

NACIONES UNIDAS

**COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL**



Distr.
LIMITADA

LC/L.1592
7 de septiembre de 2001

ORIGINAL: ESPAÑOL

DIVISIÓN DE POBLACIÓN DE LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE (CEPAL) - CENTRO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO
DE DEMOGRAFÍA (CELADE)

**INFORME DE LA REUNIÓN DE EXPERTOS:
SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE
LAS DIFERENTES EXPRESIONES DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

(Santiago de Chile, 20 y 21 de junio de 2001)

Esta Reunión contó con la valiosa contribución del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y de la Delegación Regional de Cooperación para el Cono Sur y Brasil, de la Embajada de Francia en Chile.

01-8-677

ÍNDICE

	<i>Párrafo</i>	<i>Página</i>
A. ANTECEDENTES, OBJETIVOS, ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS	1-9	1
Lugar y fecha de la reunión	1	1
Antecedentes y justificación.....	2-5	1
Objetivos	6	3
Asistencia	7	3
Documentación.....	8	3
Organización de los trabajos	9	3
B. PROGRAMA DE TRABAJO	10	4
C. SESIÓN DE APERTURA.....	11-14	5
D. DESARROLLO DE LA REUNIÓN.....	15-65	6
Módulo 1: Marco de referencia sobre la vulnerabilidad social (segunda sesión)	15-20	6
Módulo 2: La vulnerabilidad en el mundo del trabajo (tercera sesión)	21-26	7
Módulo 3: Servicios básicos: universalización, exclusión y calidad (cuarta sesión).....	27-33	9
Módulo 4: La vulnerabilidad ambiental (quinta sesión)	34-42	11
Módulo 5: Expresiones territoriales de la vulnerabilidad (sexta sesión)	43-48	13
Módulo 6: La vulnerabilidad, los derechos y las ciudadanías (séptima sesión).....	49-56	15
Módulo 7: Vulnerabilidad demográfica (octava sesión)	57-65	17
E. MESA REDONDA FINAL.....	66-71	20
Anexo 1: Lista de participantes	-	23
Anexo 2: Lista de ponencias.....	-	26

A. ANTECEDENTES, OBJETIVOS, ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS

Lugar y fecha de la reunión

1. La reunión de expertos Seminario internacional sobre las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe fue organizada por la División de Población de la CEPAL - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), y tuvo lugar en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile, los días 20 y 21 de junio de 2001.

Antecedentes y justificación

2. El CELADE y la CEPAL —en particular la División de Desarrollo Social de la Comisión— tienen una larga trayectoria en materia de estudios sobre los denominados grupos vulnerables y han realizado actividades de investigación, capacitación y asistencia técnica en relación con colectivos que en las políticas se definen como especialmente vulnerables. Entre estos grupos se destacan: niños e infantes; mujeres, en particular aquellas con demanda insatisfecha de planificación familiar; jefas de hogar, en especial aquellas que tienen responsabilidades de crianza; jóvenes; adolescentes, en particular las madres adolescentes; adultos mayores; grupos étnicos, en especial amerindios y afrodescendientes; residentes en asentamientos precarios —tanto en zonas rurales como urbanas— y residentes “allegados” en viviendas particulares.

3. En los últimos años el CELADE ha procurado renovar su visión de las interrelaciones de la población con el desarrollo y abordar los procesos que llevan a la vulnerabilidad de individuos, hogares, grupos y comunidades. Como resultado de este esfuerzo se llegó a cuatro convicciones básicas:

- i) El enfoque tradicional de los grupos vulnerables —si bien mantiene su pertinencia por razones prácticas— adolece de restricciones conceptuales e impone limitaciones al diseño de las políticas públicas cuya finalidad es fomentar la equidad social. Ello se debe a que la noción de “grupo vulnerable” se generalizó y, al perder especificidad, se convirtió en sinónimo de poblaciones objetivo para las políticas públicas transectoriales. Así, cuando se emplea el concepto de “grupos vulnerables” se alude a conjuntos de la población con un amplio abanico de requerimientos cuya satisfacción demanda no sólo enfoques sectoriales, sino otros de carácter más integral. No obstante lo dicho, mediante refinamientos conceptuales y operativos es posible distinguir, dentro de los “grupos vulnerables” genéricos, segmentos susceptibles de intervenciones de política sectorial o transectorial específicas.

- ii) El debate reciente sobre la noción de vulnerabilidad en el contexto del actual patrón de desarrollo —caracterizado por la incertidumbre y la inseguridad— proporciona herramientas conceptuales nuevas y poderosas para comprender las nuevas formas de desventaja social que limitan la capacidad de respuesta de los diferentes actores sociales (individuos, hogares o colectivos de distinta naturaleza) a la incesante sucesión de cambios en las sociedades contemporáneas. También dificultan el aprovechamiento de las oportunidades que la sociedad (a través de determinados órdenes institucionales, como el Estado, el mercado, la familia y la comunidad) ofrece a los actores sociales para desarrollar sus estrategias y proyectos de vida (como los referidos a movilidad social ascendente, fortalecimiento de identidades y formación de alianzas, entre otros).
- iii) El debate sobre la vulnerabilidad abre también un espacio para considerar el papel de los asuntos sociodemográficos, una materia aún no suficientemente destacada ni analizada en los países latinoamericanos y caribeños. Buena parte de este espacio se vincula al enfoque clásico de la dinámica demográfica de la pobreza: el perfil epidemiológico de mayor morbilidad y sobremortalidad de los pobres atenta contra el desarrollo y uso de sus potencialidades humanas; su fecundidad más temprana y elevada dificulta tanto su inserción en el mercado de trabajo como su permanencia en el sistema educativo formal, lo que favorece la transmisión intra e intergeneracional de las desventajas adicionales que suelen generar los factores demográficos. Otra parte de aquel espacio —tal vez la menos explorada— se enraíza en fenómenos novedosos, entrelazados conceptualmente con transformaciones concomitantes en la esfera de la estructura y dinámica de las familias que acarrea la denominada “segunda transición demográfica”.
- iv) Resulta necesario propiciar el desarrollo de enfoques multi y transdisciplinarios para analizar las fuentes de vulnerabilidad y diseñar políticas y programas destinados a reducir su incidencia e intensidad entre los individuos, hogares y comunidades más desaventajados de la sociedad. La multidimensionalidad de la noción de vulnerabilidad (reflejada en sus acepciones social, económica, cultural, demográfica, física y otras), así como la carencia de marcos de referencia respecto de sus interrelaciones exige avances teóricos y metodológicos para identificar eventuales vínculos recíprocos que se extienden desde la concomitancia y el reforzamiento hasta la actuación antagónica.

4. Las debilidades e insuficiencias de los enfoques tradicionales de las desventajas y las desigualdades sociales llevaron a los representantes gubernamentales de los países de América Latina y el Caribe a encomendar al CELADE la elaboración de un documento sobre vulnerabilidad social: comunidades, hogares e individuos —que deberá presentarse en la próxima reunión del Comité Especial sobre Población y Desarrollo, durante el vigésimo noveno período de sesiones de la CEPAL (resolución 577(XXVIII)), que se celebrará en Brasil, en abril de 2002.

5. Para cumplir con el mandato señalado, el CELADE estimó imprescindible obtener el apoyo de un grupo amplio de expertos en ciencias sociales vinculados a las diferentes dimensiones de la vulnerabilidad. Como paso inicial, en diciembre de 2000 se efectuó una primera reunión de debate para determinar la forma en que debería enfrentarse la preparación del documento y durante la cual se elaboró un índice preliminar. El Seminario internacional que tuvo lugar los días 20 y 21 de junio de 2001 fue concebido de modo que los aportes tanto de las ponencias solicitadas —que abordan diversos temas relacionados con la vulnerabilidad social— como del debate por ellas suscitado brindaran un insumo fundamental para elaborar el documento que solicitaron los representantes gubernamentales.

Objetivos

6. El Seminario internacional tuvo tres objetivos fundamentales: i) analizar la noción de vulnerabilidad y, en particular, los diferentes enfoques conceptuales que la utilizan como elemento articulador de sus planteamientos; ii) examinar la evidencia sobre la vulnerabilidad en distintas dimensiones sociales relevantes, y iii) identificar e ilustrar empíricamente las fuentes de vulnerabilidad demográfica para comunidades, hogares y personas en América Latina y el Caribe, teniendo presente su utilidad para el diseño de políticas e intervenciones sociodemográficas.

Asistencia

7. Participaron en la reunión expertos que desempeñan sus actividades profesionales en los siguientes Estados miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela. La lista de participantes se incluye como anexo 1.

