnitud sobre sus trayectorias futuras (Keister, 2003). Decisiones como la edad de formación de la pareja, la edad en la que se tiene el primer hijo, el abandono escolar, o la incorporación al mercado de trabajo de jóvenes y adolescentes conforman procesos de emancipación cuyas consecuencias se proyectan a lo largo de toda su vida (Riley, Foner y Waring, 1988; Filgueira, 1998a, Filgueira y Fuentes, 2000). El estudio de Aldaz-Carroll y Morán (2001) —que comprende a 16 países de la región— muestra que individuos pobres con menos hermanos, mayor nivel educativo de sus padres, residencia urbana, que han asistido al nivel preescolar y nacidos de madres que no han tenido experiencias de embarazo adolescente, tienen mayores probabilidades de finalizar el nivel secundario de estudios.

b) El embarazo adolescente

A pesar del sistemático descenso de la fecundidad en la región, la fecundidad adolescente se ha mostrado más reacia a bajar. Incluso durante la década de los noventa, en nueve países se constata un crecimiento del número de mujeres que han sido madres antes de llegar a los 20 años (Paz, 2003). Varios estudios muestran que la fecundidad adolescente tiene características propias y que las políticas globales de descenso de la fecundidad no son efectivas en esta subpoblación.

El embarazo adolescente expresa una transición social a destiempo, que perjudica a los niños, a las madres y a sus familias. El perjuicio sobre los niños se manifiesta en múltiples aspectos: en muchos casos son criados por otras niñas que no han consolidado su posición social y familiar o por los padres de la madre. Las madres adolescentes se ven privadas del proceso de acumulación de activos (generalmente desertan del sistema educativo) lo que les traerá problemas de largo plazo en la conformación de su proyecto de vida, y su incorporación al mercado de trabajo suele ser intermitente sin que logren generar una red de relaciones laborales que les sirva de apoyo. Los trabajos realizados sobre el tema, enfatizan el estudio de las pautas culturales que regulan la tríada de inicio de la actividad sexual, inicio de la nupcialidad e inicio de la procreación y muestran que éste es uno de los comportamientos que más se diferencian según clase social. Las adolescentes de sectores acomodados retrasan el inicio de las tres transiciones y se mantienen en el sistema educativo por más tiempo. Entre los sectores menos pudientes se polariza la situación y muchas adolescentes inician su vida sexual sin conocimiento o uso de métodos anticonceptivos. Con ello inician la maternidad, que se anticipa a la decisión sobre su vida en pareja.

El embarazo adolescente es un mecanismo evidente de reproducción intergeneracional de la pobreza y constituye un escenario particular de riesgo sociodemográfico. Las madres adolescentes no han acumulado activos suficientes para encarar la socialización de sus hijos, no solo por la escasa experiencia laboral y educativa sino en muchos casos por la inexistencia de apoyos sociales que le permitan encarar esta tarea. Esa vulnerabilidad inicial caracteriza la trayectoria futura de la madre con las dificultades de generar activos y se transmite a los hijos, que enfrentarán transiciones hacia la adultez iniciadas en situaciones adversas.

c) La migración y los riesgos sociodemográficos

Williamson mostró que, en distintas épocas y contextos históricos, la demografía desempeña un papel importante en el crecimiento económico y en el nivel de desigualdad (Williamson, 1991, 1997) y señaló que, en la primera etapa de globalización en las economías atlánticas, la migración masiva de los países europeos (empobrecidos, con escasez de tierra y abundancia de mano de obra) a nuevos territorios (los Estados Unidos, Australia, Canadá), ricos en recursos naturales, abundante

tierra y escasa mano de obra implicó un crecimiento de la desigualdad entre 1870 y 1913 en los países receptores y se redujo en los de origen. La mayoría del efecto sociodemográfico está en el cambio de las relaciones de dependencia que implica la migración.

Luego de comenzadas las barreras a la inmigración (desglobalización a partir de la primera guerra mundial) la relación entre migración y desigualdad desaparece. La lección que transmite Williamson es que no se puede esperar una convergencia irrestricta de los países frente a esta situación y que depende de su etapa de desarrollo económico. No es fácil establecer una correlación simple entre migración y desigualdad sin considerar el estadio de desarrollo, la apertura mundial, la oferta de educación y la situación demográfica, entre otros aspectos.

La emigración internacional ha ido en aumento y los flujos migratorios se dirigen cada vez más hacia los países desarrollados. Los estudios que han analizado la selectividad de la migración internacional muestran, sin embargo, que en muchos casos, no son los pobres los que mayoritariamente migran. Diversas barreras culturales y materiales se erigen para impedir que los sectores más deprimidos opten por la estrategia de migración internacional. En muchos países centroamericanos, los movimientos migratorios hacia los Estados Unidos son generalizados y la dinámica de esa migración de miembros de la familia crea ingresos que permite, en muchos casos, que los hogares no caigan por bajo los umbrales de pobreza.

La importancia de las remesas en los países de origen de los migrantes ha ido en aumento. Estimaciones recientes muestran que las remesas se triplicaron entre 1990 y 2000, pasando de 4.766 millones de dólares a 17.334 millones al final de la década (CEPAL, 2002a). Dichos flujos cobran importancia en la medida en que más deprimidas sean las áreas de origen de los migrantes. Diversos estudios sobre el uso de las remesas muestran que una gran proporción es utilizada para el consumo del hogar y que en contados casos se usan para fines productivos. El desafío de los gobiernos “emisores de población” sigue siendo buscar modalidades que potencien el uso productivo de las remesas. Si bien las cifras globales son muy voluminosas, su atomización a cada familia de migrante hace que el potencial productivo se diluya y que no se registren casos exitosos de promoción de remesas con fines productivos.

Otro efecto potencial de la migración internacional es que los migrantes liberan puestos de trabajo en los países emisores que pueden ser llenados por otros trabajadores, descomprimiendo así la tasa de desocupación. En América Latina, los flujos migratorios hacia el exterior se dan en contextos de crisis económicas, lo que muchas veces inhibe el posible efecto de “lista de espera”: en vez de liberar el puesto para que lo llene otro, las unidades productivas aprovechan la circunstancia para ajustar el personal al contexto recesivo. En los casos en que el mercado de empleo está permeado por pautas particularistas e informales, al irse el trabajador desaparece la actividad. Este posible efecto positivo para otros trabajadores locales es bastante menor si lo comparamos con el efecto indirecto del incremento de la tasa de dependencia por salida de trabajadores activos.

d) El mosaico urbano y la segregación residencial

La segregación residencial que existe en las sociedades latinoamericanas es expresión geográfica de la desigualdad social que se ha vuelto un sello característico en comparación con otras regiones del mundo. La concentración de los pobres en determinadas áreas de la ciudad, con su contraparte de barrios de nivel medio y medio alto en áreas residenciales que gozan de una infraestructura de servicios superior tiende a producir una creciente homogeneidad segmentada de la composición social de la ciudad. Con ello, la interacción social se establece entre “iguales”, favorecen el desconocimiento mutuo y la formación de estereotipos sobre “los otros”, y no promueve acciones de tipo colaborador en la medida en que los costos de oportunidad para una acción de este tipo se vuelven excesivamente elevados. Sabatini (1999) señala que otra dimensión importante de la segregación reconocida por los teóricos que han estudiado el tema es el grado de percepción subjetiva que tienen los actores sobre estas discontinuidades materiales.

La segregación residencial es una característica típica del ámbito urbano y su equivalente en el ámbito rural obedece más bien a un aislamiento con la sociedad en general. La segregación urbana puede devenir en verdaderos guetos urbanos, con marcado aislamiento social de sus residentes, que suelen generar patrones normativos alternativos y subculturas marginales. En muchas ciudades latinoamericanas, la diferenciación de desigualdad social se asocia con fuertes diferencias étnicas o raciales, generando enclaves que nacen de la discriminación social y de la dinámica urbana de segregación espacial.

La segregación espacial actúa como freno a la integración social de los miembros más desfavorecidos. Kaztman, en un estudio pionero sobre Montevideo, mostró cómo la estructura social del vecindario tiene un efecto importante sobre los comportamientos de riesgo de niños y jóvenes. Incluso controlando por el clima educativo del hogar, el ingreso *per cápita* y la estructura del hogar, los niños que provenían de vecindarios con menor proporción de ocupados de alta condición social, presentaban mayores índices de rezago escolar (Kaztman, 1999; 2002). Lo mismo se verificó cuando se analizó la probabilidad de que en un hogar haya un joven que no estudia y no trabaja. En suma, las ciudades segregadas se enfrentan a problemas de integración social de los pobres, lo que se traduce en un obstáculo adicional para que estos sectores puedan beneficiarse de los efectos del desarrollo económico.

La segregación residencial y la migración interna han sido analizadas por el CELADE en cuanto parte constitutiva de la “transición urbana” que experimentó la mayoría de los países de la región en pocas décadas. Todo indica que los riesgos asociados a la misma parecen ser menores del anticipado “caos urbano”, particularmente en las grandes metrópolis. La formación de barrios y áreas marginales con casi exclusivamente pobres constituye un tipo de vulnerabilidad sociodemográfica muy difícil de erradicar.

V. De la primera a la segunda transición demográfica: cambios en la estructura de riesgos

La teoría de la primera y la segunda transición demográfica han sido intentos de explicar, con un conjunto integrado de proposiciones teóricas, los grandes cambios que experimentan las poblaciones mundiales. Representan grandes síntesis que dan coherencia explicativa a un conjunto de cambios fundamentales de la dinámica de una población.

Sin duda, la (ahora primera) transición demográfica representó el marco analítico más comprensivo para caracterizar el desarrollo de la dinámica de la población en la región. A pesar de que para muchos no alcanzaba a ser una teoría científica sino una generalización de regularidades empíricas sobre las fases que atravesaba la población, desde un estadio de fecundidad natural hasta otro de fecundidad controlada, tuvo un rol fundamental en la caracterización de los estadios poblacionales y fue muy influyente en sus recomendaciones de política poblacional.

Mientras la primera transición demográfica fue —en sus formulaciones originales— un proceso concomitante con los procesos de modernización, industrialización y urbanización de los países, en la segunda transición el énfasis aparece más centrado en cambios en cuestiones valorativas o subjetivas. Aunque en las dos formulaciones siempre se apeló a modelos multivariados de causación, con factores estructurales asociados a cambios en las orientaciones valorativas de los individuos, la primera transición fue siempre entendida como más

“estructuralista” que la segunda. Muchas explicaciones de sus fases no necesitaron apelar a ningún proceso de conciencia a nivel individual para explicar el cambio de un estadio a otro. La segunda transición es casi incomprensible sin el recurso a los cambios normativos que guían la acción.