Documentación

8. La lista de ponencias presentadas por los expertos participantes en la reunión se incluye como anexo 2.

Organización de los trabajos

9. Los trabajos se realizaron en sesiones plenarias (módulos), en las que un conjunto de expertos presentó ponencias sobre diversas expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe; otros expertos oficiaron como comentaristas de dichas ponencias. En una sesión final (mesa redonda), se efectuaron exposiciones generales, con carácter de conclusiones, acerca de la materia sustantiva de la reunión.

B. PROGRAMA DE TRABAJO

10. La reunión se desarrolló con arreglo al siguiente programa de trabajo:

Miércoles 20 de junio

9:00-9:15 hrs.

Inscripción

9:15-9:30 hrs.

Sesión de apertura

- Orador: Daniel S. Blanchard

9:30-10:45 hrs.

Módulo 1: Marco de referencia sobre la vulnerabilidad social

- Ponente: Miguel Villa
- Comentaristas: Rubén Kaztman y René Pereira
- Moderador: Juan Chackiel

11:15-13:00 hrs.

Módulo 2: La vulnerabilidad en el mundo del trabajo

- Ponente: Carlos Filgueira
- Comentaristas: Roberto Pizarro y Jorge Bravo
- Moderadora: María Elena Valenzuela

14:30-16:30 hrs.

Módulo 3: Servicios básicos: universalidad, exclusión y calidad

- Ponentes: Camilo Arriagada y Ana Sojo
- Comentaristas: Juan Carlos Ramírez y Miguel Bolívar
- Moderador: Gustavo Busso

16:45-18:30 hrs.

Módulo 4: La vulnerabilidad ambiental

- Ponente: José Javier Gómez
- Comentaristas: Ricardo Zapata y Asha Kambon
- Moderador: Dirk Jaspers-Faijer

Jueves 21 de junio

9:00-11:00 hrs.

Módulo 5: Las expresiones territoriales de la vulnerabilidad

- Ponentes: Rosa María Rubalcava y Rubén Kaztman
- Comentaristas: Ricardo Jordán y Fernando Carrión
- Moderadora: Daniela Simioni

11:15-13:15 hrs.

Módulo 6: La vulnerabilidad, los derechos y las ciudadanías

- Ponentes: Martín Hopenhayn e Irma Arriagada
- Comentaristas: Raúl Atria y Silvia Calcagno
- Moderador: John Durston

15:00-16:30 hrs.

Módulo 7: La vulnerabilidad demográfica

- Ponente: Jorge Rodríguez Vignoli
- Comentaristas: Mary Castro y Tomás Jiménez
- Moderadora: Susana Schkolnik

16:45-18:00 hrs.

Módulo 8: Mesa redonda final

- Participantes: Gilberto Gallopín, José Miguel Guzmán, Asha Kambon y Ernesto Rodríguez
- Moderador: Reynaldo F. Bajraj

C. SESIÓN DE APERTURA

11. Presidieron la sesión inaugural el señor Reynaldo F. Bajraj, Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL, la señora Myriam Krawczyk, Directora de la División de Programas y Operaciones de la Comisión y el señor Daniel S. Blanchard, Director de la División de Población de la CEPAL - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).

12. Hizo uso de la palabra el Director del CELADE, quien tras dar la bienvenida a los expertos participantes, señaló el papel cumplido por el CELADE en la generación de información y conocimiento sobre las tendencias demográficas y los factores que inciden en el cambio de la población. Manifestó que durante los últimos años, en respuesta a los mandatos emanados de los países de la región —y como fruto de su plena inserción en el sistema de la CEPAL—, el CELADE había realizado esfuerzos por desentrañar las complejas interrelaciones entre las variables de población y el proceso de desarrollo. Como parte de esta labor, dijo, el Centro había efectuado estudios sobre conjuntos específicos de la población, delimitados según criterios de edad, género, localización geográfica o rasgos culturales. Estos conjuntos coincidían, en general, con aquellos que en el ámbito de las políticas públicas se denominan grupos vulnerables.

13. Sostuvo que las investigaciones revelaban que las particularidades de la dinámica demográfica de aquellos conjuntos de población estaban estrechamente vinculadas a situaciones sociales desmedradas y diversas formas de pobreza. Agregó que si bien estos estudios permitían caracterizar y localizar a tales grupos y se prestaban para identificar segmentos sociales hacia los cuales se debían orientar los esfuerzos de las políticas públicas, el CELADE estaba consciente de la necesidad de construir un enfoque más amplio que abarcara las fuentes de las desventajas sociales y fuera relevante para diseñar medidas que los diferentes agentes sociales pudieran poner en práctica. En tal sentido, manifestó, la noción de vulnerabilidad social revestía grandes potencialidades, puesto que contemplaba no sólo los aspectos materiales de las desventajas, sino también otros de naturaleza simbólica, valórica y formal. Dicha vulnerabilidad la experimentaban comunidades, hogares y personas que no podían ejercer sus derechos o que eran discriminados, con independencia de su condición socioeconómica.

14. A continuación pasó revista a los temas incluidos en el programa de trabajo de la reunión, que debían entenderse como expresiones de la vulnerabilidad en diversas dimensiones de la realidad social, económica, política, cultural, territorial y ambiental de América Latina y el Caribe. Concluyó sus palabras agradeciendo, a nombre del CELADE y de la CEPAL, la participación de los asistentes al Seminario internacional.

D. DESARROLLO DE LA REUNIÓN

Módulo 1: Marco de referencia sobre la vulnerabilidad social (segunda sesión)

15. En la primera exposición se subrayó que entre los diversos actores y agentes sociales de los países de América Latina y el Caribe había una generalizada percepción de incertidumbre, inseguridad, desprotección, precariedad y pérdida de derechos que se creían conquistados y que eran numerosos los indicadores sociales, económicos y ambientales que sustentaban dichas percepciones. Junto a los persistentes problemas de antigua data han surgido otros que parecen inherentes al actual patrón de desarrollo de la región. La concentrada distribución del ingreso, las desigualdades según origen social y étnico, la segmentación de la oferta de servicios sociales, la segregación urbana, la ruptura de las formas de solidaridad y, en general, la pérdida de lazos sociales, son algunos de los factores que contribuyen a generar riesgos para los individuos, hogares y comunidades de los países de América Latina y el Caribe.

16. Se sostuvo que la noción de vulnerabilidad, en sentido amplio, aludía a la probabilidad (riesgo) de que los individuos, hogares o comunidades pudieran ser lesionados o dañados tanto por modificaciones de su entorno como a raíz de las limitaciones de los atributos que les eran propios. Esta noción de vulnerabilidad es multidimensional y multicausal, puesto que se refiere a la convergencia de una constelación de factores externos e internos que se manifiestan a escala de individuos, hogares o comunidades en tiempos y espacios determinados. Si bien en muchas disciplinas el uso del vocablo conlleva distintas acepciones, casi todas éstas cobran expresiones sociales. No obstante, las aproximaciones analíticas para el estudio sistemático de la vulnerabilidad social se desarrollaron recién en la década de 1990, al establecerse distinciones con respecto a otros conceptos afines, como los de marginalidad y exclusión social, cuya relevancia y vigencia están sujetas a particularidades históricas y contextuales distintas de las actualmente imperantes en América Latina y el Caribe.

17. Después de reseñar algunos enfoques propuestos, se citaron tres categorías analíticas para el examen de la vulnerabilidad: i) los activos (físicos, financieros, humanos y sociales) de los individuos, hogares y comunidades; ii) los conjuntos de oportunidades procedentes del entorno social, constituido por el Estado, el mercado y la sociedad, y iii) las estrategias (o pautas de comportamiento) que desarrollan individuos, hogares y comunidades para movilizar sus activos y responder a los cambios externos. Este marco analítico entraña grandes potencialidades para impulsar políticas públicas dirigidas a prevenir, reducir o eliminar las debilidades internas de los actores y las adversidades de su entorno. Así, las posibilidades de intervención van desde el fortalecimiento de las capacidades de individuos, hogares y comunidades para beneficiarse de las oportunidades del medio externo —y así disminuir los riesgos de un deterioro de las condiciones de bienestar— hasta la promoción de escenarios socioeconómicos proclives a la movilidad social ascendente en los que se atenúen los riesgos existentes en el entorno social y económico.

18. Durante la exposición se resaltó que la elaboración conceptual de la noción de vulnerabilidad —y su eslabonamiento con un enfoque teórico— estaba en una etapa incipiente,

por lo que se requería llevar adelante esfuerzos metodológicos sostenidos, que incluyeran los ámbitos de la medición y de la ejemplificación empírica. Se destacó, en particular, la importancia que revestía el diseño de marcos analíticos para evaluar la incidencia de la vulnerabilidad social en la determinación de los comportamientos sociodemográficos de individuos, hogares y comunidades. Asimismo, se estimó necesario examinar en qué medida las conductas sociodemográficas conllevaban riesgos específicos que pudieran generar o agudizar algunas formas de vulnerabilidad.

19. En los comentarios a la ponencia se subrayó que el rasgo más novedoso del concepto de vulnerabilidad social radicaba en la posibilidad de construir un marco analítico que permitiera abrir la “caja negra” de los comportamientos de los hogares. Un comentarista sostuvo que la estrategia para el desarrollo de dicho marco debía dirigirse, prioritariamente, al punto de intersección de las transformaciones en los portafolios de activos de los hogares con aquellas de índole estructural que determinaban las oportunidades de acceso al bienestar. Es decir, era necesario arriesgar hipótesis acerca de cómo la conjugación de los cambios en los órdenes institucionales básicos de la sociedad y en las configuraciones de activos de los hogares y las personas contribuía a producir distintos tipos de situaciones de desventaja social.

20. Otro comentarista expresó que el examen de nuevos enfoques analíticos podía ser de gran utilidad para los países de la región, especialmente si con ello se contribuía a superar las debilidades teóricas de los estudios de la pobreza, que eran más bien descriptivos y estáticos. Sostuvo que dichos enfoques debían hacer un aporte sustantivo a la prevención, reducción y amortiguación de riesgos al fortalecer los portafolios de activos de los actores sociales y promover estrategias para su movilización. Sin embargo, apuntó, era también necesario que el debate en torno de estos nuevos enfoques se apartara de uno de los mayores problemas que aquejaban a las ciencias sociales, que era la disociación entre el análisis teórico y la verificación empírica; por lo tanto, uno de los desafíos que enfrentaba el examen de la vulnerabilidad social era el de avanzar en la medición empírica y la generación de insumos para las políticas públicas.

Módulo 2: La vulnerabilidad en el mundo del trabajo (tercera sesión)

21. En la exposición se sostuvo que una de las principales fuentes de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe se encontraba en el ámbito laboral, ya que la protección y la seguridad social, fuertemente asociadas al empleo, se habían resentido a raíz del aumento de la precariedad, informalidad e inseguridad del trabajo en el contexto del nuevo patrón de desarrollo. El antiguo modelo fordista de desarrollo incluía un componente de acción colectiva y sindical —que en muchos países de la región había contribuido a la protección de las condiciones laborales—, mientras que la globalización, con la apertura de la economía y la incorporación de nuevos modelos tecnológicos, trastrocó radicalmente esa situación.

22. La desafiliación institucional, el insuficiente dinamismo de las economías para generar empleos, los cambios en las estructuras laborales, la terciarización del producto y el surgimiento de nuevas formas de contratación, entre otros aspectos, contribuyeron a configurar nuevas

situaciones de vulnerabilidad, que situaban el empleo más en un sistema de relaciones mercantiles que en uno propiamente laboral. Se destacó que la disminución de la capacidad de generación de puestos de trabajo en el sector público y las grandes empresas había redundado en un aumento de la importancia laboral de las pequeñas empresas, en las que predominaban condiciones de baja productividad y formas de empleo ocasional, con su correlato de precariedad, incertidumbre y heterogeneidad.

23. El análisis de la combinación entre sistemas de bienestar (*welfare*) y modalidades de demanda de fuerza de trabajo en los países desarrollados permite advertir que existe una solución de compromiso (*trade off*) entre exclusión e igualdad. Así, la comparación entre las experiencias recientes en los Estados Unidos y varios países europeos sugiere que a un mayor grado de igualdad social corresponde una mayor exclusión laboral y viceversa. En los países latinoamericanos y caribeños esta relación compensatoria es menos acentuada, puesto que junto con una agudización de la desigualdad en los ingresos han aumentado las tasas de desocupación y subempleo visible e invisible. El nuevo patrón de desarrollo impone cambios en el trabajo asalariado típico, dependiente y subordinado, formal y protegido; se observa, por ejemplo, una expansión de las formas de trabajo independiente y subordinado (cuenta propia) y de trabajo autónomo y subordinado (trabajo en el domicilio).

24. Un comentarista sostuvo que el enfoque de la pobreza era insuficiente para comprender las complejas situaciones que aparecían en el contexto del nuevo patrón de desarrollo consolidado en las últimas décadas en los países de la región; en cambio, la vulnerabilidad social era una noción que permitía caracterizar dichas situaciones. Agregó que la vulnerabilidad se había convertido en un rasgo social dominante, a raíz tanto de la mercantilización de las relaciones sociales como del abandono por parte del Estado de sus funciones de brindar protección y seguridad a la población. Así, la vulnerabilidad surgía como una configuración negativa entre aspectos micro y macrosociales, e incidía en los niveles de riesgo de individuos, hogares y comunidades. A su juicio, el modelo de desarrollo por sustitución de importaciones posiblemente generaba menores oportunidades, pero también menores niveles de vulnerabilidad; en las sociedades centradas en el mercado si bien aumentaban las oportunidades, a la vez se elevaban los niveles de vulnerabilidad, ya que el aprovechamiento de dichas oportunidades exigía competencia, lucha y conquista, como podía advertirse en varios países de la región.

25. Otro comentarista resaltó la importancia de la noción de vulnerabilidad, tanto por su potencialidad heurística, basada en su carácter multidimensional, como por el hecho de que abría espacios y oportunidades para las políticas públicas y, en especial, para las de empleo. En el ámbito laboral, esta noción permitía superar algunas limitaciones de otros enfoques, ya que ponía más elementos en juego, a nivel macro, meso y microsocioal. Se sugirió que la noción de vulnerabilidad podría avanzar más en dicho ámbito que en otros, puesto que su utilización contribuiría a profundizar estudios —como los referidos a la informalidad, la precariedad y la segmentación de los mercados de trabajo— que se vienen realizando desde hace varios años en la región. Se sostuvo que el logro de este propósito exigía avanzar en la definición operativa del concepto, reconociendo el papel central de las variables demográficas en la determinación del

tipo de las políticas requeridas para reducir los riesgos a los que se encuentran expuestos los grupos sociales más desaventajados de la región.

26. Durante la discusión se hizo hincapié en que el aumento de los niveles de desempleo durante los años noventa había afectado a la población en forma diferenciada, lo que se hacía patente al examinar sus efectos según género, características étnicas o edad de las personas. Se destacó también la importancia de observar, a escala local, las formas en que se encadenaban los activos de individuos y hogares para mejorar su inserción en el mercado laboral. Asimismo, se indicó que era imprescindible generar incentivos para aumentar la protección social y así contribuir al descenso de los niveles de vulnerabilidad de hogares y comunidades. Otros aspectos mencionados fueron: el imperativo de fortalecer el capital social para reducir la vulnerabilidad estructural inherente al nuevo patrón de desarrollo; la necesidad de analizar los derechos de ciudadanía en relación con los niveles de vulnerabilidad; y la importancia de examinar las responsabilidades que corresponden a las distintas instancias internacionales en la agudización de las condiciones de vulnerabilidad que enfrentan las economías latinoamericanas y caribeñas.

Módulo 3: Servicios básicos: universalidad, exclusión y calidad (cuarta sesión)

27. Las dos ponencias presentadas en este módulo se centraron en los servicios sociales como fuente de activos y de disminución (o diversificación) de riesgos para individuos, hogares y comunidades. En las exposiciones se hizo referencia a algunas interrelaciones entre los momentos económicos, políticos y demográficos de los países de América Latina y el Caribe que inciden en el acceso, calidad y equidad de la oferta de servicios sociales. Se destacó el papel del Estado como agente fundamental para la generación y el fortalecimiento de activos —que ejercen efectos diferenciados en los distintos grupos sociales y según la etapa del ciclo de vida de individuos y hogares—, y también el del mercado, que abre oportunidades para la movilidad social ascendente, pero involucra riesgos de exclusión social, en particular si se carece de mecanismos apropiados de regulación. A raíz de las desiguales modalidades de operación de estos agentes —y de la influencia de los rezagos históricos—, los países de la región se distinguen por presentar una diversidad de situaciones en materia de gasto social y distribución del ingreso. Respecto del momento demográfico —si bien se registran diferencias entre países—, se aludió a las importantes repercusiones de los altos niveles de urbanización y de los cambios en la estructura de edades, así como en la composición de los hogares, sobre la demanda de servicios sociales.

28. Se reconoció que en los últimos decenios se han registrado avances en la cobertura de los servicios sociales básicos, pero que tales progresos fueron acompañados de grandes desigualdades en cuanto a acceso y calidad de la oferta para los grupos sociales más desfavorecidos. Aun cuando la tenencia de la vivienda es un activo generalizado en los países de la región, las unidades residenciales de los sectores pobres presentan severas deficiencias —cuantitativas y cualitativas— y entre los hogares más jóvenes se advierten situaciones de franca exclusión. Análogamente, la infraestructura urbana ha mejorado —por la ampliación de la cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado—, pero subsisten problemas

importantes en el entorno de las viviendas, especialmente en los barrios de hogares de menores ingresos, que ocupan suelos poco apropiados, carecen de acondicionamiento ambiental —lo que entraña exposición a riesgos, incluso de tipo catastrófico, como las inundaciones— así como de equipamiento social y comunitario, y se emplazan en zonas alejadas de los lugares de trabajo.