En América Latina existe un creciente interés por comprender la dinámica del cambio familiar y muchos autores no niegan la utilidad de comparar los cambios ocurridos con lo que en Europa se ha dado en llamar la segunda transición demográfica. Pero existe gran controversia en tal sentido (García y Rojas, 2002). Varios países están ya en la fase avanzada de la transición demográfica (Chackiel, 2001) y su evolución futura no cuenta con un marco interpretativo integrador que explique su desarrollo. En el estadio de la post-transición, se asume que la población crecerá de forma casi estacionaria y que su estructura de edades envejece al punto que las relaciones de dependencia de la población mayor de 60 años pasan a tener más preponderancia que las de la población menor de 14 años.

La segunda transición demográfica estaría marcada por el aumento de los divorcios, la pérdida de legitimidad del casamiento —como forma de convivencia y como marco institucional para la crianza de hijos— la diversificación de las formas de coresidencia y el retraso del matrimonio. Un fino hilo conductor une y da coherencia a esta larga enumeración: la creciente autonomía individual (sobre todo femenina) estaría cuestionando el modelo de familia patriarcal, y presionando hacia un modelo familiar más centrado en la negociación permanente entre los miembros de la pareja. Si antes las identidades y los roles familiares eran derivados de la religión o de la tradición, ahora el individuo —desligado del control de las doctrinas políticas y religiosas— negocia a cada paso su autonomía y su forma de realización. De esta forma, el curso de vida de los individuos se vuelve más complejo e imprevisible.

Existe una creciente preocupación por la amenaza de que algunos rasgos del patrón de familia emergente generen mayor vulnerabilidad entre la población de menores recursos. Si bien a medida que los países avanzan en la primera transición demográfica el número de personas bajo la línea de pobreza disminuye, es posible que los países de transición demográfica más avanzada enfrenten desafíos y vulnerabilidades muy diferentes a los de la primera transición.

Si bien es cierto que la evidencia en la región no es concluyente sobre los efectos negativos de las nuevas formas familiares, varios trabajos empíricos han apuntado a relacionar problemas de desempeño social con las formas familiares emergentes (Filgueira, 1996; 2000). Generalmente los estudios apuntan a mostrar una correlación importante entre ciertas configuraciones familiares, los desempeños de los niños en esos hogares y las trayectorias laborales de la mujer.

Al final del camino de la transición demográfica, aparece un mundo dominado por la incertidumbre y la autonomía personal, donde las instituciones pierden peso ante los efectos autonomistas del mercado de consumo, la incertidumbre laboral y el influjo de los medios de comunicación. Los problemas demográficos ya no se solucionan con recetas simples como “bajar la tasa de fecundidad a nivel del reemplazo”, ni tienen el nivel de consenso casi universal de las recomendaciones sobre “bajar la tasa de mortalidad infantil”. En el nuevo escenario, la política social se vuelve más política: cuestiones sobre la libertad individual y el derecho a elegir se contraponen con las grandes ideologías estructuradoras. Las nuevas vulnerabilidades tienen lecturas diversas. Al romperse el consenso sobre “el modelo” de familia, la diversidad de lo social encuentra adeptos y disidentes. Adquieren legitimidad nuevas identidades sexuales (Castells, 2003) y el estigma social que caía sobre la fecundidad extramarital, el divorcio y la homosexualidad cede terreno.

La segunda transición, ¿una tendencia universal?

Cuando se argumenta que la segunda transición demográfica no está todavía presente en América Latina, es necesario considerar el notable paralelismo existente entre la primera transición y la segunda. Hay tres elementos que debieran ser tomados en cuenta: a) la primera transición comenzó en Europa (o en los países desarrollados) y se difundió hacia los países del tercer mundo; b) internamente, comenzó por la transformación de las pautas reproductivas de los estratos medios y medios altos y luego se difundió hacia los estratos bajos, c) en América Latina, los países con mayores niveles relativos de desarrollo económico y modernización social fueron los que se “adelantaron” relativamente a los países menos desarrollados. Esta pauta es la misma que registran hoy algunos indicadores (o “proxies”) de la segunda transición.

Para que avance la transición demográfica es necesario un proceso de difusión de pautas de comportamiento. Tanto en la primera como en la segunda transición hubo sectores y regiones avanzados y rezagados en la adopción de los nuevos comportamientos. Si bien los planteos iniciales de Notestein se referían a cambios estructurales que llevaban a cambios ideacionales (la modernización cambiaba el rol de los hijos en el sistema familiar), las revisiones recientes de los determinantes de la fecundidad concluyeron que los cambios económicos estructurales no bastaban para explicar la pauta de cambio ni en los países Europeos ni en las naciones del tercer mundo. Varios autores que analizaron los resultados del *Princeton European Fertility Project* concluyeron que la baja de la fecundidad se ajustaba mejor a una explicación difusionista que a cambios económicos estructurales (Knodel y van de Walle, 1986).

Lesthaeghe y Neels (2001) señalan que las mismas regiones que primero adoptaron las innovaciones culturales de la primera transición demográfica fueron también las primeras en adoptar la segunda generación de innovaciones. No es extraño que la segunda transición demográfica comience en los países del cono sur, pioneros en el descenso de la fecundidad.

Es poco probable que el crecimiento de las tasas de divorcio o la penetración creciente de la “unión conyugal consensual” se deba principalmente a un avance de las formas tradicionales de convivencia de la pareja o a los efectos de una creciente marginalidad que se apoya en una elevada incidencia de la pobreza en los sectores bajos. En todo caso, si no se acepta que existen signos de que algo está cambiando en la región y que ese algo podría tener que ver con la segunda transición, se necesitan hipótesis alternativas que expliquen por qué el 75% de los países latinoamericanos considerados en el período de 20 años (1970-1990) incrementó la proporción de uniones consensuales y el 25% que la redujo corresponde a países de Centroamérica y el Caribe, cuya estructura de nupcialidad es reconocidamente excepcional. También debería explicarse por qué no es sólo en Argentina, Chile o Uruguay donde se da este proceso. Otros países que no están a la cabeza de la modernización social, que no son los que se adelantaron en la primera transición y que no pertenecen al “cono sur desarrollado”, como Colombia o Brasil, más que duplicaron en las dos décadas la incidencia de esas uniones.

En el plano del divorcio, Uruguay podría ser un caso excepcional de transformación exponencial de los indicadores de la segunda transición en las últimas décadas: entre 1963 y 1995 el cociente entre divorcios y matrimonios era, al inicio, un divorcio cada 12 matrimonios y al final era de un divorcio cada 2,5 matrimonios, debido a que los divorcios anuales se incrementaron un 400% mientras que los matrimonios cayeron en forma menos aguda aunque significativa (Filgueira, 1996). Ahora bien, Uruguay no es una excepción, pues Venezuela multiplicó, en el período 1970-1990, en cinco veces ese cociente, Costa Rica lo hizo por seis y en la mayoría de los otros países se duplicó. Nuevamente, el patrón dominante comprende países que no son del cono sur y las escasas desviaciones de la pauta corresponden a dos países centroamericanos. Por lo tanto, las dos transformaciones —divorcio y unión consensual— siguen una pauta clara, entregan resultados

significativos y sus trayectorias son consistentes con el avance de una segunda transición demográfica.

Cuando se examinan a más largo plazo, las pautas de crecimiento del cociente de divorcio algunos resultados son sorprendentes. Costa Rica lo hace en forma casi exponencial entre 1960 y 1980, durante las dos primeras décadas el cociente es estable (en torno a 2%), en 1980 experimenta un incremento considerable multiplicándose cinco veces, luego crece ligeramente hasta 1990, pero en sólo seis años más asciende nuevamente de 12,7% a 18,8%. Con Venezuela ocurre algo similar, hasta 1980 el cociente se mantiene estable en torno a 4 – 5%, durante el decenio de 1980 asciende hasta un 19,5% y en 1996 alcanza su valor máximo de 21,5%. Por lo general, procesos de difusión dan lugar a este tipo de crecimiento exponencial y si bien con la información disponible no se puede conocer con más precisión la dinámica interna de esa difusión, algunos resultados sugieren la necesidad de focalizar estudios sobre estas pautas.

Son muy pertinentes las observaciones de García y Rojas acerca de las precauciones que es necesario tener antes de asumir que los nuevos perfiles de la región son similares y replican lo acontecido en el mundo desarrollado. Es notorio que se trata de una tendencia en ascenso que, por ahora, no evidencia signos de reversión. Otra cosa es si los nuevos comportamientos obedecen o no a valores y actitudes de tipo “posmoderno”. No cabe duda que la población del mundo desarrollado y la de América Latina pasa por un proceso de individuación creciente que, junto con la secularización propia de la modernidad, ha dado lugar a un cambio dramático en el tipo de acción que orienta a los individuos, moviéndose desde una acción prescriptiva (tradicional) hacia una acción electiva. Esta relevancia de valores y mentalidades no sería nada nuevo en América Latina, ya que el avance de la primera transición demográfica no fue solamente un proceso estructural derivado de la industrialización o del desarrollo económico; el descenso de la fecundidad tuvo mucha relación con el creciente ingreso de la población al sistema educativo, con su mayor exposición al ámbito urbano y con la transformación de las expectativas y aspiraciones de la población.

Si la segunda transición se está desarrollando en la región, sus causas y sus consecuencias no tienen por qué ser idénticas a la de los países europeos o desarrollados. La pregunta es si se trata de dos variantes de lo mismo o de dos procesos independientes. Hay diferencias señalables entre los dos contextos en cuanto a los patrones valorativos de género que están detrás de la incorporación de la mujer al trabajo urbano, y también las hay en la socialización de los hijos o con respecto a la autonomía efectiva de la mujer. Sin embargo, el avance del divorcio, de las uniones consensuales y la probabilidad creciente de la formación de familias monoparentales con jefatura femenina a cargo de los hijos, está replicando en muchos aspectos la realidad del mundo desarrollado. Con un horizonte de vida más prolongado y con su comportamiento diferencial, en el cual el hombre es más probable que se vuelva a casar después de una disolución matrimonial —y que lo haga con mujeres más jóvenes— la permanencia de la mujer sin pareja se puede extender por un período muy extenso de su vida.