29. En un sentido más general se planteó que América Latina y el Caribe era una región de alto riesgo económico y social. Si bien durante la década de 1990 se registró una disminución de los déficit fiscales y una recuperación del gasto social, el crecimiento económico ha sido inferior al requerido para reducir brechas sociales y los niveles de consumo se han caracterizado por ser sumamente sensibles a las crisis y recesiones. Además, se observa un creciente deterioro económico de los sectores medios, que se traduce en mayores grados de inseguridad e indefensión; a ello se suman la persistencia de altos niveles de pobreza y la debilidad de los mercados laborales. Estas situaciones cuestionan la capacidad de las políticas focalizadas y la eficiencia y eficacia de las redes de aseguramiento con que cuentan los países. A raíz de la debilidad de los mecanismos de regulación, los mercados financieros y de seguros muestran altos costos de intermediación.

30. Se destacó que la cantidad y la calidad de la protección social debían estar en consonancia con una noción de “pacto fiscal”, que salvaguardara los equilibrios macroeconómicos básicos. Si bien esta era una exigencia impuesta por un patrón de desarrollo definido en el contexto contemporáneo de la globalización, se advirtió que el excesivo énfasis en la búsqueda de los equilibrios macroeconómicos ha ido en desmedro del financiamiento de los mecanismos de protección social. En tal sentido, se sostuvo, la relegación de la autoridad social a una posición subalterna respecto de la autoridad económica había incidido adversamente sobre su capacidad efectiva de operación y debilitado los canales tradicionales de acceso a la protección social. Así, los cambios institucionales registrados en los últimos años han puesto en peligro la prevención social, ya que se aprecia una dispersión en redes inconexas que operan en un marco de mayor descentralización del sector público.

31. Se indicó, entre otros aspectos, que la equivalencia entre el precio de la seguridad social y la magnitud de los riesgos se determinaba considerando el sistema en su totalidad; la falta de información apropiada impedía advertir las asimetrías que se producían en el interior de un mercado muy particular. Por tanto, se estimó que el Estado podría contribuir a la diversificación del riesgo por diversas vías, ya fuera mediante la provisión de seguros, el fortalecimiento de la capacidad reguladora o la supervisión de la equidad y eficiencia del aseguramiento.

32. Los comentaristas subrayaron la idea de que había que avanzar en la identificación tanto de los riesgos a los que estaba expuesta la población como de las brechas de protección entre los distintos sectores sociales. Agregaron que uno de los desafíos más importantes para las políticas era la generación de activos sociales públicos que fortalecieran la capacidad de individuos, hogares y comunidades para responder a las adversidades del entorno. Sostuvieron que era conveniente examinar en detalle las reformas de los servicios públicos iniciadas en los últimos años, puesto que ellas podían conllevar efectos ambivalentes para individuos, hogares y comunidades. Por lo mismo indicaron que, así como era necesario profundizar en el estudio de la

vulnerabilidad en relación con los sistemas de seguridad, también debía analizarse la vulnerabilidad frente a las políticas públicas. Finalmente, señalaron que otro desafío complejo era el de la búsqueda de un equilibrio entre la ampliación de la cobertura de los mecanismos de protección social y su desarrollo sobre bases más equitativas.

33. Durante el debate se manifestó que la riqueza del enfoque sobre vulnerabilidad social y riesgo debía encontrar un correlato en las fuentes de información, de modo que se pudieran evaluar las diversas dimensiones presentes. En tal sentido, se advirtió que los datos disponibles en la región no siempre se prestaban para cuantificar los riesgos y que, además, su naturaleza imponía serias dificultades para efectuar comparaciones internacionales e intersectoriales. Se apuntó que la medición y la composición del gasto social eran también relevantes para el enfoque de la vulnerabilidad, ya que esta última noción, con diversos matices, constituía un tema transversal en la sociedad; se agregó, asimismo, que las modalidades de asignación del gasto social tenían una incidencia directa sobre las posibilidades de fortalecer activos y reducir riesgos.

Módulo 4: Vulnerabilidad ambiental (quinta sesión)

34. La exposición se inició con el examen de algunos avances teóricos y experiencias de intervención relacionados con la vulnerabilidad frente a los riesgos ambientales. En este contexto se hizo referencia a algunos de los desastres acaecidos recientemente en Centroamérica y el Caribe. Se destacó que los desastres y los cambios ambientales adversos —tanto los desencadenados por procesos naturales como los inducidos por la acción humana— acarrearán efectos diferenciados para los diversos estratos sociales. El expositor hizo hincapié en los elementos de política que debían considerarse para reducir los riesgos asociados a la vulnerabilidad ambiental. Una justificación para estas políticas, además de la necesidad de proteger las vidas humanas, era la enorme envergadura de los impactos económicos ejercidos por los desastres naturales. A continuación se señaló que la dimensión ambiental comprendía una red de complejos y delicados equilibrios, ya que así como los cambios de naturaleza global se hacían sentir en el plano local, los de carácter local repercutían a escala global. Por ello, se dijo, no existían soluciones generales y simples para los problemas de índole medioambiental; lo que sí había era más bien identificar tratamientos que se adecuaban a las condiciones específicas de vulnerabilidad de cada territorio y comunidad.

35. Una evidencia en favor del uso de enfoques de vulnerabilidad para abordar los asuntos medioambientales era que se estaba produciendo un cambio en la visión que servía de base a las políticas. En lugar de la preocupación tradicional por los desastres naturales, la atención se dirigía actualmente al examen de los sistemas humanos y naturales que sufrían cambios. Desde este ángulo, se sostuvo, las relaciones entre vulnerabilidad y medio ambiente exigían el reconocimiento de dos subsistemas básicos: el ecológico y el socioeconómico. Así podían identificarse cambios que amenacen el bienestar de las sociedades y otros que afecten al funcionamiento de los ecosistemas. En el caso de estos últimos se distinguió entre los que ocurren gradualmente en el medio ambiente global y los acontecimientos súbitos que generan desastres. El análisis de las relaciones entre la sociedad y el medio ambiente permite observar

situaciones de retroalimentación que entrañan círculos viciosos, como el que vincula pobreza, degradación ambiental y daño a las personas.

36. Se indicó que el tema ambiental había sido incorporado, por lo menos formalmente, en los programas de desarrollo de la mayoría de los países de la región durante la década de 1990; ello reflejaba la toma de conciencia respecto del hecho de que los cambios ambientales, aun cuando no alcanzaran la calidad de desastres, incidía negativamente en el bienestar. Era igualmente claro que la vulnerabilidad de los sistemas no podía atribuirse a la acción de un solo factor, sino que resultaba de la intervención de efectos acumulativos y sinérgicos.

37. Se señaló la conveniencia de distinguir entre amenaza, vulnerabilidad y riesgo. Así, en el ámbito de los desastres naturales, la amenaza apunta a un fenómeno de carácter peligroso y la vulnerabilidad a la disposición interna del subsistema socioeconómico frente a los efectos de tal amenaza; si no hay vulnerabilidad, no hay destrucción o pérdida. El riesgo ante un desastre se refiere a la probabilidad de que éste ocurra y es producto de la interacción entre amenazas y factores de vulnerabilidad; por ende, el riesgo es dinámico, cambiante y diferenciado (cada actor tiene una percepción propia respecto de él). La vulnerabilidad depende principalmente de cinco factores: grado de exposición, protección, capacidad de reacción inmediata, capacidad de recuperación básica y capacidad de reconstrucción.

38. Los comentaristas resaltaron la necesidad de disponer de un marco conceptual para abordar los desastres naturales, en el entendido de que éstos no tienen sentido por sí solos, sino en función de los daños y lesiones que ocasionan en las personas. Se destacó que las sociedades presentaban grados crecientes de capacidad de recuperación (*resiliency*) frente a los desastres naturales, puesto que podían enfrentar eventos que superaban los alcances de las respuestas de individuos y hogares. En este sentido, se señaló que era imperioso reformular —con una visión específica para América Latina y el Caribe— las estrategias de enfrentamiento de los desastres.

39. Una comentarista manifestó que para definir las características de la vulnerabilidad se debía prestar especial atención a las particularidades de los riesgos a los que estaba expuesto cada territorio. Por ejemplo, en los pequeños países insulares del Caribe el costo de los daños provocados por algunos de los desastres naturales ocurridos en años recientes superó en varias veces el monto del PIB nacional. Esto implica una forma de descapitalización, cuyos efectos se añaden a los provocados por otros problemas —como el cercenamiento de los reducidos espacios públicos para utilizarlos con fines turísticos privados— que son de gran envergadura en el caso de las naciones pequeñas.

40. Se hizo hincapié en la necesidad de profundizar en el análisis de las relaciones entre pobreza y vulnerabilidad ambiental, en procura de articular una cadena causal que separe el eslabón inicial de aquellos ligados a los mecanismos de reproducción. De igual modo, se afirmó que estaba pendiente la tarea de identificar las responsabilidades de los Estados y de la comunidad internacional en los esfuerzos dirigidos a reducir la vulnerabilidad ambiental.

41. Se resaltó también la conveniencia de propiciar la adopción de nuevas modalidades de evaluación de riesgos y daños asociados a los desastres, pues se reconoció que las metodologías disponibles para medir el impacto de tales eventos sobre las condiciones sociales, económicas y ambientales acusaban serias limitaciones. Asimismo, se estableció un contrapunto entre los impactos ejercidos por los desastres ambientales en los países en desarrollo y en los desarrollados. Se destacó que el hecho de que los desastres originaran menos muertes —aunque mayores costos económicos— en los países desarrollados se debía a varios factores, dos de los cuales eran relevantes para la noción de vulnerabilidad: i) el más alto grado de educación y organización de la población, que contribuye a la formación de una cultura de prevención y mitigación de daños, y ii) la ubicación y el diseño de infraestructura, viviendas y servicios, que se construyen en zonas de menor vulnerabilidad y según normas estrictas (que protegen no sólo la propiedad, sino también la vida y la salud de las personas).

42. A lo largo del debate se plantearon varias sugerencias para elaborar una estrategia de reducción de la vulnerabilidad ambiental: i) propiciar, con la participación activa de la sociedad civil, una cultura de prevención y mitigación de riesgos; ii) fortalecer los sistemas de rastreo de las amenazas naturales para posibilitar el establecimiento de mecanismos de alerta temprana; iii) elaborar mapas de vulnerabilidad frente a los diversos fenómenos naturales (a escala adecuada), que sirvan de guía para una correcta zonificación del uso de los suelos; iv) incluir análisis de vulnerabilidad (y no sólo de impacto) ambiental en los proyectos de desarrollo; v) estimular iniciativas de intervención dirigidas a restablecer los equilibrios ambientales en zonas degradadas.

Módulo 5: Expresiones territoriales de la vulnerabilidad (sexta sesión)

43. En la primera exposición se recalcó que tanto el espacio físico como el social eran relevantes para analizar la vulnerabilidad de individuos, hogares y comunidades. Se sostuvo que en la región no existía un adecuado conocimiento sobre los patrones de formación y reorganización de las localidades pobladas, lo que imponía limitaciones al estudio de las interacciones entre las diversas comunidades. Si bien el concepto de comunidad se asocia a rasgos sociales y culturales amplios, entre los criterios válidos para delimitarlo suele considerarse la coexistencia de un grupo humano en una determinada localización; por ello, la noción de localidad puede entenderse como una aproximación básica al concepto de comunidad.

44. En los países de América Latina y el Caribe que se encuentran en etapas intermedias de la transición demográfica está aumentando la cantidad de hogares, lo que contribuye a la formación de nuevas localidades e incide en la vulnerabilidad social. En el caso de las localidades, la vulnerabilidad no es un mero correlato del tamaño físico o demográfico —por pequeño que fuere— sino principalmente de su aislamiento, que es determinado por la intersección de los espacios sociales y físicos. Así, las localidades dispersas con predominio de población indígena configuran enclaves socialmente distanciados; análogamente, en los procesos de concentración metropolitana se advierten formas de segmentación. En suma, el aislamiento conlleva tendencias hacia la segregación y la diferenciación que atentan contra la cohesión

social; la polarización resultante entraña también potenciales conflictos entre sectores sociales y municipios. Para examinar estas situaciones, la expositora utilizó la noción de las propensiones, planteada por Popper, que alude a regularidades repetidas en las probabilidades y muestra que estas últimas no se distribuyen de manera uniforme entre los diferentes grupos sociales.

45. En la segunda exposición se sostuvo que los procesos que conducían al aislamiento y la segmentación limitaban la interacción entre los diversos estratos sociales e imponían obstáculos a la acumulación y diversificación de activos para aquellos con mayores desventajas sociales. Se recalcó que la segmentación social que se advertía en los espacios urbanos era un factor importante en la persistencia de la pobreza y su reproducción intergeneracional, pues restringía las posibilidades de los pobres de acumular capital humano y social. El aislamiento de los grupos pobres dentro de las estructuras urbanas internas —visible en las modalidades de segregación residencial— era agudizado por una creciente segmentación en los ámbitos laboral y educativo. Así, la segmentación y la segregación establecen barreras que acentúan la desigualdad entre los grupos sociales, separándolos en sus actividades cotidianas y en la construcción y desarrollo de sus proyectos de vida.

46. Entre los principales factores que contribuirían a rigidizar la pobreza se destacaron las dificultades que enfrentaban los pobres urbanos para acceder a las oportunidades que les permitirían incrementar su capital social individual, hacer uso del capital social colectivo y beneficiarse del capital ciudadano. La influencia de dichos factores se acentúa a la par con el aumento de la segmentación en el mercado laboral, el sistema educativo y los espacios urbanos. Se afirmó que la posibilidad de acumular capital social individual y colectivo en las sociedades latinoamericanas y caribeñas contemporáneas se relacionaba con las oportunidades de interacción entre las personas desaventajadas y los individuos y grupos provistos de mayores y más variados activos. La segregación residencial, crecientemente notoria en las ciudades grandes e intermedias de la región, sería acentuada por los criterios implícitos —y, a veces, explícitos— de zonificación contenidos en las normas y políticas sobre vivienda y diseño urbano. Si la segregación se combina con la segmentación en el mercado de trabajo y en la educación, los diferentes grupos sociales tendrán ante sí estructuras de oportunidades —y canales de movilidad social— radicalmente distintas. Como corolario de estas circunstancias, entre los grupos sociales desfavorecidos se produce un marcado distanciamiento entre las aspiraciones de consumo —estimuladas por los medios de comunicación de masas— y el consumo real; por ende, la participación de los individuos pobres como ciudadanos de la sociedad adquiere un carácter más simbólico que material.

47. Los comentaristas hicieron hincapié en la conveniencia de examinar más detenidamente los factores que limitaban las expectativas de movilidad social y el ejercicio de los derechos ciudadanos. Se argumentó que la segregación residencial era una fuente de conflictos, puesto que obstaculizaba los procesos de integración social de la población residente en un mismo territorio; como una muestra de esta falta de cohesión, se sostuvo que América Latina y el Caribe era la región que registraba mayores niveles de violencia en el mundo. Como la segregación residencial y la segmentación agudizan las desigualdades sociales, los hogares más pobres, con

una menor dotación de activos y un número más alto de dependientes, sufren un deterioro de sus salarios reales.

48. En el debate se indicó que los efectos adversos de la globalización —internalizados en el actual patrón de desarrollo regional— se volvían patentes en el alto porcentaje de la población no habilitado para acceder a las oportunidades que dicho proceso generaba. En particular, se señaló que tanto la segregación urbana como la dispersión de las localidades magnificaban la distancia entre ambientes sociales diferentes, lo que conducía a la incomunicación e incompreensión entre grupos sociales. Se sostuvo, además, que era importante analizar la forma en que la segregación territorial se asociaba con diferentes dinámicas sociodemográficas y modalidades de estructuración de los hogares, lo que podía traducirse en formas de vulnerabilidad.

Módulo 6: La vulnerabilidad, los derechos y las ciudadanías (séptima sesión)

49. En la primera exposición se hizo una interpretación de la vulnerabilidad social en el marco de los derechos ciudadanos. Las tres dimensiones contempladas fueron: asimetrías entre derechos, vulnerabilidades cruzadas y percepción de nuevos problemas que concitan preocupación social. Respecto de la primera dimensión, se sostuvo que en las actuales fases del desarrollo de América Latina y el Caribe —caracterizadas por su inserción en el contexto global— se registraba un contraste sin precedentes entre los avances en la difusión de algunos derechos (los civiles, políticos y culturales) y los retrocesos en el ejercicio de otros (derechos sociales y económicos). Esta asimetría se expresaba en una profunda brecha entre mayor integración simbólica y menor integración material. La mayor integración simbólica era puesta en evidencia por el creciente acceso a los medios de comunicación de masas, la educación formal, la información y los conocimientos; la menor integración material se manifestaba, entre otros aspectos, en las agudas diferencias salariales, la elevada concentración de la riqueza y el aumento de los niveles de desempleo e informalidad. Se sostuvo que estas asimetrías frustraban expectativas y debilitaban la adhesión a los proyectos nacionales y a la fuerza normativa de la ley y las instituciones, por lo que generaban nuevas vulnerabilidades.