La evolución de Uruguay en las últimas décadas confirma este tipo de pautas. Probablemente sea un anticipo de lo que está por venir si son correctos los supuestos de difusión de los patrones de nupcialidad, formación de pareja y disolución del vínculo, entre clases, países y regiones. Los indicadores del estudio registran cambios no sólo en las clases medias o altas; el crecimiento de los divorcios es más elevado en los quintiles altos pero es igualmente alto en los estratos populares urbanos. Lo mismo ocurre con las uniones consensuales, cuyo crecimiento no parece obedecer a patrones tradicionales. Saber si esta es una pauta que se está generalizando en la región constituye una pregunta que sólo puede ser respondida por el desarrollo de investigaciones sobre estos tópicos, en particular, mediante la desagregación de la información según series temporales, nivel

socioeconómico de los individuos y por edades.¹¹ No es la mejor prueba de hipótesis referir el análisis a una población con un rango excesivamente amplio de edades si se quiere examinar el cambio temporal en los patrones de conducta. Tampoco es adecuado considerar la población independientemente de sus niveles socioeconómicos si la hipótesis subyacente es que el proceso avanza desde los estratos altos hacia los bajos. Los análisis excesivamente agregados, que no contemplan las hipótesis de trabajo, por lo general oscurecen los efectos.

La CEPAL agrega un análisis coincidente con los resultados generales presentados hasta aquí; su examen parte de períodos variables que cubren aproximadamente 10 años (entre 1989 y 2000) con mejor información. Diversos indicadores de la nupcialidad evidencian el aumento de los divorcios, las separaciones y la convivencia consensual en la mayor parte de los países. Lo mismo ocurre con las tendencias recientes de la proporción de uniones consensuales en jóvenes de 15 a 19 años y para mujeres en edad fértil; en este caso, en cuatro de los de seis países considerados, el indicador crece entre 38,8% y 28,2% y disminuye en un país centroamericano y otro del Caribe (entre -2,9% y -1,8%, respectivamente).

Cabe preguntarse por qué estos cambios en los patrones de comportamiento son problemas y no beneficios para los individuos y la sociedad. Parte de los desencuentros existentes en torno a este punto radica en el carácter contradictorio de los procesos que confluyen a estos resultados, algunos positivos y otros problemáticos. Mientras el divorcio y la igualdad de género, el trabajo remunerado de la mujer y su autonomía creciente, son logros trascendentes, sus efectos sobre las funciones de la familia en una etapa particular de su transición, generan problemas individuales y colectivos, con mayor razón si la incorporación de la mujer al mercado de trabajo no es una elección sino respuesta a una necesidad económica sin que cambien los patrones valorativos de la división de género. Toda transformación del modelo de familia significó profundos cambios en la organización de la sociedad, y en la actualidad no habría razones para que esto no ocurriera. Pero no se trata de identificar culpables. La atribución de “visiones nostálgicas” o abiertamente conservadoras a quienes perciben los cambios como problemáticos o la “irresponsabilidad social” atribuida a quienes los perciben positivamente, no es la forma de zanjar la cuestión.

Si algo constituye un lugar común en el análisis social, es la frecuencia con que la realidad se presenta bajo la forma de “disonancia cognitiva”, es decir, cambios que pueden ser beneficiosos para ciertos resultados no lo son para otros, medidas que pueden ser favorables para la política, son desfavorables para la economía, las ventajas de pasar a vivir en un suburbio implican mayor tiempo de transporte, y así sucesivamente. La respuesta a estos problemas es procurar mitigar o resolver la contradicción y sus consecuencias. No se sabe a ciencia cierta cuál es la familia del futuro, se sabe que la familia tradicional “proveedora” es modificada rápidamente y hay evidencias de desajustes en el plano social de las formas de división interinstitucional de la protección social que en ciertas circunstancias afectan a la familia, a sus miembros y a la organización social. Si el mercado, el Estado y la sociedad civil son los pilares de esa protección y si de alguna forma entre los tres se dividen el trabajo, los nuevos desafíos parecen demandar otro equilibrio.

La importancia del debate en torno a la segunda transición demográfica en América Latina no estriba en problemas de índole terminológico (modernidad, posmodernidad, alta modernidad) sino teórico. Los estudios sobre la familia son cada vez más numerosos, pero todavía no han acumulado lo suficiente como para conformar un paradigma orientador de la investigación. Por lo demás, despejar la interrogante si la región se está moviendo hacia patrones propios de la segunda transición demográfica es imprescindible porque el escenario de futuro implica desafíos muy diferentes en materia de política social. Los países con sistemas de protección social avanzados y con fuertes transferencias de recursos económicos y de servicios, están mejor situados para responder a los problemas de la transformación de la división interinstitucional del trabajo. Por lo

¹¹ Por ejemplo, como lo hace la CEPAL (2002c).

general, esto se hace en los países desarrollados mediante opciones que combinan dos estrategias: reforzar la familia mediante los sistemas de protección social o favorecer el desarrollo de instituciones extra familiares y redes alternativas de cuidado y protección de los hijos y de la madre.

En América Latina no existen sistemas de protección equivalentes, los recursos son escasos, la normativa jurídica es débil para garantizar esa protección, la presencia del trabajo informal resta recursos legales a la mujer —más aún en la disolución del vínculo— y las pautas culturales tradicionales en las familias de clase baja hacen de la familia una institución extremadamente frágil para adaptarse y asegurar sus funciones manteniendo su cohesión. En la medida en que los sectores medios y altos disponen de mayores recursos (económicos, capital social, pertenencia a redes, nivel sociocultural, acceso al sistema jurídico y de seguridad social) los problemas de mayor significación social se manifiestan en los sectores populares urbanos y rurales. La protección por parte de la comunidad es importante en ciertas condiciones de disponibilidad de recursos de “capital social” (comunidades étnicas, por ejemplo) pero esta no es la norma en los sectores bajos. Sería equivocado suponer que las cargas del gasto público orientado hacia objetivos sociales recién se manifiestan en forma crítica cuando los nuevos patrones demográficos pasen a ser incorporados por los sectores pobres. Si el supuesto de difusión es correcto, la sobrecarga sobre el sistema de protección y cobertura social ya se habrá manifestado antes debido a la necesidad de sostener medidas y políticas de atención dirigidas a los sectores medios y bajos integrados. Esto parece probable si se quiere evitar su desplazamiento hacia la condición de pobres.

Los riesgos implícitos del avance de la segunda transición demográfica en América Latina tienen dos caras: a) en los países que desarrollaron sistemas de protección social con niveles de cobertura media y alta, el riesgo está en la probabilidad de caída de los sectores integrados hacia la marginalidad y en la sobrecarga del sistema de protección social; b) en los países sin (o con débiles) sistemas de protección, el riesgo está en la postergación de la inclusión social de vastos sectores de la población tradicionalmente marginados debido a la superposición de las viejas y nuevas vulnerabilidades.

Cambios en los perfiles de riesgo

Es pertinente mostrar en este apartado la relación entre el grado de avance de la primera y la segunda transición demográfica y los perfiles de pobreza que emergen.

En el gráfico 6 se presentan los países ordenados según el grado de avance en la transición demográfica.¹² Los países se ordenan según su nivel de mortalidad (e_0), e inversamente de acuerdo a su nivel de fecundidad (TGF). Primero está Uruguay, seguido por Argentina y Chile, países considerados como "avanzados" en la transición demográfica. Luego aparecen una larga serie de países, que estarían en plena transición demográfica, que bajaron recientemente su fecundidad y con niveles intermedios de mortalidad. Por último hay varios países que recién estarían en fases "incipientes" de la transición demográfica como es el caso de Bolivia, o estarían en una etapa "moderada" de descenso de la fecundidad y mortalidad.

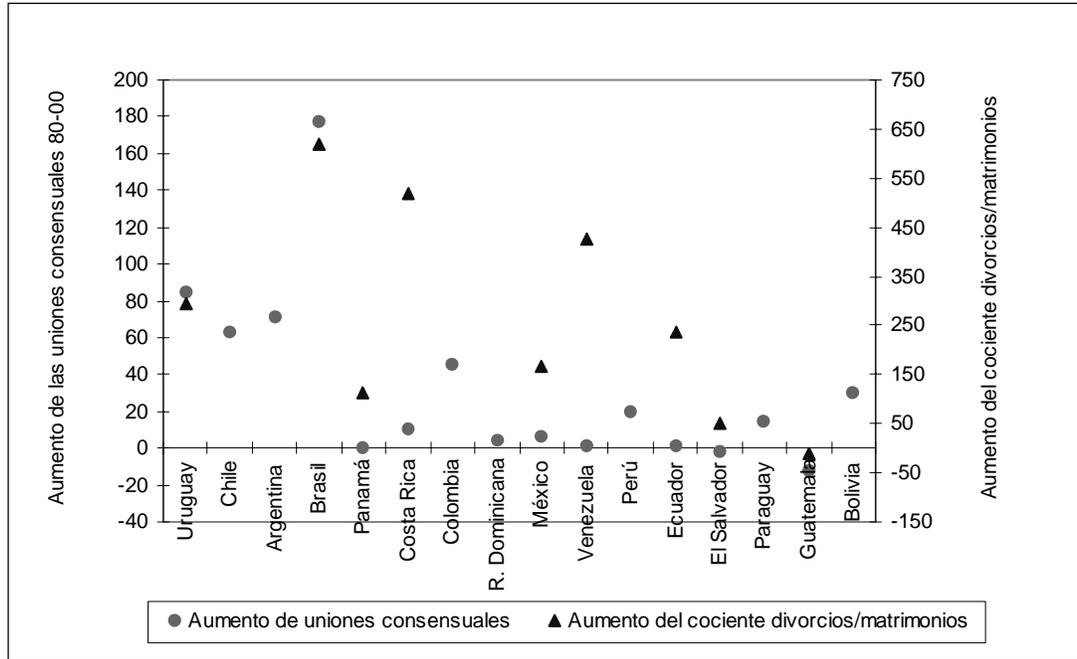
Es clara la relación entre el grado de avance de la primera transición demográfica y el nivel de pobreza. Aquellos que avanzaron en la transición demográfica (con cambios en urbanización, industrialización y modernización) muestran menos personas bajo la línea de pobreza y su porcentaje aumenta en la medida que los países aún no han iniciado o avanzado en la transición.

Los riesgos sociodemográficos asociados a la primera transición son mayores que los de la segunda, pero las fuentes de riesgo son muy distintas. Durante la primera transición el mayor riesgo se deriva de las altas tasas de dependencia demográfica causadas por la persistencia de una alta

¹² Esta clasificación reproduce la realizada por Chackiel (2001).

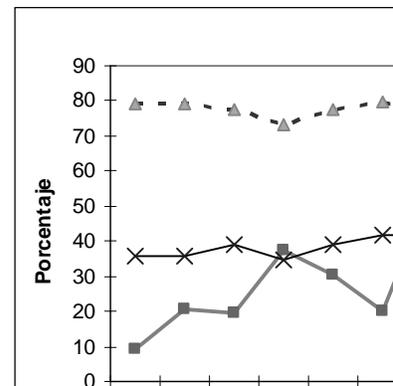
fecundidad. En la segunda transición el riesgo viene más de la fragilidad de la familia y sus efectos sobre los niños.

Gráfico 6
INDICADORES DE LA SEGUNDA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA EN AMÉRICA LATINA.
CAMBIO ENTRE 1980-2000



Fuente: elaboración propia de los autores.

Gráfico 7
PAÍSES ORDENADOS SEGÚN GRADO DE AVANCE DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA POR NIVEL DE FECUNDIDAD, ESPERANZA DE VIDA Y POBLACIÓN BAJO LA LÍNEA DE POBREZA, CIRCA 2000



Fuente: elaboración propia de los autores.

La distribución etaria de la población bajo de la línea de pobreza muestra varios patrones típicos: en primer lugar, la pobreza se concentra entre las personas menores de edad. En todos los casos, la población menor de 19 años está sobre-representada entre las personas por debajo de la línea de pobreza con respecto a la población en las edades centrales (20 a 59 años). Esa relación adquiere su valor máximo en Uruguay donde la sobrerrepresentación de las personas menores de 19 años casi duplica la de las edades centrales. Lo mismo, aunque con menor intensidad, ocurre en los primeros cinco países de transición avanzada y en algunos de los que están en plena transición. A

partir de Costa Rica, se aprecia la reducción de esa brecha tan grande en la distribución etaria de las personas por bajo de la línea de pobreza.

Entre los países de transición demográfica avanzada la población mayor de 60 años está subrepresentada entre las personas por debajo de la línea de pobreza, comparada con las edades centrales. Uruguay, Chile, Argentina, Brasil y Panamá registran niveles de pobreza de las personas mayores de 60 muy por debajo del de las personas entre 20 y 59 años. En los demás países, la relación de pobreza entre las personas mayores de 60 años y la población en las edades centrales es superior o muy cercana a la unidad.¹³ Existe una correlación fuerte entre el gasto público social y la subrepresentación de población mayor de 60 años entre los pobres, lo que induce a pensar que el gasto público social favorece a ciertos grupos de edad más que a otros. La diferenciación de los patrones de pobreza a medida que avanza la primera transición demográfica, no se reduce a la mayor dispersión de la pobreza por edad. Cuando se analiza el tipo de inserción económica de las personas, se aprecia que los países que más han avanzado en la transición demográfica tienen mayor diferenciación de la pobreza por categorías ocupacionales. Las ocupaciones a las que accede un individuo son la fuente más importante de recursos para que los individuos superen la línea de pobreza. En este caso, se analizaron algunas categorías ocupacionales seleccionadas, que se relacionaron con el nivel de pobreza de la población ocupada. De esta forma se eliminan las diferencias de magnitudes entre países para analizar las estructuras subyacentes de las ocupaciones seleccionadas. La mayor diferencia entre ocupaciones está entre los asalariados¹⁴ públicos y los empleados domésticos. En todos los países, la proporción de pobres que se desempeñaban como empleados públicos representaban casi la mitad del total de ocupados pobres; en el otro extremo, los empleados domésticos se encuentran peor que el total de ocupados: más del doble entre los países de transición avanzada y aproximadamente 50% por encima de los ocupados pobres en el resto de los países. Una proporción similar registran los asalariados¹⁵ en establecimientos con menos de 5 trabajadores y los cuentapropistas en la industria y en la construcción. Quienes trabajan en este tipo de ocupaciones se encuentran por debajo de la línea de pobreza en mayor proporción que el total de ocupados. Luego van los cuentapropistas en comercio e industria, que registran en promedio 20% más que los ocupados en condición de pobreza. Los asalariados en establecimientos de más de 5 empleados no se diferencian del total de personas ocupadas (en cuanto a pobreza).

Lo contrario acontece entre los que tienen menor diferencia (Ecuador, Nicaragua y Guatemala), que se encuentran en etapas incipientes de la transición. Venezuela y República Dominicana representan excepciones dado sus bajos valores. Esta pauta puede deberse a una mayor diferenciación salarial del mercado laboral y a un aumento de los factores de logro sobre los adscriptivos entre los países más avanzados en la primera transición demográfica.

Al final de la primera transición no desaparecen los riesgos sociodemográficos, más bien aparecen otros. El primero es el cambio en la estructura familiar: al avanzar la segunda transición, las familias se hacen más frágiles e inestables, lo que puede traer aparejados mayores riesgos en la socialización de las nuevas generaciones. Esa fragilidad se hace presente en un mal momento: cuando la política social deposita en la familia nuevas demandas de protección (por desempleo, por problemas de salud, etc.). Los cambios en la familia pueden generar un nuevo tipo de pobreza, asociada a configuraciones familiares que tienen problemas en la transmisión del capital cultural a las nuevas generaciones. Si no se revisan las interrelaciones entre familia y otras instituciones de apoyo (escuela, servicios de salud, guarderías) pueden surgir problemas de integración de las nuevas generaciones.

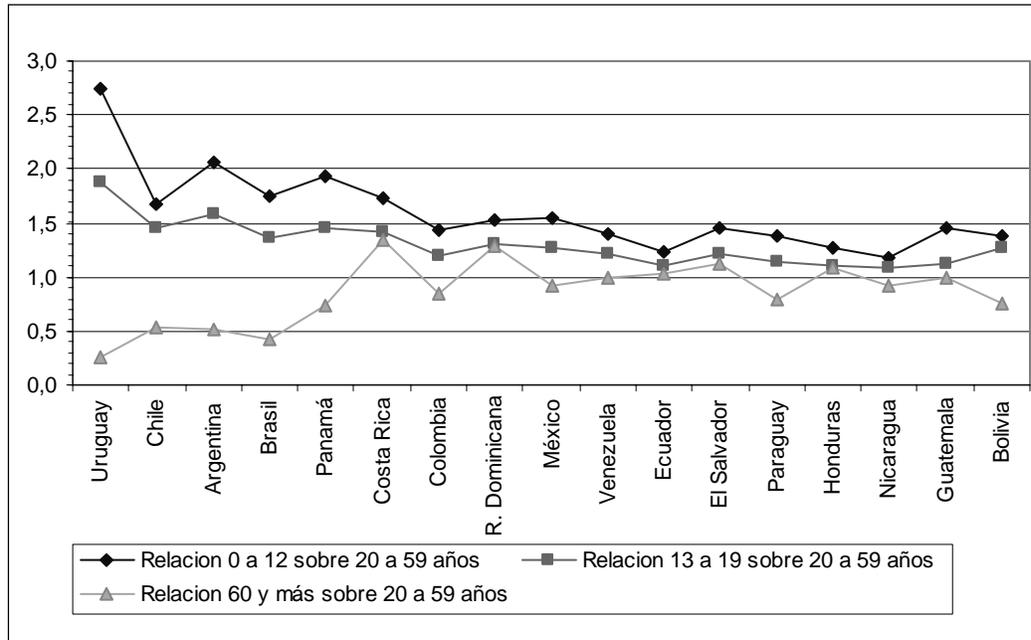
Grafico 8

¹³ Salvo en Colombia, Paraguay y Bolivia.

¹⁴ No incluye profesionales y técnicos.

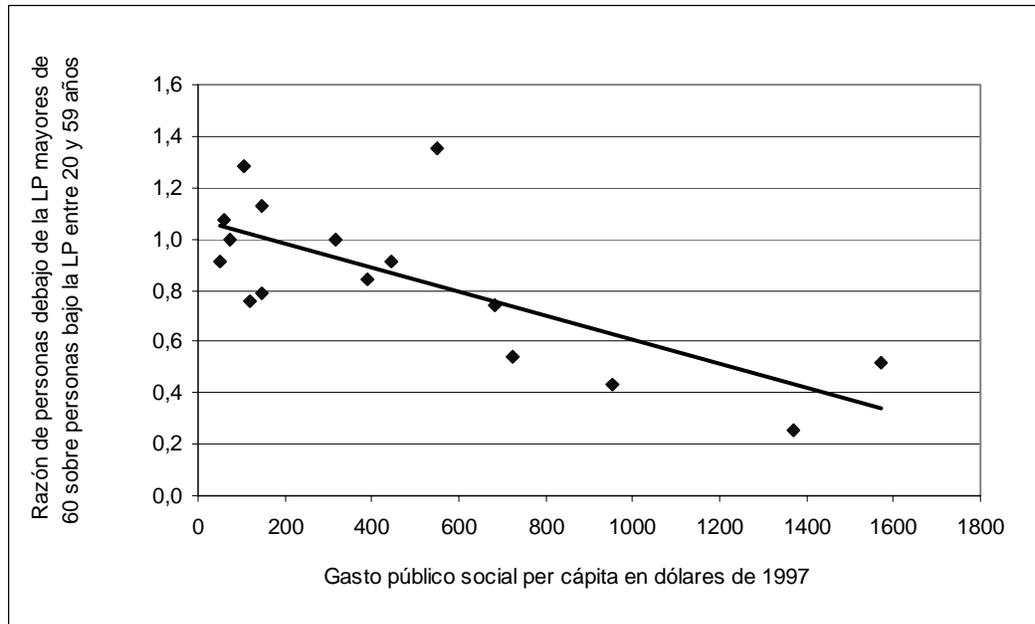
¹⁵ Idem. nota 13.

**PAÍSES ORDENADOS POR GRADO DE AVANCE DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA
POR RELACIÓN DE POBREZA POR EDAD**



Fuente: elaboración propia de los autores.

Gráfico 9
GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CÁPITA EN 1997 POR RELACIÓN DE POBREZA DE 60 Y MÁS SOBRE POBREZA ENTRE 20 Y 59 AÑOS



Fuente: elaboración propia de los autores.