50. Respecto de las intersecciones entre formas de vulnerabilidad, se mencionó como ejemplo la situación de las minorías étnicas (pueblos originarios y afroamericanos), que a lo largo de la historia han sufrido virtualmente todas las formas de exclusión. Dichas minorías no están habilitadas para ejercer sus derechos de ciudadanía política, insertarse en el empleo formal, acceder a servicios sociales de calidad o intervenir en el diálogo público. Tampoco se respeta su identidad, puesto que se les ha despojado de sus principales mecanismos de protección, como sus tradiciones, riquezas culturales y productivas y formas de organización comunitaria.

51. Entre los asuntos que se han convertido en preocupaciones sociales se aludió a dos temas que emergían como fuentes de vulnerabilidad y recorrían cual fantasmas los países latinoamericanos y caribeños: la droga y la violencia delictiva. El expositor resaltó que la calidad de “fantasmas” de estos dos asuntos derivaba del hecho de que canalizaban y expresaban —a la vez que ocultaban—

una serie de temores y fobias que configuraban un sustrato subjetivo de la vulnerabilidad actual y desembocaban en la estigmatización y marginación de individuos —en especial, jóvenes— que necesitaban fortalecer su articulación social.

52. En la segunda exposición se sostuvo que la familia era una entidad social en la que se establecían las dimensiones básicas de la seguridad de los individuos, se generaban y reproducían activos y se definían estrategias que contribuían a una mayor integración social. Se agregó que la institución familiar estaba presente en el discurso público y privado, pero con una imagen distorsionada, muy alejada de sus condiciones contemporáneas. En el discurso público, en particular, la familia era concebida como un refugio frente a situaciones cambiantes, pero no se reconocía que también constituía un ámbito de inseguridad para los individuos que la integraban —como lo indican, por ejemplo, la violencia intrafamiliar y la inestabilidad fomentada por el espectro del desempleo.

53. Se analizaron algunos cambios importantes experimentados por la familia y que afectaban al entorno inmediato de los individuos. Entre otros, se mencionaron los siguientes: reducción del número de hijos; mayor espaciamento entre las concepciones; incremento de la proporción de hogares con jefatura femenina; nuevos papeles sociales de la mujer, y mayor variedad de configuraciones familiares. También se describieron y examinaron los problemas y dificultades que dichos cambios y los del entorno social imponían a las políticas públicas dirigidas a la familia. En tal sentido, se aludió a las tensiones entre los derechos individuales y los familiares, entre la familia ideal y la real, y entre el ámbito público y el privado. Asimismo, se estableció una distinción entre las políticas familiares y las políticas laborales, lo que llevó a señalar que el mayor desafío para las intervenciones orientadas a las familias era potenciar su carácter esencialmente transversal e integral.

54. En los comentarios se hizo hincapié en la necesidad de avanzar hacia una sociología del riesgo, buscando una conexión con las matrices de relaciones sociales que caracterizaban a las sociedades latinoamericanas y caribeñas. Se argumentó que el riesgo percibido no siempre era idéntico al riesgo objetivo al que estaban expuestos individuos, hogares y comunidades. Si bien el riesgo percibido es una construcción social, mediatizada por la comunicación de masas, dicha percepción sirve de referencia para las conductas de los actores (individuos, hogares y comunidades). Se agregó que el estudio de la construcción del riesgo percibido no debía dissociarse del papel cumplido por las estructuras de dominación que históricamente se habían configurado en las sociedades de la región. En tal sentido, la expansión del sistema capitalista en pleno proceso de transformación generaba tensiones, que eran inherentes a una situación de tránsito de un modelo fabril a otro en el que los servicios adquirirían mayor importancia; dicho tránsito estaba plagado de incertidumbres que contribuían a la percepción de nuevos riesgos y al surgimiento de aparentes asimetrías.

55. Los comentaristas destacaron también la existencia de una tensión entre identidad cultural y cambio social, que se traducía en el complejo reto de conciliar las particularidades histórico-culturales con la vocación universalista del desarrollo y la modernidad. La socialización de individuos y hogares en América Latina y el Caribe ha estado infiltrada por

discriminaciones étnicas y de otro orden, que se expresan en los hábitos, las pautas de conducta y la forma de concebir las políticas que debieran fortalecer los procesos de integración social. Se señaló que el proceso de globalización ponía en evidencia la distancia que mediaba entre la sociedad real y la sociedad legal, lo que imponía la necesidad de fortalecer mecanismos de diálogo que permitieran disminuir las múltiples formas de discriminación según origen étnico, género o país de nacimiento.

56. En relación con los cambios experimentados por la familia y sus relaciones con la vulnerabilidad social se argumentó que la evidencia empírica mostraba que las familias biparentales fortalecían la acumulación de activos de los niños. Se resaltó también, con referencia a la construcción de la vulnerabilidad, la importancia de examinar las relaciones de poder dentro de los hogares, puesto que ellas estaban estrechamente vinculadas a la aceptación y el ejercicio de derechos propicios a la igualdad de jure y de facto.

Módulo 7: Vulnerabilidad demográfica (octava sesión)

57. La exposición se inició con el establecimiento de una distinción entre dos acepciones de la noción de vulnerabilidad. La primera, de índole general, alude a riesgos, debilidades o desventajas; la segunda, que entraña definiciones específicas, se vincula a los enfoques analíticos usados para comprender problemas sociales, como la capacidad de respuesta ante crisis económicas, las estrategias de sobrevivencia de los pobres y la movilidad social. Con arreglo a la acepción más general, la vulnerabilidad demográfica se refiere a los riesgos, debilidades o desventajas que enfrentan comunidades, hogares y personas a raíz de la intervención de factores (tendencias, características, conductas) de origen demográfico.

58. Se identificaron tres procesos de larga duración que contribuían a la configuración de escenarios de vulnerabilidad demográfica: i) la transición demográfica clásica, que conlleva el descenso sostenido de la fecundidad y la mortalidad y cuyos resultados, a largo plazo, son la reducción del ritmo de crecimiento demográfico y el envejecimiento de la población; ii) la transición urbana y de la movilidad, que supone un aumento sistemático de la proporción urbana en la población total, una creciente importancia de la migración entre ciudades y un incremento simultáneo de los desplazamientos a corta y larga distancia (movimientos intrametropolitanos y movilidad internacional, respectivamente); y iii) la segunda transición demográfica, expresión acuñada por demógrafos europeos para describir un conjunto de cambios en la conducta marital y reproductiva acaecidos en los países de Europa occidental a partir del decenio de 1960. Respecto de esta segunda transición se agregó que, además de distinguirse por el predominio de índices de fecundidad muy inferiores al nivel de reemplazo y sostenidos en el tiempo —los cuales, según algunos autores, son rasgos de la postransición demográfica clásica—, se caracterizaba por un incremento de la soltería, el retraso del matrimonio, la postergación del primer hijo, el aumento de las uniones consensuales, la mayor proporción de nacimientos fuera del matrimonio, la creciente tasa de rupturas matrimoniales y una diversificación de los modelos de estructuración familiar.

59. Se afirmó que, en la transición demográfica clásica, la vulnerabilidad se relacionaba básicamente con formas de rezago del proceso de declinación de la fecundidad y la mortalidad. El avance de esta transición permitía atenuar la presión demográfica sobre la base de recursos, ya que conllevaba una disminución del índice de dependencia económica de los hogares —al reducirse las exigencias que la crianza imponía a las parejas—, aminoraba el riesgo de una mortalidad temprana y favorecía la diversificación y el mejoramiento de la posición social de la mujer. Más aún, se supone que, a largo plazo, esta transición conducirá a una convergencia de la fecundidad y la mortalidad entre países y dentro de éstos, eliminando el efecto de factores demográficos (la sobremortalidad y sobrefecundidad de los pobres) típicamente asociados a la reproducción intergeneracional de la pobreza. No obstante, se subrayó que la transición demográfica en sus estadios avanzados no implicaba la desaparición de la vulnerabilidad demográfica, por diversas causas: i) surgimiento de nuevos riesgos, como el envejecimiento; ii) incertidumbre respecto del cumplimiento de algunos supuestos, como el de convergencia; iii) gravitación de asuntos cruciales relacionados con los niveles de fecundidad (como la fecundidad adolescente y la fecundidad no deseada), que persistirían como problemas aun en contextos de baja fecundidad; iv) existencia de otros procesos demográficos de larga duración que generan riesgos y desventajas, independientemente del avance de la transición demográfica clásica.