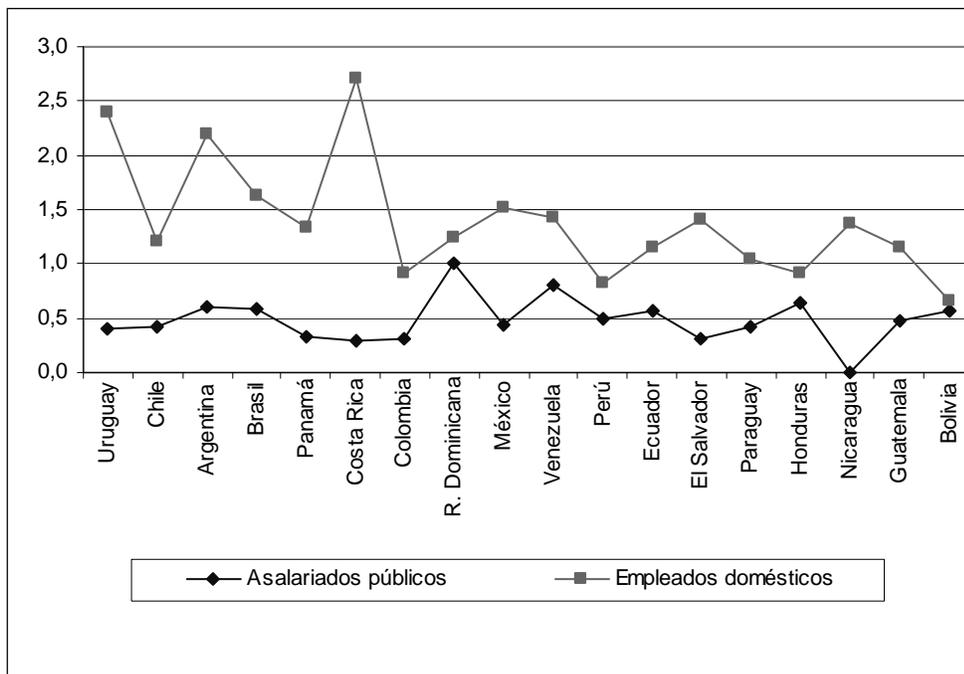
La experiencia europea es ilustrativa: los países que apostaron a una amplia gama de servicios sociales comunitarios con fuerte socialización de la carga de la reproducción generacional, han revertido los niveles de fecundidad por encima del reemplazo y casi no existen situaciones de pobreza por situación conyugal o por género de la jefatura. Los cambios en la familia han sido acompañados por servicios de apoyo que han minimizado los elementos disruptores de esos cambios en la nueva generación.

Es muy distinto lo que ocurre en los países mediterráneos, sobre todo en Italia y en España. Si bien han sido países con altos niveles de fecundidad, actualmente presentan las menores tasas de toda Europa. Esto se atribuye a que, contrariamente a lo sucedido en los países escandinavos, las mujeres, enfrentadas a elegir entre maternidad sin apoyo social y las demandas de la carrera laboral, optaron por postergar la fecundidad. Los hogares monoparentales tienen un alto riesgo de caer bajo la línea de pobreza (McLanahan et al., 1995). Los países latinoamericanos que comienzan su segunda transición enfrentan un doble desafío: por un lado garantizar la integración social de las nuevas generaciones, aunque haya señales de que las familias tienen problemas crecientes de desempeñar esta función con éxito. Por otro lado, conciliar los legítimos derechos de los adultos de regir su vida a su arbitrio con la necesidad de minimizar los efectos negativos de estas decisiones sobre los niños. Estos desafíos se dan en un contexto en que los países latinoamericanos incrementaron notoriamente el gasto social, aunque durante la década no ha habido una reducción significativa de la pobreza. Seguir extendiendo el "pobre y elitista" Estado de bienestar —que parece haber funcionado en Europa— tiene grandes problemas para ser una alternativa viable en la región.

En segundo lugar se constata que al final de la primera transición demográfica aparecen nuevos desafíos con respecto a cómo mantener un balance de la distribución de la riqueza generacional. Entre los países de transición demográfica avanzada, se verifica una creciente heterogeneidad en la incidencia de la pobreza por grupo etario.

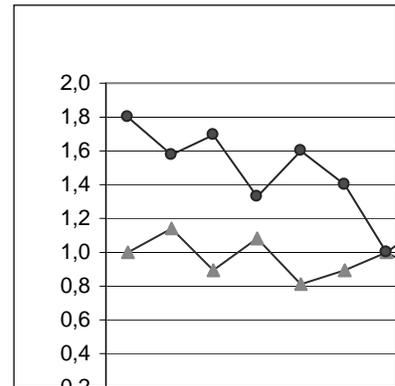
Gráfico 10

**RELACIÓN DE PERSONAS BAJO LA LÍNEA DE POBREZA POR CATEGORÍA OCUPACIONAL
CON RESPECTO A LAS PERSONAS POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE POBREZA
PARA EL TOTAL DE OCUPADOS**



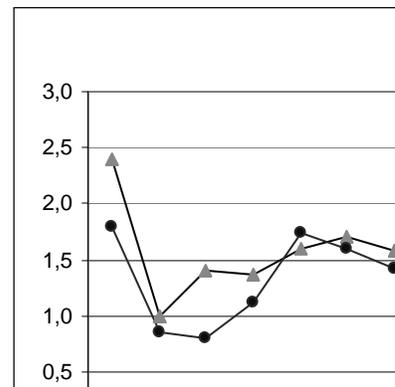
Fuente: elaboración propia de los autores.

Gráfico 11
RELACIÓN DE PERSONAS BAJO LA LÍNEA DE POBREZA POR CATEGORÍA OCUPACIONAL CON RESPECTO AL TOTAL DE PERSONAS OCUPADAS BAJO LA LÍNEA DE POBREZA



Fuente: elaboración propia de los autores.

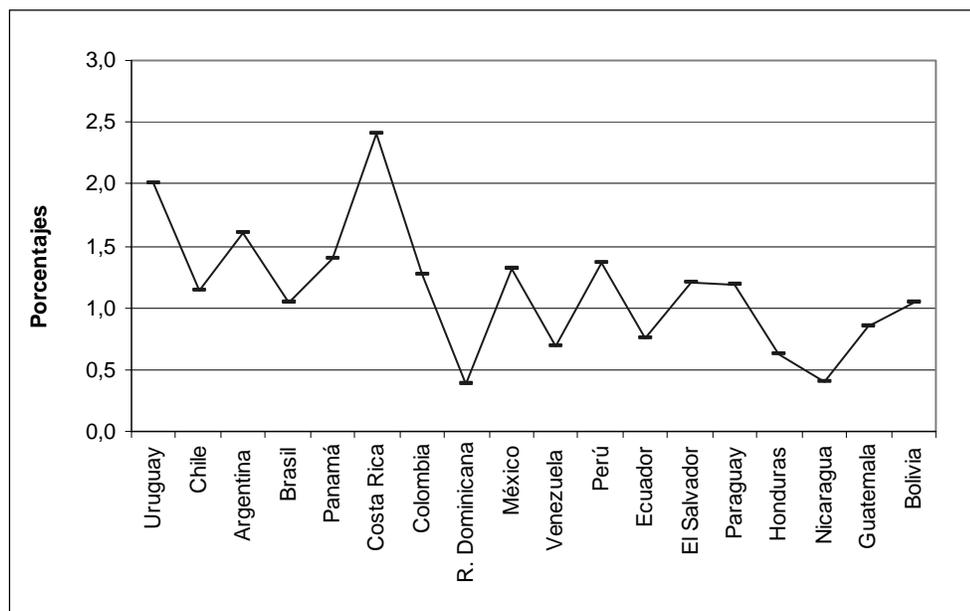
Gráfico 12
RELACIÓN DE PERSONAS BAJO LA LÍNEA DE POBREZA POR CATEGORÍA OCUPACIONAL CON RESPECTO AL TOTAL DE OCUPADOS



Fuente: elaboración propia de los autores.

Gráfico 13

DIFERENCIA ENTRE LA CATEGORÍA DE OCUPACIÓN CON MÁXIMA Y MÍNIMA CANTIDAD POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE POBREZA



Fuente: elaboración propia de los autores.

Los hogares con personas menores de 18 años tienen mayor nivel de pobreza que aquellos con personas de edades centrales (19 a 59 años), y lo inverso ocurre entre las personas de 60 y más. La etapa de reproducción generacional ha sido aquella donde las relaciones de dependencia exigían un mayor esfuerzo, tanto de trabajo remunerado como de trabajo doméstico. Lo novedoso es la creciente disparidad en el desempeño de los adultos mayores frente al resto de la población en los países de transición demográfica avanzada.

Es pertinente preguntarse si esto resulta de un efecto poblacional o si es propio de una política de redistribución de recursos de los Estados de bienestar. Una característica de la primera transición es el descenso pronunciado de la fecundidad con una caída de la mortalidad general, lo que produce envejecimiento de la población.

El envejecimiento transforma la estructura de edades y la pirámide inicial va paulatinamente convirtiéndose en un rectángulo, donde el peso de los distintos grupos etarios es bastante similar. Al aumentar la proporción de personas mayores de 60 años, se conforma un electorado con claras reivindicaciones frente al Estado, que presiona por una redistribución favorable a sus intereses en el erario nacional. Aunque se traduzca luego en políticas de redistribución del ahorro social, no cabe duda que en su origen se encuentra el crecimiento del número de personas que sobrevive a la edad de retiro y su peso relativo en el total de la población.

En América Latina, recién se desarrollan los primeros embriones de un Estado de bienestar con prestaciones importantes a los sectores de la tercera edad. No obstante, algunos países tienen sistemas de protección bastante generalizados. En ningún país se planteó con mayor claridad el debate sobre a quién beneficiar en el reparto redistributivo que en Uruguay. Con diferencia de pocos años se plebiscitaron dos enmiendas constitucionales que favorecían a distintos grupos etarios: una referida al porcentaje mínimo del gasto público social que debía volcarse a la educación, y otra con una cláusula que actualizaba jubilaciones y pensiones mediante el índice medio de salarios. Mientras la primera afectaba exclusivamente a las personas que asistían a la

educación pública (mayoritariamente niños y jóvenes), la otra beneficiaba a todas las personas que percibían una jubilación o pensión (personas de tercera edad). Esta última opción ganó por amplia mayoría y la otra enmienda no obtuvo más que un cuarta parte de los votos.

Varios analistas no dudan en el peso de esta decisión en la recuperación del nivel de vida de las personas mayores de 60 años, que vieron significativamente reducidos sus niveles de pobreza (Vigorito, 2003).

Estas disyuntivas se presentan al fin de la primera transición y las formas para que las sociedades las resuelvan tendrán un impacto sobre la forma de integración de las nuevas generaciones y las configuraciones de pobreza emergentes. Hasta el momento, la tensión parece resolverse a favor de los grupos con mayor capacidad de presión, en particular las personas de edad, por lo cual los menores de 18 años continuarán siendo el grupo más proclive a crecer en hogares por debajo de la línea de pobreza.

También existen indicios de que los países que más han avanzado en la transición demográfica, muestran mayor heterogeneidad con respecto a la situación de pobreza por grandes categorías ocupacionales. La diferencia entre la ocupación que presenta menor nivel de pobreza (funcionarios públicos) y aquella que presenta las situaciones más críticas (generalmente, el servicio doméstico) es grande en los países con mayor desarrollo relativo y que han avanzado más en la primera transición. Mientras los países que están aún en las etapas iniciales de la transición demográfica son "parejamente pobres", la inserción ocupacional pasa a ser un diferencial más relevante para evaluar la situación de pobreza de los ocupados a medida que los países se desarrollan. En los países de mayor desarrollo relativo quedan reductos de pobreza en los sectores informales y en los países de desarrollo incipiente la formalidad/informalidad del empleo no distingue con igual fuerza la posibilidad de estar bajo la línea de pobreza.

VI. Consideraciones finales

¿Cuáles son las principales conclusiones de los dos capítulos precedentes? ¿En qué medida pueden orientar medidas y acciones de política social, y si es así, cuál debería ser su orientación? Por lo pronto, es posible entregar cinco consideraciones:

1. En primer lugar, el escenario de la vulnerabilidad sociodemográfica en América Latina es dinámico y continuará transformándose, cualquiera sea el horizonte temporal. Lo hará como resultado, en parte, del avance de la primera transición demográfica, y en parte, como consecuencia de los nuevos patrones de comportamiento asociados a la segunda transición. En segundo lugar, estas transformaciones tendrán contradicciones: algunas inducirán la disminución de ciertos riesgos (mortalidad, elevada fecundidad, formación temprana de pareja), otras crearán nuevos riesgos (elevada dependencia demográfica por envejecimiento, problemas de cohesión y estabilidad familiar, diversificación de los tipos de hogares). En tercer lugar, los cambios operarán de acuerdo a las pautas de difusión características de los fenómenos demográficos transicionales, es decir, penetración gradual de patrones “modernos” de comportamiento desde los estratos altos hacia los bajos, y desde las sociedades más desarrolladas hacia las menos. En cuarto lugar, parece razonable esperar que tales cambios ocurran con relativa rapidez —como viene ocurriendo en las últimas décadas—, pero no es igualmente probable que esa rapidez sea la misma en relación a los estratos de bajos ingresos tal como lo atestigua la perduración de vulnerabilidades sociodemográficas tradicionales en los países

que cerraron o están cerrando la primera transición. En quinto lugar, la emergencia de una nueva mezcla de vulnerabilidades sociodemográficas seguirá siendo mecanismo de reproducción de la pobreza y de la inequidad, pues no son procesos neutros y forman parte del círculo perverso que relaciona la desigualdad y la pobreza con el crecimiento económico.

2. En cuanto a la política de combate a la inequidad y la pobreza, ¿qué recomendaciones sugieren los temas tratados en los dos capítulos iniciales? Aquí también hay dos puntos que recordar: en primer término, es poco lo que se puede esperar del crecimiento económico como vía primaria para remover los riesgos sociodemográficos. En parte, esto se debe a que la región crece poco y a que el crecimiento económico contribuye escasamente a disminuir la pobreza y la desigualdad. En segundo término, las estrategias alternativas de ataque a la pobreza por la vía de la política social o de los sistemas de seguridad social han sido ensayadas en la región; pero han sido, en general y por lo menos hasta ahora, regresivas e ineficientes. En un escenario futuro de crecimiento económico escaso, lo que importa es gastar mejor los recursos ya asignados a la política social, mientras que en un escenario de crecimiento moderado y regular del PIB, los recursos pueden incrementarse, pero no tendrán efectos significativos si se canalizan de la misma forma que hasta ahora.

Si la desigualdad inicial en América Latina es parte del problema que permite explicar por qué el crecimiento económico no se ha traducido en reducciones de la desigualdad, la agenda debe apuntar directamente a los elementos que generan y perpetúan esa desigualdad.

Para que la política de protección opere efectivamente, es necesario que la estructura de los sistemas de seguridad social (o de la política social) sea correspondiente con la estructura de vulnerabilidad y riesgo social. Esta verdad elemental no siempre es tenida en cuenta. Es frecuente atribuir los fracasos de la política social a problemas menores de implementación, de ejecución o diseño de acciones y programas, pero no se observa si la política social tiene correspondencia efectiva con la estructura de riesgos de la sociedad.

3. La vulnerabilidad sociodemográfica se diferencia de vulnerabilidades provenientes de otras esferas pero, en la práctica, no es deseable que la política social establezca diferenciaciones sectoriales, pues los diversos tipos de vulnerabilidad están estrechamente relacionados. En el escenario actual de la región, la familia como institución primordial y el trabajo como canal de integración social dan muestras de estar perdiendo su capacidad de orientar a las personas en sus opciones e identidades. Las vulnerabilidades provenientes de diferentes planos pueden ser vistas como riesgos de primer orden, en tanto la conjunción de riesgos que se articulan a partir de esos planos es de segundo orden.

En los países en que el acceso a la protección social está mediado por el empleo formal, la emergencia de grandes sectores sociales desempleados (o que trabajan exclusivamente en el sector informal) potencia la ampliación de una gran brecha de riesgos entre estratos sociales. El viejo modelo del Estado de bienestar, cuyos beneficios se asociaban al trabajo asalariado (formal) deja de ser mecanismo de inclusión de grandes sectores sociales. Cuando el pleno empleo deja de ser un horizonte posible, la provisión de derechos sociales a través de la ciudadanía social pasa a ser un imperativo, no sólo ético sino también práctico. La seguridad social atada al empleo, que fue tradicionalmente la forma de protección social propia del “paradigma productivista”, requiere ser revisada en un escenario globalizado, donde el empleo se vuelve un factor decisivo.

Una enumeración simple de las transformaciones del empleo indica que: a) el trabajo asalariado viene perdiendo peso en relación a otras formas organizativas y contractuales; b) dentro del mismo, crece más el trabajo asalariado precario en desmedro del estable; c) la mano de obra tiende a volverse más heterogénea, hay menos situaciones compartidas y

menores condiciones de formación de identidades en torno al trabajo; d) el trabajo es cada vez más trabajo y menos empleo, en el sentido de la ruptura de las condiciones que antes daban lugar a la "carrera ocupacional" más o menos establecida con base en la sucesión de posiciones y ascensos; e) la incertidumbre se posiciona como la mayor amenaza del trabajador y, f) la precarización y la informalización del trabajo resiente los mecanismos tradicionales que asociaban la seguridad social y la atención de la salud al empleo y al salario.

Para importantes sectores sociales de América Latina, las condiciones enumeradas más arriba han sido más la norma que la excepción. Sin embargo, no es correcto argumentar que estos riesgos han sido siempre los mismos en los sectores pobres o de bajos ingresos y que por lo tanto nada ha cambiado; con ello se niega relevancia a la "aproximación de la vulnerabilidad" en la que importa, primordialmente, detectar los nuevos y viejos procesos que conducen al riesgo.

4. La reducción de la pobreza no puede ser vista sólo como la incorporación exitosa de los ahora excluidos al círculo virtuoso redistributivo del Estado de bienestar. La matriz estructural que permitió el triángulo virtuoso schumpeteriano de los sectores protegidos no tiene la misma viabilidad en contextos en que se suprime la organización fordista del trabajo, el empleo protegido, y las modalidades contractuales tradicionales, y mucho menos donde eso nunca existió. El camino más promisorio para las sociedades latinoamericanas es atacar la creciente brecha entre sectores sociales, redefiniendo las formas de protección social para hacerlas más eficientes y progresivas.

Dado el actual nivel de aislamiento social de los sectores pobres, si no se atacan las fuentes de generación de desigualdad originadas por la dinámica social y demográfica (no sólo económica), es poco probable que el efecto del crecimiento económico redunde en una mayor inclusión social. La experiencia latinoamericana muestra que los efectos del crecimiento económico sobre los sectores pobres no son automáticos, ni siquiera parecen necesarios. La reorientación de la cobertura social requiere una operación político-social para que ese crecimiento se traduzca en reducción de la desigualdad, tal como lo afirma el documento sobre la desigualdad en América Latina del Banco Mundial.

Parece necesario considerar que en América Latina los países que alcanzaron niveles medios y altos de cobertura de la seguridad social y aquellos que apenas alcanzaron a cubrir un porcentaje marginal de su población, se inspiraron en el modelo de "bienestar" de tipo "corporativo-conservador", que se caracteriza por la inequidad de su correlato con el poder corporativo de sectores de población privilegiados o que poseen una mayor organización y presión. El carácter regresivo de los sistemas de seguridad social que hoy se conocen en la región es la prueba más contundente del desajuste entre la estructura de riesgos y la estructura de la cobertura social que en lugar de contrarrestar las desigualdades de mercado, las reforzó.

5. Si el objetivo de la política es mantener un balance entre el sistema de acciones y prestaciones del Estado y la estructura de riesgos, es necesario identificar las configuraciones vulnerables que deben recibir una atención especial.

En el pasado, la cobertura de la seguridad social estuvo orientada por ciertos criterios. Hubo un claro consenso en que los grupos sociales de mayor riesgo estaban constituidos por sectores que, por su edad, se encontraban en los márgenes de las "edades activas". Por una parte, la infancia y la adolescencia y por otra, los adultos mayores. Los dos puntos críticos de la transición en el transcurso de la vida fueron el momento del ingreso al mercado de trabajo de los jóvenes, y la salida del mercado de quienes habían completado su ciclo activo.

Durante su período de vida activa, las personas de entre 15 y 65 años estuvieron expuestas a las eventualidades derivadas de las oscilaciones del mercado de trabajo —sobre todo por los ciclos de alta y de baja de la economía y por la desocupación friccional—, además de otros riesgos y contingencias que derivan de factores difíciles de anticipar (por ejemplo, el caso de la salud).

En la actualidad, la política social debe incluir las nuevas configuraciones de factores sociales y demográficos asociados a las dos transiciones demográficas que generan (o perpetúan) los mecanismos de desigualdad. Entre los factores que deben considerarse no puede faltar una preocupación creciente por las condiciones de las categorías vulnerables, definidas por la edad (infancia, juventud y tercera edad), la familia y a las madres adolescentes, la necesidad de una urbanización inclusiva que desestime la generación de guetos urbanos en los extremos de la estratificación social, el apoyo a la mujer trabajadora de los estratos populares y la atención a la población pobre donde se localizan los mayores comportamientos de riesgo sociodemográfico.

6. En cuanto a las modalidades de acción, ya existe en la región una acumulación de experiencias indicativas de una considerable ampliación del portafolio de estrategias. Aunque no se dispone todavía de suficientes evaluaciones, las nuevas acciones incluyen estrategias que no existían —o no eran centrales— en las acciones tradicionales: transferencia directa de recursos mediante diferentes modalidades de “ingreso ciudadano”, redistribución patrimonial de tierras, programas integrales de combate a la pobreza, formación de redes de seguridad, políticas dirigidas a la pequeña y mediana empresa, obras de infraestructura de beneficio colectivo, acceso de los pobres a los servicios públicos, especialmente educación, salud, agua y electricidad, legislación para el acceso a tierras cultivables, reconocimiento legal de la propiedad urbana de los sectores pobres y otras medidas que impliquen reformas institucionales de diferente naturaleza para favorecer la equidad.