60. En relación con la transición urbana y de la movilidad, se subrayó que los riesgos asociados a las primeras etapas del proceso eran conocidos y observables en algunos países de América Latina y el Caribe: i) crecimiento insostenible de las ciudades; ii) despoblamiento rural, como resultado del éxodo hacia las zonas urbanas; iii) exclusión de los migrantes del campo en las ciudades, a raíz de su rezago sociocultural. Sin embargo, se afirmó que el avance de esta transición diluía algunos riesgos —como los relacionados con el crecimiento acelerado de las ciudades— y hacía que otros perdieran relevancia cuantitativa —por ejemplo, el de la inserción de los migrantes rurales, que pasarían a ser una minoría en el total de migrantes. En cambio, persistían los riesgos de despoblamiento y envejecimiento en el medio rural y aumentaban otros vinculados a los desplazamientos tanto a microescala —los traslados a las zonas periféricas de las ciudades implican desventajas de localización y la selectividad socioeconómica de la movilidad intrametropolitana conduce a la segregación residencial— como a macroescala —la indefensión y las desventajas de gran parte de los migrantes en los países desarrollados de destino.

61. Se destacó que a raíz de su carácter eminentemente sociodemográfico, la segunda transición demográfica dependía de procesos culturales difíciles de anticipar y con un alto grado de especificidad regional, nacional y subnacional. No obstante, se sostuvo que el rezago en la adopción de algunos de los comportamientos que identificaban dicha transición constituía una fuente de vulnerabilidad, ya que implicaba que las personas aún no tenían capacidad suficiente para manejar reflexivamente su comportamiento reproductivo de manera funcional con respecto a sus proyectos individuales. Dado que esta segunda transición está apenas insinuándose en algunos países de América Latina y el Caribe, se abren diversos interrogantes sobre los riesgos futuros. Algunos, como los relacionados con una fecundidad sostenidamente inferior a la del nivel de reemplazo, están en el futuro lejano (e incluso incierto) de los países de la región; otros,

como la frecuencia de las uniones consensuales y los hogares uniparentales (en particular, los liderados por mujeres), no son nuevos en la región ni constituyen evidencias anticipadas de la segunda transición demográfica, sino que obedecen a condiciones de carencia y exclusión y a fallas institucionales. Finalmente, hay riesgos que afectan, vía distintos mecanismos, a comunidades, hogares y personas; es el caso del aumento de los quiebres matrimoniales. Si bien la exposición a algunos de estos riesgos es transversal en términos de la condición socioeconómica, la capacidad para enfrentar sus consecuencias varía mucho en función de ésta.

62. Se mencionó en especial el desajuste entre la difusión de comportamientos que se asociaban a la segunda transición demográfica en los países desarrollados —como la iniciación sexual a edades tempranas y fuera del matrimonio, las uniones consensuales, la crianza de hijos fuera del matrimonio, el divorcio y las recomposiciones familiares— y la persistencia, en el contexto latinoamericano y caribeño, de un marco de normas, valores, instituciones, procedimientos formales y recursos que desconocían o estigmatizaban tales comportamientos, lo que agudizaba sus repercusiones adversas. Entre estos agravantes se identificaron las restricciones normativas e institucionales al acceso de los y las adolescentes a los servicios de salud reproductiva y la persistente discriminación legal y social de las uniones consensuales y de los niños nacidos fuera del matrimonio.

63. Los comentaristas subrayaron que la ponencia aportaba una nueva aproximación para abordar la vulnerabilidad, distinta del enfoque tradicional (y limitado) que se aplicaba a los grupos vulnerables; dicha aproximación exigía prestar atención a las dimensiones epistemológicas de la noción de vulnerabilidad. En este sentido se indicó que si bien la perspectiva adoptada era amplia, puesto que consideraba tres niveles sustantivos de agregación —comunidades, hogares y personas—, debía trascender el plano de los agentes y considerar la existencia de “estructuras vulnerabilizantes”, que operan con especificidades geográficas y sociales y entrañan para individuos, hogares y comunidades riesgos específicos, que varían según condiciones de etnia y género, entre otras. Ello dio lugar a que se reconociera la complejidad de la tarea de abordar temas que relacionaban diferentes niveles de análisis y que podían entrañar contradicciones entre lo considerado “bueno” para un individuo o para una sociedad; análogamente, era posible que un mismo acontecimiento sociodemográfico tuviera sentidos y consecuencias categóricas opuestos en los planos económico (material) y cultural.

64. Como una manera de incorporar la diversidad de sentidos que podían tener las interrelaciones entre población y desarrollo, se destacó la importancia de incluir los aspectos culturales y subjetivos en el estudio de la vulnerabilidad. También se hizo hincapié en los elementos institucionales que rodeaban la acción política en el campo de las variables de la dinámica y estructura de la población; se resaltó igualmente la necesidad de considerar las variables de población en los análisis de la vulnerabilidad orientados al diseño de políticas públicas, puesto que los cambios en los comportamientos demográficos se relacionaban con los derechos de las personas en los ámbitos tanto de la mortalidad y la fecundidad como de la movilidad territorial.

65. Durante el debate se reiteró la importancia de vincular, mediante un adecuado uso de la noción de vulnerabilidad, las dimensiones demográficas y las sociales. Para ello se requería establecer con propiedad la vigencia de los riesgos de tipo demográfico. Al respecto se recaló que las causas de aquellos riesgos variaban entre países según su ubicación en las etapas de la transición demográfica; dicha especificidad también se manifestaba a escala de cada grupo social. Más aún, se sostuvo que un mismo hecho, como la unión consensual, podía tener sentidos totalmente distintos en uno u otro contexto demográfico, lo que imponía complejidades metodológicas. Se destacó también la importancia de los estudios sobre mortalidad y calidad de vida, pues la transición epidemiológica era un ámbito propicio para analizar los riesgos diferenciales a los que estaban expuestos distintos grupos de población. Se debatió, finalmente, en torno de la necesidad de profundizar el estudio de la segunda transición demográfica, proceso hasta ahora poco analizado, pero que ofrece un gran potencial heurístico para la formulación de políticas públicas.

E. MESA REDONDA FINAL

66. Los cuatro especialistas que intervinieron en la mesa redonda final coincidieron en resaltar las potencialidades de la noción de vulnerabilidad social para comprender los complejos procesos de transformación que estaban experimentando las sociedades latinoamericanas y caribeñas en el marco de un patrón de desarrollo modelado por la globalización, así como también para definir cursos de acción en el campo de las políticas públicas. Concordaron igualmente en señalar que la noción de vulnerabilidad estaba en plena etapa de construcción y que la literatura internacional sobre la materia y los aportes efectuados en este Seminario hacían patente la necesidad de utilizar enfoques interdisciplinarios para abordar su desenvolvimiento. Destacaron, asimismo, la importancia de realizar esfuerzos metodológicos para refinar los enfoques analíticos; ello exigía acotar los conceptos fundamentales, articularlos con propuestas teóricas y formular hipótesis susceptibles de validación empírica.

67. Uno de los expositores presentó una visión de la vulnerabilidad basada en un enfoque sistémico, según el cual dicha noción correspondía a la propensión de un sistema a experimentar transformaciones estructurales significativas, de las que era posible que resultaran daños o beneficios, repentinos o graduales. Planteó que los sistemas podían pasar por estas transformaciones gracias a la intervención de procesos internos o externos. Al respecto subrayó que todo sistema tenía un cierto grado de capacidad para manejar estímulos y adaptarse a los escenarios externos, si bien esta capacidad no siempre conducía a resultados positivos, pues podía implicar la postergación de cambios estructurales necesarios. Concluyó señalando que ningún sistema era cerrado, ya que la clausura lo asfixiaría y que, por tanto, todos ellos eran vulnerables a los impactos externos, ya que estaban abiertos al intercambio con el entorno.

68. Otro expositor recaló que si bien la noción de vulnerabilidad estaba en pleno proceso de construcción, ya empezaba a cobrar cuerpo, por lo que era posible percibir sus potencialidades en comparación con las limitaciones de que adolecían los enfoques con características binarias, como el de la pobreza. Señaló que tanto la definición como la validación operativa de la noción

de vulnerabilidad tenían amplias implicaciones para el diseño de políticas, por lo que podían repercutir en la vida cotidiana de las personas. Argumentó que esta labor conceptual debía asegurar que la terminología no ocultara las raíces de la desigualdad, puesto que era necesario develar los procesos causales que desembocan en la vulnerabilidad de los sectores sociales con mayores desventajas relativas en su acervo de activos. Sostuvo que como el actual modelo de desarrollo inevitablemente generaba vulnerabilidades —presentes y futuras—, era preciso identificar no sólo los riesgos actuales, sino también los que emergerían a corto, mediano y largo plazo. Por último, manifestó que el desafío de construir un enfoque de la vulnerabilidad se extendía al plano metodológico, ya que exigía articular —de manera creativa— procedimientos cuantitativos y cualitativos.

69. En la tercera exposición se resaltó la importancia de adoptar una noción de vulnerabilidad que se adecuara a las condiciones específicas de los países de pequeñas dimensiones físicas, demográficas y económicas y permanentemente expuestos a riesgos, como era el caso de las naciones caribeñas y centroamericanas. La expositora destacó que la construcción del concepto debía estar guiada por el principio de utilidad para las políticas públicas, lo que significaba que tenía que facilitar la identificación de los factores estructurales que conducían a la exposición a riesgos. Sostuvo que la validación operativa de la noción de vulnerabilidad era un requisito para avanzar en la elaboración de índices e indicadores que permitieran evaluar la situación actual y efectuar un seguimiento estrecho de su evolución. Mencionó, como ejemplo, que en el ámbito laboral podrían lograrse progresos a corto plazo si se diseñaran indicadores de desprotección, precariedad e informalidad; en cambio, en otros ámbitos de vulnerabilidad —como el vinculado a las identidades culturales— todavía quedaba un largo camino que recorrer antes de proponerse poner el nuevo enfoque en operación. Con respecto a las variables de población, subrayó la importancia de que el análisis prestara particular atención a las etapas iniciales de la vida, en las que se define buena parte de la trayectoria individual; agregó que este énfasis no excluía la necesidad de examinar las fuentes de vulnerabilidad asociadas a los comportamientos sexuales y reproductivos —en especial durante la adolescencia—, la mortalidad y la migración.

70. En la última exposición se recalcó que era imprescindible acotar la noción de vulnerabilidad dada la amplitud de situaciones a las que pareciera referirse. Se destacó que los debates sostenidos en este Seminario representaban un avance en aquella dirección, puesto que se habían identificado áreas en las que se requería profundizar. También se propuso seguir examinando las modalidades de aplicación de la noción de vulnerabilidad en las políticas. Se insistió en la conveniencia de analizar las fuentes de vulnerabilidad de algunos grupos específicos, como las familias jóvenes con hijos pequeños, los jóvenes que no estudian ni trabajan y los trabajadores expuestos a procesos de reconversión económica. Se sostuvo que era también necesario propiciar una articulación entre diversas aproximaciones analíticas a la realidad social —como las relativas a los derechos de las personas, la condición de género y la visión de tipo generacional— y la noción (así como los enfoques) de vulnerabilidad. Se propuso, finalmente, impulsar políticas que combinaran la prevención de riesgos con el fortalecimiento de activos, aprovechando las experiencias valiosas en materia de diseño, gestión y evaluación de

intervenciones desarrolladas en los países de la región, especialmente en el campo de las comunicaciones.

71. En el debate final se puso de relieve la necesidad de profundizar la noción de vulnerabilidad por diversas vías, beneficiándose del hecho de que el concepto no sólo aludía a los elementos de la cultura material, sino también a aquellos que forman parte del mundo subjetivo de las percepciones (que incluyen las expectativas de los movimientos sociales). Se sostuvo que la validación operativa de dicha noción exigía una búsqueda de instrumentos de naturaleza cuantitativa y cualitativa, lo que planteaba desafíos en el campo de las fuentes estadísticas. También se destacó que, más allá de la identificación de grupos vulnerables, debía ahondarse el conocimiento de los activos, sus formas de uso y acumulación. Por último, se indicó que era imprescindible propiciar el diálogo interdisciplinario y explorar formas de complementación y superación de los enfoques analíticos actualmente en boga.

Anexo 1

LISTA DE PARTICIPANTES

Organismos de las Naciones Unidas

Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)

- José Miguel Guzmán, Oficial, Equipo de Apoyo Técnico para América Latina y el Caribe
- Ralph Hakkert, Oficial, Equipo de Apoyo Técnico para América Latina y el Caribe
- Tomás Jiménez, Representante Residente del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) en Nicaragua

Organismos especializados

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

- Mary García Castro, Coordinadora de Investigaciones, UNESCO, Brasil

Organismos nacionales

Universidad Central de Venezuela

- Miguel Bolívar, Coordinador Programas de Estudios en Población

Universidad Católica de Uruguay

- Rubén Katzman, Director del Programa de Investigación sobre Integración Social, Pobreza y Exclusión (IPES)

Universidad Nacional de Río Cuarto, Argentina

- Mariel Zamanillo, Profesora Adjunta, Postgrado Políticas Sociales

El Colegio de México

- Rosa María Rubalcava, Centro de Estudios Sociológicos

Ministerio de Desarrollo Social de Argentina

- Laura Golbert, Coordinadora Nacional del Programa de Atención a Niños y Adolescentes en Riesgo (PROAME)

Ministerio de Desarrollo Humano de Bolivia

- René Pereira, Coordinador, Unidad de Políticas de Población, Investigación y Análisis (UPPIA)

Ministerio de Planificación y Coordinación (MIDEPLAN) de Chile

- Jaime Ruiz Tagle, Director Estudios Presupuestarios

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Chile

- Helia Henríquez, Jefe, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

- Roberto Pizarro, Asesor

Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile

- Camilo Arriagada, Sociólogo
- Daniela Sepúlveda, Departamento de Estudios - DITEC

Otras organizaciones intergubernamentales

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

- Fernando Carrión, Director Sede en Quito, Ecuador
- Jaumet Bach, Programa Internacional de Becas, Santiago

Otras organizaciones

Centro de Estudios de la Mujer (CEM)

- María Elena Valenzuela, Investigadora

Corporación de Estudios del Desarrollo Socioeconómico (CEDESCO)

- Alberto Viveros, Director Ejecutivo

Centro de Informaciones y Estudios de Uruguay (CIESU)

- Carlos Filgueira

Estudios y Consultorías FOCUS

- Ignacio Irrarrazabal, Consultor

Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ)

- Ernesto Rodríguez, Consultor

Secretaría

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

- Reynaldo Bajraj, Secretario Ejecutivo Adjunto
- Daniel S. Blanchard, Director, División de Población de la CEPAL - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)
- Myriam Krawczyk, Directora, División de Planificación de Programas y Operaciones
- Irma Arriagada, División de Desarrollo Social

- Raúl Atria, Asesor Regional Principal, División de Planificación de Programas y Operaciones
- Jorge Bravo, División de Población
- Gustavo Busso, Consultor, División de Población
- Silvia Calcagno, Consultora, Proyecto Regional de Bi-Alfabetización sobre Temas Productivos, de Medio Ambiente, Género y Salud Productiva, División de Población
- Juan Chackiel, Jefe, Área de Demografía, División de Población
- Fabiana Del Popolo, Consultora, División de Población
- Martine Dirven, Unidad de Desarrollo Agrícola
- Cristián Doña, Consultor, División de Población
- John Durston, Consultor, División de Desarrollo Social
- Gilberto Gallopín, Asesor Regional, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos
- José J. Gómez, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos
- Daniela González, Consultora, División de Población
- Martín Hopenhayn, División de Desarrollo Social
- Dirk Jaspers, Jefe, Área de Capacitación e Información en Población, División de Población
- Ricardo Jordán, Coordinador de Proyectos, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos
- Roberto Jovel, Consultor
- Asha Kambon, Oficial de Asuntos Sociales, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe
- Jorge Martínez Pizarro, Investigador, División de Población
- Hernán Orellana, Investigador, División de Población
- Juan Carlos Ramírez, Director, Oficina de la CEPAL en Bogotá
- Nieves Rico, Investigadora, Unidad Mujer y Desarrollo
- Luis Rivadeneira, Consultor, División de Población
- Jorge Rodríguez Vignoli, División de Población
- Susana Schkolnik, División de Población
- Daniela Simone, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos
- Ana Sojo, División de Desarrollo Social
- Miguel Villa, Jefe, Área de Población y Desarrollo, División de Población
- Ricardo Zapata, Punto Focal de Evaluación de Desastres, Sede Subregional de la CEPAL en México

Anexo 2

LISTA DE PONENCIAS

- Camilo Arriagada Luco, *Servicios sociales y vulnerabilidad en América Latina: conceptos, medición e indagación empírica.*
- Irma Arriagada, *¿Familias vulnerables o vulnerabilidad de las familias?*
- Gustavo Busso, *Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para América Latina y el Caribe a comienzos del siglo XXI.*
- Carlos H. Filgueira, *Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social. Aproximaciones conceptuales recientes.*
- José Javier Gómez, *Vulnerabilidad y medio ambiente en América Latina y el Caribe.*
- Martín Hopenhayn, *La vulnerabilidad reinterpretada: asimetrías, cruces y fantasmas.*
- Rubén Kaztman, *Seducidos y abandonados: pobres urbanos, aislamiento social y políticas públicas.*
- Jorge Rodríguez Vignoli, *Vulnerabilidad demográfica en América Latina y el Caribe: ¿qué hay de nuevo?*
- Rosa María Rubalcava, *Localidades y hogares en un mundo de propensiones.*
- Ana Sojo, *El combate a la pobreza y la diversificación de riesgos: equidad y lógicas de aseguramiento en América Latina.*
- Miguel Villa, *Vulnerabilidad social: notas preliminares.*