No es posible una enumeración exhaustiva de los ejemplos, pero comprenden, entre otros, un conjunto de redes de seguridad, como el programa “Oportunidades” de México orientado a la ayuda económica de las familias pobres en educación y salud; el Programa Nacional de “Bolsa Escola” y el “Programa Bolsa Alimentação” de Brasil, que ofrecen subsidios de educación y nutrición; el programa uruguayo dirigido a las zonas con necesidades básicas insatisfechas: comprende una red de comedores, asistencia a escolares y la extensión de las escuelas de tiempo completo. Cabe citar también la reciente experiencia de subsidio económico implementada en Argentina para desocupados y los programas de transferencia directa de ingresos en algunos Estados de Brasil mediante la “renda cidadã” y el “cheque cidadão” en São Paulo y Rio de Janeiro, respectivamente.

Las políticas dirigidas a disminuir los riesgos sociodemográficos tienen ya cierta trayectoria en la región, y deberían ser integradas con programas integrales de esta naturaleza, en particular, con el conjunto de programas generados en torno al objetivo de “salud reproductiva” y a las acciones que se vienen llevando a cabo desde los ministerios. En este sentido, el documento de CEPAL-CELADE (CEPAL, 2000c) indica la necesidad de desarrollar una estrategia tendiente a cubrir tres frentes: “la prevención, que significa tratar de evitar la materialización del riesgo; el fortalecimiento de la capacidad de respuesta, que significa reaccionar una vez que las adversidades del riesgo se han hecho presentes, y el mejoramiento de las habilidades adaptativas, que significa efectuar cambios endógenos para ajustarse activamente al escenario que resulta de la materialización del riesgo”.

7. Corresponden dos comentarios adicionales sobre la forma de encarar la política social. En primer lugar, la conveniencia de hacer uso intensivo del “poder vinculante del Estado”. Esto significa que las medidas puestas en acción serán más efectivas si las prestaciones del Estado requieren como contraparte alguna “prestación” u obligación del beneficiario. Algunas experiencias en América Latina relacionadas con la salud materno infantil, en las que la canasta alimentaria para la mujer embarazada se entrega contra certificado del control médico, han demostrado la efectividad de una política que cubre aspectos nutricionales y de atención al embarazo. El poder vinculante del Estado puede ser entendido como un poderoso instrumento de la política social.

Las reformas institucionales pueden seguir las líneas tradicionales de organización en torno a las burocracias públicas, abrirse a la participación del usuario involucrado en la reforma o apelar a un “mix” público-privado —donde tienen espacio las organizaciones civiles. Independientemente de razones de la mayor eficiencia de la participación y el control de los beneficiarios en los programas, parece razonable asumir que, cuando el objetivo es el combate a la pobreza, la participación social y el involucramiento de los usuarios constituyen una estrategia de ataque dirigida contra uno de los principales atributos de la condición de pobre.

Bibliografía

- Aldaz-Carroll, E. y R. Morán (2001), "Escaping the poverty trap in Latin America: the role of family factors", *Cuadernos de Economía*, año 38, agosto.
- Banco Mundial (2003), *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Advance Conference Edition, octubre.
- Birdsall, N. y J. L. Londoño (1997), "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction." *American Economic Review*, 82 (2).
- Birdsall, N. y S. Sinding (1998), Symposium on Population Change and Economic Development, Bellagio.
- Bourguignon, F. (2002), "The Growth Elasticity of Poverty Reduction: Explaining Heterogeneity across Countries and Time Periods", Eichler y Turnovsky (eds.) *Growth and Inequality*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Castells, Manuel (2003), *La Era de la Información: El Poder de la Identidad*, Vol. II. Siglo XXI Editores: Ciudad de México.
- CEPAL (2003), *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, Santiago, Chile.
- _____ (2002a), "La Migración Internacional y la Globalización", Conferencia Globalización y Desarrollo, Santiago, Chile.
- _____ (2002b), *Panorama Social de América Latina, 2000-2001*, Santiago, Chile
- _____ (2002c), *Vulnerabilidad demográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas*, Santiago de Chile.
- _____ (2001), *Panorama Social de América Latina 1999 -2000*, Santiago, Chile.
- Chackiel, Juan (2001), El envejecimiento de la población latinoamericana, Franco, Rolando (ed.), *Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia: Siglo XXI-CEPAL*.

- Chesnais, Jean Claude (1996), "Fertility, Family and Social Policy in Contemporary Western Europe" *Population and Development Review* 22(4).
- Coleman, J. S. (1995), "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology*, vol. 4.
- Duryea S., y M. Székely (1998), *Labour Markets in Latin America: A Supply-Side Story*, Working Paper Series R-374, Washington D.C. BID.
- Eastwood, R. y M. Lipton (1998), *Demographic Transition and Poverty: Effects via Economic Growth, Distribution, Conversión*, School of Social Sciences and Poverty Research Unit, Sussex University.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- Filgueira, C.H. (2002), "Models of Welfare and Model of Capitalism: Limits of Transferability", Hubert E. (ed.), *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*, Penn. University Press,
- _____ (1998a), *Emancipación juvenil: trayectorias y destinos*, CEPAL, Montevideo.
- _____ (1998b), *Welfare and Citizenship: Old and New Vulnerabilities*, Tokman y O'Donnell, *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges*, University of Notre Dame Press.
- _____ (1996), *Sobre revoluciones ocultas: la familia en el Uruguay*, CEPAL, Montevideo.
- Filgueira, C.H., F. Filgueira, A. Fuentes (2000), *Critical Choices at a Critical Age: Youth Emancipation Paths and School Attainment in Latin America*, Washington DC, 2000.
- Filgueira, C.H. y C. Geneletti (1981), *Estratificación y Movilidad Social en América Latina.*, CEPAL, Santiago, Chile.
- Filgueira, F. (2000), en Kaztman, R. (ed.) *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*, OIT/Fundación Ford, Santiago de Chile.
- Fustemberg, F. et al. (1988), *Adolescent Mothers in Later Life*, Cambridge University Press.
- García, Brígida y O. Rojas (2002), "Cambios en la formación y disolución de uniones en América Latina", *Papeles de Población* N° 32.
- Hirschman, A. (2000), "The Political Economy of Latin American Development: seven exercises in retrospection", *Latin American Research Review*, Vol.22, No.3.
- Kaztman, Rubén (2002), "Convergencias y divergencias, exploración sobre los efectos de las nuevas modalidades de crecimiento sobre la estructura social de cuatro áreas metropolitanas de América Latina", Kaztman y Wormald, *Trabajo y Ciudadanía*, CEBRA, Montevideo.
- _____ (comp.) (1999), *Activos y Estructuras de Oportunidades*, Montevideo: PNUD-CEPAL.
- Kaztman, R. y F. Filgueira (2001), *Panorama de la infancia y de la familia en Uruguay*, IPES-UCUDAL. 2001.
- Keister, L.A. (2003), "Sharing the wealth: the effects of siblings on adults' wealth ownership" en *Demography*, vol. 4.
- Kelley, A. y R. Schmidt (1997), "Economic and Demographic Change: A Synthesis of Models, Findings, and Perspectives" Symposium on Population Change and Economic Development.
- Knodel, John y Etienne van de Walle (1986), "Lessons from the Past: Policy Implications of Historical Fertility Studies", *The Decline of Fertility in Europe*. Princeton, Princeton University Press.
- Kuznets, S. (1955), "Economic Growth and Inequality", *The American Economic Review*, vol 45, marzo.
- Lesthaegue y Neels (2001), *From the First to the Second Demographic Transition: an Interpretation of the Spatial Continuity of Demographic Innovation in France. Belgium and Switzerland*. www.vub.ac.be/SOCO/demo/papersonline/EJP1to2demtransall.pdf
- López, Humberto (2003), "Macroeconomics of Inequality". *Washington DC: The World Bank Processed*.
- Lustig, N. Birdsall y Das Gupta M. (1998), *Extract from a Report from the Exploratory Mission on Population and Poverty*, IUSSP.
- Magno de Carvalho, J.A. (1998), "The Demographics of Poverty and Welfare in Latin America: Challenges and Opportunities", en Tokman y O'Donnell, *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges*, University of Notre Dame, Illinois.
- Martine, G., R. Hakkert y J. M. Guzmán (2002), *Population and Development Strategies: Responding to New Challenges*, UNFPA, marzo.
- McLanahan, S., L. Casper, A. Sorensen (1995), "Women's roles and women's poverty", *Gender and Family Change in Industrialized Countries*, Clarendon Press: Oxford.
- Moore, B. (1966), *Social origins of dictatorship and democracy: lord and peasant in the making of the modern world*, Beacon Press, Boston, 1966.
- Morley, S.A. (1995), *Poverty and Inequality in Latin America*. The Johns Hopkins University Press.

- Moser, C. (1998), The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty, *World Development*, N° 26.
- _____ (1966), *Confronting Crisis: Comparative Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities*, World Bank, Washington.
- Moser, C. y J. Holland (1996), "Household Responses to Poverty and Vulnerability", World Bank, Series 8
- National Research Council (1986), *Population Growth and Economic Development*, National Academy Press, Washington.
- Notestein, F. (1945), 'Population – the long view' in T. Schultz (ed.), *Food for the World*, Chicago: Chicago University Press: 36-57.
- Paz, J., J.M. Guzmán, J. Martínez y J. Rodríguez (2004), América Latina y el Caribe: dinámica demográfica y políticas para aliviar la pobreza, CEPAL, Serie población y desarrollo n° 53, LC/L.2148-P, Santiago, Chile.
- Paz, Jorge (2003), Dinámica demográfica y políticas de alivio a la pobreza en América Latina y el Caribe". mimeo.
- Portes, A. (1998), "Social Capital: its Origins and Applications in Modern Sociology", en *Annual Review of Sociology*.
- Schkolnik, Susana y Chackiel, Juan (1998), "América Latina: la transición demográfica en sectores rezagados", *Notas de Población*. n° 67, Santiago de Chile.
- Smelser, N. y R. Swedberg (1994), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press, N.J.
- Székely, M. y M. Hilgert (1999a), The 1990s in Latin America: Another Decade of Persistent Inequality, IADB.
- _____ (1999b), *What's Behind the Inequality we Measure: An investigation using Latin American Data*, IADB, WP-409.
- Székely M. y J. L. Londoño (1997), *Sorpresas distributivas después de una década de reformas: América Latina en los noventa*, IADB WP-352.
- UNDP, CEPAL, IPEA (2002), *Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin America*.
- Vigorito, Andrea (2003), Poverty and inequality in Uruguay 1991-2001. Background paper. World Bank.
- White Riley M., A. Foner y J. Waring (1988), "Sociology of Age", Smelser N. (ed) *Handbook of Sociology*, Saage Pub.
- Williamson, J.G. (1991), *Inequality, Poverty, and History. The Kuznets Memorial Lectures of the Economic Growth Center*, Yale University, Basil Blackwell.
- Williamson, Jeffrey (1997), Growth, Distribution and Demography: Some Lessons from History NBER Working Paper Nr. 6244 <http://www.nber.org/papers/w6244.pdf>.
- World Bank (1993), *The East Asia Miracle; Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, New York.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

población y desarrollo

Números publicados

1. Migración y desarrollo en América del Norte y Centroamérica: una visión sintética, CEPAL/CELADE/OIM, (LC/L.1231-P), N° de venta: S.99.II.G.22 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
2. América Latina y el Caribe: crecimiento económico sostenido, población y desarrollo, Luis Rivadeneira, (LC/L.1240-P), N° de venta: S.99.II.G.30 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
3. Migración internacional de jóvenes latinoamericanos y caribeños: protagonismo y vulnerabilidad, Jorge Martínez Pizarro, (LC/L.1407-P), N° de venta: S.00.II.G.75 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
4. El envejecimiento de la población latinoamericana: ¿hacia una relación de dependencia favorable?, Juan Chackiel, (LC/L.1411-P), N° de venta: S.00.II.G.80 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
5. Vulnerabilidad demográfica: una faceta de las desventajas sociales, Jorge Rodríguez Vignoli, (LC/L.1422-P), N° de venta: S.00.II.G.97 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
6. Juventud, población y desarrollo: problemas, posibilidades y desafíos, CELADE-División de Población, (LC/L.1424-P), N° de venta: S.00.II.G.98 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
7. Población y desarrollo en América Latina y el Caribe: un desafío para las políticas públicas, Reynaldo F. Bajraj, Miguel Villa y Jorge Rodríguez, (LC/L.1444-P), N° de venta: S.00.II.G.118 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
8. Los problemas en la declaración de la edad de la población adulta mayor en los censos, Fabiana Del Popolo, (LC/L.1442-P), N° de venta: S.00.II.G.117 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
9. Adolescencia y juventud en América Latina y el Caribe. Problemas, oportunidades y desafíos, Área de Población y Desarrollo, CELADE – División de Población, (LC/L.1445-P), N° de venta: S.00.II.G.122 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
10. La migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional, Jorge Martínez Pizarro, (LC/L.1459-P), N° de venta: S.00.II.G.140 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
11. Insumos sociodemográficos en la gestión de políticas sectoriales, Luis Rivadeneira, (LC/L.1460-P), N° de venta: S.00.II.G.141 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
12. Informe de relatoría del Simposio sobre migración internacional en las Américas, Grupo de Relatoría del Simposio, (LC/L.1462-P), N° de venta: S.00.II.G.144 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
13. Estimación de población en áreas menores mediante variables sintomáticas: una aplicación en departamentos de la República Argentina (1991 y 1996), Gustavo Álvarez, (LC/L.1481-P), N° de venta: S.01.II.G.14 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
14. Resumen y aspectos destacados del Simposio sobre migración internacional en las Américas, Área de Población y Desarrollo, CELADE – División de Población, (LC/L.1529-P), N° de venta S.01.II.G.74 (US\$10.00), 2001. [www](#)
15. Mecanismos de seguimiento del Programa de Acción sobre la Población y el Desarrollo en los países de Latinoamérica y el Caribe, CELADE – División de Población de la CEPAL, (LC/L.1567-P), N° de venta: S.01.II.G.110 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
16. Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?, Jorge Rodríguez Vignoli, (LC/L.1576-P), N° de venta: S.01.II.G.54 (US\$10.00), 2001. [www](#)
17. Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes, Jorge Rodríguez Vignoli, (LC/L.1588-P), N° de venta: S.01.II.G.131 (US\$10.00), 2001. [www](#)
18. Reforma a los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género, Alberto Arenas de Mesa y Pamela Gana Cornejo, (LC/L.1614-P), N° de venta: S.01.II.G.155 (US\$10.00), 2001. [www](#)
19. Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina, Fabiana Del Popolo, (LC/L.1640-P), N° de venta: S.01.II.G.178 (US\$10.00), 2001. [www](#)
20. Guatemala: población y desarrollo. Un diagnóstico sociodemográfico, Área de Población y Desarrollo del CELADE, (LC/L.1655-P), N° de venta: S.01.II.G.194 (US\$10.00), 2001. [www](#)
21. Acercamiento conceptual a la situación del adulto mayor en América Latina, Área de Población y Desarrollo del CELADE, (LC/L.1656-P), N° de venta: S.01.II.G.178 (US\$10.00), 2001. [www](#)

22. Envejecimiento y vejez en América Latina y el Caribe: políticas públicas y las acciones de la sociedad, Área de Población y Desarrollo del CELADE, (LC/L. 1657-P), N° de venta: S.01.II.G.196 (US\$10.00), 2001. [www](#)
23. Una aproximación al diseño de políticas sobre la migración internacional calificada en América Latina, Adela Pellegrino y Jorge Martínez Pizarro, (LC/L.1687-P), N° de venta: S.01.II.G.215 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
24. Exigencias y posibilidades para políticas de población y migración internacional. El contexto latinoamericano y el caso de Chile, Jorge Martínez Pizarro, (LC/L.1708-P), N° de venta: S.02.II.G.21 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
25. Vulnerabilidad sociodemográfica en el Caribe: examen de los factores sociales y demográficos que impiden un desarrollo equitativo con participación ciudadana en los albores del siglo XXI, Dennis Brown, (LC/L.1704-P), N° de venta: S.02.II.G.18 (US\$10.00), 2002. [www](#)
26. Propuesta de indicadores para el seguimiento de las Metas de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, CELADE – División de Población de la CEPAL, (LC/L. 1705-P), N° de venta: S.02.II.G.25 (US\$10.00), 2002. [www](#)
27. La migración internacional de los brasileños: características y tendencias, Rosana Baeninger (LC/L.1730-P), N° de venta: S.02.II.G.41 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
28. Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe, José Miguel Guzmán (LC/L.1737-P), No de venta: S. 02.II.G.49 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
29. Vulnerabilidad sociodemográfica en Nicaragua: un desafío para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, Gustavo Busso (LC/L.1774-P), No de venta: S 02.II.G.88 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
30. Urbanización, redistribución espacial de la población y transformaciones socioeconómicas en América Latina, José Marcos Pinto da Cunha (LC/L.1782-P), No de venta: S 02.II.G.97 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
31. Uso de los datos censales para un análisis comparativo de la migración internacional en Centroamérica, Sistema de Información Estadístico sobre las Migraciones en Centroamérica (LC/L.1828-P), N° de venta: S.02.II.G.141 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
32. Distribución territorial de la población de América Latina y el Caribe: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas, Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.1831-P), No de venta: S.02.II.G.137 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
33. La dinámica demográfica y el sector habitacional en América Latina, Camilo Arriagada (LC/L.1843-P), N° de venta: S.03.II.G.8 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
34. Bi-Alfa, estrategias y aplicación de una propuesta para el desarrollo indígena, I. Hernández y S. Calcagno (LC/L.1855-P), N° de venta: S.03.II.G.25 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
35. La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes, Adela Pellegrino (LC/L.1871-P), N° de venta: S.03.II.G.40 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
36. A virtual contradiction between international migration and human rights, Jorge Bustamante (LC/L. 1873 -P), Sales number: E.03.II.G.43 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
37. Migraciones en el hemisferio. Consecuencias y relación con las políticas sociales, Manuel Ángel Castillo (LC/L.1908-P), N° de venta: S.03.II.G.66 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
38. Migraciones, vulnerabilidad y políticas públicas. Impacto sobre los niños, sus familias y sus derechos, Juan Miguel Petit (LC/L.1909-P), N° de venta: S.03.II.G.67 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
39. La trata de mujeres: sus conexiones y desconexiones con la migración y los derechos humanos, Susana Chiarotti (LC/L.1910-P), N° de venta: S.03.II.G.68 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
40. La reciente inmigración de latinoamericanos a España, Raquel Martínez Buján, (LC/L.1922-P), N° de venta: S.03.II.G.76 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
41. Autonomía o ciudadanía incompleta: el pueblo Mapuche en Chile y Argentina, Isabel Hernández (LC/L.1935-P), No de venta: S.03.II.G.94 (US\$ 20.00), 2003. [www](#)
42. América Latina: los sectores rezagados en la transición de la fecundidad, Juan Chackiel y Susana Schkolnik, (LC/L.1952-P), N° de venta: S.03.II.G.120 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
43. Determinantes próximos de la fecundidad. Una aplicación a países Latinoamericanos, Guiomar Bay, Fabiana Del Popolo, Delicia Ferrando, (LC/L.1953-P), N° de venta: S.03.II.G.121 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
44. El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género, Jorge Martínez Pizarro, (LC/L.1974-P), N° de venta: S.03.II.G.133 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
45. América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional, Camilo Arriagada Luco, (LC/L.1983-P), N° de venta: S.03.II.G.142 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
46. La fecundidad alta en América Latina y el Caribe: un riesgo en transición, Jorge Rodríguez Vignoli, (LC/L.1996-P), N° de venta: S.03.II.G.158 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
47. Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política, Camilo Arriagada Luco y Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.1997-P), N° de venta: S.03.II.G.159 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
48. Estudio sobre la distribución espacial de la población en Colombia, Rocío Murad Rivera (LC/L.2013-P), N° de venta: S.03.II.G.175 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)

- 49. El encanto de los datos. Sociodemografía de la inmigración en Chile según el censo de 2002, Jorge Martínez Pizarro (LC/L.2046-P), N° de venta: S.03.II.G.208 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 50. Migración interna en América Latina y el Caribe: estudio regional del período 1980-2000, Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.2059-P), N° de venta: S.04.II.G.3 (US\$ 15.00), 2004. [www](#)
- 51. Marco legal y de políticas en favor de las personas mayores, Sandra Huenchuan Navarro (LC/L.2115-P), N° de venta: S.04.II.G.644 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
- 52. La dinámica demográfica en América Latina, Juan Chackiel (LC/L.2127-P), N° de venta: S.04.II.G.55 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
- 53. América Latina y el Caribe: dinámica demográfica y políticas para aliviar la pobreza, Jorge Paz, José Miguel Guzmán, Jorge Martínez, Jorge Rodríguez (LC/L.2148-P), N° de venta: S.04.II.G.76 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
- 54. América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes, Carlos Filgueira y Andrés Peri (LC/L.2149-P), N° de venta: S.04.II.G.77 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

[www](#): Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:.....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: