



Pobreza y vulnerabilidad social

A. Avances y retrocesos en el combate a la pobreza

En el último bienio un grupo de países de América Latina y el Caribe lograron disminuir sus niveles de pobreza, en tanto que en varios otros se interrumpió la tendencia positiva mostrada en los primeros ocho años de la década de 1990. A su vez, cabe suponer que en todos ellos ha aumentado el porcentaje de hogares vulnerables a la pobreza, al enfrentar una creciente fluctuación de sus ingresos y restricciones en el acceso a los servicios sociales. La precariedad de una alta proporción de los empleos, así como las dificultades de acceso a la seguridad social y a los seguros de desempleo, en un período de incremento de la desocupación abierta y de persistencia en la restricción fiscal, inciden en esa mayor variabilidad de los ingresos y en la heterogeneidad de la pobreza y, por tanto, plantean un serio desafío a las políticas públicas orientadas a su superación.

1. Evolución reciente

Un grupo de países latinoamericanos sortearon las consecuencias de la crisis asiática con tasas de crecimiento positivas en el bienio 1998-1999, al conjugarse condiciones externas más favorables asociadas al dinamismo de la economía de los Estados Unidos, la fortaleza de las modalidades de transformación y expansión productiva que venían aplicando, y políticas públicas flexibles para neutralizar las consecuencias del severo empeoramiento del entorno económico internacional. Otro grupo de países, en cambio, fundamentalmente sudamericanos, se vieron profundamente afectados por la crisis y evidenciaron de este modo debilidades mayores que las previstas.

Los países más impactados por los efectos de la crisis tuvieron, especialmente en 1999, un estancamiento o

retroceso en su actividad productiva y un incremento del desempleo; no obstante, en la mayoría de los casos la inflación siguió bajo control y el gasto público contrarrestó, en alguna medida, los efectos recesivos. En tales circunstancias, todo parece indicar que en estos países la tendencia a la reducción de la pobreza observada en los años noventa se verá interrumpida; y en aquellos en donde la recesión fue muy intensa se puede prever que se producirán aumentos en los porcentajes de hogares en situación de pobreza.

En efecto, durante el segundo semestre de 1998 se generalizaron las tendencias recesivas en algunos países, las que se prolongaron durante 1999. Las mayores caídas del producto interno bruto (PIB) por habitante se registraron, este último año, en países de la Comuni-

dad Andina (Ecuador: -9%; Venezuela: -8.8%; y Colombia: -6.9%). Los países del Mercado Común del Sur (Mercosur) y Chile también tuvieron tasas negativas. México, Centroamérica y los mayores países del Caribe, en tanto, atravesaron mejor la situación de crisis: en la mayoría de ellas se experimentó una desaceleración del crecimiento respecto de 1997, pero en algunos se mantuvo: República Dominicana y Nicaragua, y en otros incluso se incrementó: Costa Rica y Cuba. Así, los países de esta subregión mostraron una mucho menor vulnerabilidad que los países sudamericanos a la turbulencia financiera internacional y a la depresión de los precios de las materias primas, al punto que no sólo neutralizaron esos efectos, sino que en la mayoría de los casos lograron una reducción en sus niveles de pobreza. No obstante, tomada la región en su conjunto, la tasa de variación del PIB por habitante pasó de 3.7% en 1997 a 0.4% en 1998 y a -1.6% en 1999, lo que hace prever un incremento de la población pobre.

Esta situación se reflejó con fuerza en el mercado laboral. El desempleo urbano en América Latina aumentó de 7.3% a 8.7% de la población activa entre 1997 y 1999, con incrementos superiores a dos puntos porcentuales en Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Venezuela. La tasa para el conjunto de la región pudo subir más pronunciadamente de no haber sido por el desempeño de México, en donde el desempleo disminuyó de 3.7% a 2.5% entre aquellos años, logrando revertir en grado apreciable los efectos de la crisis del año 1995.

En este aumento del desempleo, el incremento de la población activa no ha jugado, salvo excepciones, un papel relevante. Es cierto que de 1997 a 1999 la tasa de participación urbana creció en torno a tres puntos porcentuales en Colombia y Venezuela, y a un punto y medio en Uruguay, y puede por lo tanto explicar una parte del repunte del desempleo en esos países. Pero esto no se verifica para la región en su conjunto, que tuvo por el contrario una reducción en su tasa de participación (concentrada en 1999), en la que incidieron decisivamente los países de mayor población, como Brasil y México (OIT, 1999a). La razón esencial del incremento del desempleo se encuentra, por lo tanto, en la insuficiente creación de empleos y, en algunos paí-

ses, en una destrucción neta de puestos de trabajo. Ante el crecimiento normal de la población en edad de trabajar, lo anterior se tradujo en una reducción de la tasa de ocupación —es decir, de los ocupados como porcentaje de la población en edad activa—, desde casi 54% en 1997 hasta 52.5% en 1999 (CEPAL, 1999a).

Otro factor que incide directamente sobre los niveles de pobreza es el relacionado con las remuneraciones reales. Como puede observarse en el cuadro I.1, en el bienio 1998-1999 se presentó algún grado de deterioro en la mayor parte de los países. Una excepción es México, donde prosiguió lentamente la recuperación del valor real de las remuneraciones, aunque éste todavía se situaba en 1999 un 20% por debajo de su nivel de 1994. También hubo mejorías en Bolivia, Costa Rica, Nicaragua y Uruguay. Cabe advertir, empero, que estos datos de remuneraciones reales se refieren en general a los sectores formales de las economías, y en algunos países se limitan al sector de la industria manufacturera; de modo que el porcentaje de los empleados representados por estas cifras no es mayoritario e incluso ha venido disminuyendo debido a las transformaciones producidas en la estructura del empleo.

En atención al panorama descrito, lo más probable entonces es que hacia fines de los años noventa se haya producido en la región un deterioro en la tendencia favorable que mostraron los indicadores de pobreza en los primeros ocho años de la década. Como se recordará, en ese período la incidencia de la pobreza se redujo en cinco puntos porcentuales, al pasar de 41% en 1990 a 38% en 1994 y 36% en 1997,¹ conteniéndose así el aumento en el volumen de población pobre, estimado en cerca de 200 millones de personas. A su vez, esta positiva evolución fue acentuada tanto en las zonas urbanas: de 35% de los hogares en 1990 a 30% en 1997, como en las rurales: de 58% a 54% entre esos mismos años (véase el cuadro I.2).

También en ese período hubo avances con respecto a los índices de indigencia o de extrema pobreza, que disminuyeron para el conjunto de la región del 18% al 15% de los hogares, con diferencias entre las áreas urbanas y rurales similares a las anteriormente señaladas

1 Cifras que expresadas en términos de la proporción de la población en situación de pobreza representaban el 48%, 46% y 44%, respectivamente.

AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES SOCIOECONÓMICOS, 1990-1999											
País	Periodo	PIB (Tasa promedio anual de variación) a/	Desempleo urbano	Remuneración	Salario	País	Periodo	PIB (Tasa promedio anual de variación) a/	Desempleo urbano	Remuneración	Salario
				media real b/	mínimo urbano c/					media real b/	mínimo urbano c/
		Promedio simple del periodo (porcentajes)		Tasa promedio anual de variación				Promedio simple del periodo (porcentajes)		Tasa promedio anual de variación	
Argentina	1990-1997	3.6	11.5	0.4	1.0	Honduras	1990-1997	0.2	6.3	...	0.8
	1998-1999	-0.9	13.6	-0.1	-0.7		1998-1999	-2.1	5.3	...	5.1
Bolivia	1990-1997	1.9	5.2	2.4	6.4	México	1990-1997	1.3	3.8	-0.3	-5.6
	1998-1999	0.7	5.1	1.8	8.7		1998-1999	2.7	2.9	1.6	-0.2
Brasil	1990-1997	0.6	5.1	0.1	-1.1	Nicaragua	1990-1997	-0.5	14.9	6.2	...
	1998-1999	-0.8	7.6	-1.7	3.3		1998-1999	2.7	12.0	5.2	...
Chile	1990-1997	5.3	7.0	3.2	5.5	Panamá	1990-1997	3.4	17.2	...	1.1
	1998-1999	0.1	8.1	2.5	4.6		1998-1999	2.3	14.6	...	0.8
Colombia	1990-1997	2.0	10.1	0.9	-0.7	Paraguay	1990-1997	0.0	5.9	1.0	-1.3
	1998-1999	-3.9	17.4	0.1	0.1		1998-1999	-2.7	8.0	-1.0	1.7
Costa Rica	1990-1997	1.3	5.3	0.9	0.7	Perú	1990-1997	2.3	8.5	0.0	0.8
	1998-1999	5.2	5.8	4.6	3.6		1998-1999	-0.8	8.8	-2.0	39.6
Ecuador	1990-1997	0.9	8.5	...	3.5	República Dominicana	1990-1997	1.4	17.7	...	0.3
	1998-1999	-6.2	13.0	...	-5.4		1998-1999	5.1	14.1	...	2.8
El Salvador	1990-1997	2.8	7.9	...	-1.4	Uruguay	1990-1997	2.3	9.8	0.0	-7.8
	1998-1999	0.9	7.3	...	-0.6		1998-1999	0.2	10.7	1.7	0.7
Guatemala	1990-1997	1.3	3.8	...	-13.1	Venezuela	1990-1997	1.6	9.6	...	-3.9
	1998-1999	1.7	5.5	...	-1.9		1998-1999	-5.5	13.1	...	-7.8
Haití	1990-1997	-3.9	...	...	-8.0	América Latina	1990-1997	1.4	6.0	...	...
	1998-1999	0.9	...	...	-12.6		1998-1999	-0.5	8.4	...	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ A partir del valor del PIB per cápita (pc) en dólares, a precios constantes de 1995. La cifra correspondiente a 1999 es una estimación preliminar.

b/ Por lo general, la cobertura de este índice es muy parcial. En la mayoría de los países se refiere sólo a los trabajadores formales del sector industrial. La cifra correspondiente a 1999 es una estimación preliminar.

c/ En este indicador, y debido a que no hay estimaciones para 1999, la variación porcentual de 1998-1999 corresponde a la variación 1997-1998.

... : No hay datos disponibles.

para el caso de la pobreza total. Mientras en las primeras estos índices bajaron de 12% a 10%, en las segundas lo hicieron de 34% a 31%² (véase el cuadro I.3).

En relación al bienio 1997-1998, en tanto, dos estudios

elaborados por la CEPAL con posterioridad a la publicación del *Panorama social de América Latina, 1998* permiten examinar la evolución reciente de la pobreza en Chile y México.³ En estos casos se trata de países donde se produjo un cambio de signo dispar en cuanto al

2 Para un análisis detallado de la evolución de la pobreza y de la indigencia entre 1990 y 1997, tanto en el conjunto de la región como en los diferentes países, véase CEPAL (1999b).

3 Las encuestas utilizadas como base en ambos estudios corresponden al cuarto trimestre de 1996 y de 1998, de modo que permiten captar los efectos de lo acaecido durante los años 1997 y 1998.

Cuadro I.2

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE POBREZA. a/1990-1997 (Porcentajes)													
Países	Años	Hogares y población bajo la línea de pobreza b/											
		Total país				Área urbana				Área rural			
		H		PG	FGT ₂	H		PG	FGT ₂	H		PG	FGT ₂
		Hogares	Población			Hogares	Población			Hogares	Población		
Argentina c/	1990	-	-	-	-	16	21	7.2	3.4	-	-	-	-
	1994	-	-	-	-	10	13	4.3	1.9	-	-	-	-
	1997	-	-	-	-	13	18	6.2	3.1	-	-	-	-
Bolivia d/	1989	-	-	-	-	49	53	24.5	15.0	-	-	-	-
	1994	-	-	-	-	46	52	21.6	11.8	-	-	-	-
	1997	-	-	-	-	44	49	19.9	11.0	-	-	-	-
Brasil	1997	57	62	33.6	22.8	(47)	(52)	(23.2)	(13.6)	72	79	51.0	38.1
	1990	41	48	23.5	14.7	36	41	18.9	11.4	64	71	38.9	25.7
	1993	37	45	21.7	13.6	33	40	18.2	11.0	53	63	34.3	23.0
Chile	1996	29	36	16.7	10.4	25	31	13.5	8.2	46	56	29.0	19.0
	1990	33	39	14.7	7.9	33	38	14.8	7.9	34	40	14.6	7.8
	1994	23	29	9.7	5.0	23	28	9.6	5.0	26	32	10.4	5.1
Colombia	1996	20	23	7.8	3.8	19	22	7.4	3.6	26	31	10.2	4.9
	1998	18	22	7.5	3.8	17	21	7.2	3.7	23	28	9.1	4.3
	1991	50	56	24.9	14.5	47	53	22.0	12.1	55	61	28.9	17.7
Costa Rica	1994	47	53	26.6	17.5	41	45	20.2	11.9	57	62	35.7	25.3
	1997	45	51	22.9	13.8	40	45	19.1	10.8	54	60	28.9	18.1
	1990	24	26	10.7	6.5	22	25	9.3	5.6	25	27	11.7	7.2
Ecuador	1994	21	23	8.6	5.0	18	21	7.2	4.0	23	25	9.8	5.8
	1997	20	23	8.5	4.9	17	19	7.1	4.0	23	25	9.6	5.6
	1990	-	-	-	-	56	62	27.6	15.8	-	-	-	-
El Salvador	1994	-	-	-	-	52	58	26.2	15.6	-	-	-	-
	1997	-	-	-	-	50	56	23.9	13.5	-	-	-	-
	1995	48	54	24.0	14.3	40	46	17.8	9.7	58	64	31.3	19.8
Guatemala	1997	48	56	24.3	13.9	39	44	17.5	9.4	62	69	32.7	19.3
	1989	63	69	32.6	20.7	48	53	23.0	14.1	72	78	38.2	24.6
	1990	75	81	50.2	35.9	65	70	39.0	25.8	84	88	58.0	42.9
Honduras	1994	73	78	45.3	31.3	70	75	41.2	27.4	76	81	48.4	34.2
	1997	74	79	45.6	30.8	67	73	39.0	25.2	80	84	50.7	35.2
	1989	39	48	18.7	9.9	34	42	15.8	8.1	49	57	23.5	12.7
México	1994	36	45	17.0	8.4	29	37	12.6	5.8	47	57	22.9	12.0
	1996	43	52	21.8	11.7	38	45	17.4	8.7	53	63	28.2	15.9
	1998	38	47	18.4	9.4	31	39	13.4	6.4	49	59	25.6	13.9
Nicaragua	1997	-	-	-	-	66	72	38.1	24.5	-	-	-	-
Panamá	1991	36	43	19.2	11.5	34	41	17.9	10.9	43	51	22.5	12.8
	1994	30	36	15.8	9.0	25	31	13.1	7.5	41	49	22.1	12.8
	1997	27	33	10.6	6.2	25	30	9.5	5.7	34	42	13.2	7.4
Paraguay	1990 e/	-	-	-	-	37	42	16.1	8.0	-	-	-	-
	1994	-	-	-	-	35	50	20.7	11.5	-	-	-	-
	1996	-	-	-	-	34	46	18.5	9.8	-	-	-	-
Perú f/	1995	41	48	-	-	33	38	-	-	56	65	-	-
	1997	37	44	-	-	25	30	-	-	61	69	-	-
República Dominicana	1997	32	37	15.3	8.5	32	36	14.1	7.7	34	39	16.7	9.5
Uruguay	1990	-	-	-	-	12	18	5.3	2.4	-	-	-	-
	1994	-	-	-	-	6	10	2.9	1.3	-	-	-	-
	1997	-	-	-	-	6	10	2.8	1.2	-	-	-	-
Venezuela	1990	34	40	15.9	8.7	33	39	15.4	8.4	38	47	18.8	10.0
	1994	42	49	19.9	10.8	41	47	19.0	10.3	48	56	23.8	13.2
	1997	42	48	21.1	12.0	-	-	-	-	-	-	-	-
América Latina g/	1990	41	48	-	-	35	41	-	-	58	65	-	-
	1994	38	46	-	-	32	39	-	-	56	65	-	-
	1997	36	44	-	-	30	37	-	-	54	63	-	-

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Para la definición de cada indicador, véase el recuadro I.2, donde H corresponde al índice de incidencia de la pobreza; PG, a la brecha de la pobreza; y FGT₂, al índice de severidad de la pobreza.

b/ Incluye a los hogares (personas) en situación de indigencia o en extrema pobreza.

c/ Gran Buenos Aires.

d/ Ocho capitales departamentales más la ciudad de El Alto. Las cifras entre paréntesis para 1997 corresponden al total del área urbana del país.

e/ Área metropolitana de Asunción.

f/ Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) de Perú, elaboradas sobre la base de la información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) de 1995 y 1997 (IV trimestre).

g/ Estimación para 19 países de la región.

ritmo de la actividad económica. En Chile, tuvo lugar una desaceleración del crecimiento a partir del segundo trimestre de 1998, que terminó con una caída del producto en relación al año anterior en el cuarto trimestre de ese año. En contraste, México, luego de la crisis de 1995 inició al año siguiente una recuperación, que se intensificó especialmente en el período 1997-1998. No obstante, si se analiza el cambio en el nivel del producto de los dos países en ese bienio, se constata que el crecimiento económico de Chile acumulado en esos dos años superó el 10% y el producto por habitante creció en cerca de 8%. En el caso de México, ese crecimiento fue de 12% y 8.5%, respectivamente.

Tras la evolución de la pobreza en estos países se encuentra la muy diferente trayectoria seguida por el empleo. En el caso concreto de Chile, el desempleo abierto subió de 5.7% a 9.9% entre noviembre de 1996 y el mismo mes de 1998, de acuerdo con la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN). Ello no obstante que el indicador mensual de actividad económica (IMACEC) calculado por el Banco Central fue en noviembre de ese último año un 8.5% superior al de 1996. Más aún, la distribución del desempleo puso en evidencia una muy dispar evolución entre estratos ocupacionales: mientras la desocupación abierta en el decil de mayores ingresos subió en esos dos años de 0.9% a 2.2%, en el decil de hogares de ingresos más bajos pasó de 19.7% a 36.8%.

En esas circunstancias, los hogares en situación de pobreza disminuyeron en Chile de 19.7% a 17.8%, en tanto que los hogares indigentes prácticamente se estancaron pasando de 4.9% a 4.7%. Estas cifras confirman la sensibilidad de la situación de los hogares a reducciones en la tasa de crecimiento, especialmente entre aquellos de los estratos de menores ingresos. Sin embargo, el hecho que la desaceleración no produjo caída en los salarios reales de la mayoría de los ocupados hasta fines de 1998 permitió que se redujeran los porcentajes de pobreza, aunque en menor medida de lo que se hubiera esperado de tenerse presente sólo la expansión económica.

En el caso de México, el bienio 1997-1998 representa una extraordinaria recuperación de las pérdidas su-

fridas entre 1995 y 1996. Como ya se expresó en el *Panorama social de América Latina, 1998* (CEPAL, 1999b), durante ese último bienio aumentaron significativamente los porcentajes de pobreza e indigencia. Es sabido que en América Latina los procesos de recesión y recuperación distan de ser simétricos, en cuanto a su repercusión en los incrementos y reducciones de la pobreza. En otras palabras, normalmente un incremento de la proporción de hogares pobres del orden de siete puntos porcentuales, como el que sufrió México en esos años, suele requerir un período mayor de tiempo para su recuperación.

El dinamismo de la economía mexicana en el período reciente y las políticas sociales puestas en marcha para atender a los grupos más afectados por la crisis, tuvieron como resultado una rápida recuperación de la situación social, lográndose reducir de algo más de 43% a 38% el porcentaje de hogares en situación de pobreza a nivel nacional entre 1996 y 1998. A la vez, el porcentaje de hogares en situación de indigencia o pobreza extrema se redujo de 16% a cerca de 13%. Simultáneamente, el establecimiento de programas destinados a transferir recursos a los hogares más pobres ha logrado reducir la severidad de la pobreza entre los grupos de más bajos ingresos.

En este caso, la recuperación más importante se ha observado en el campo del empleo. Cabe recordar que el desempleo subió en 1995 y 1996 a niveles absolutamente atípicos para México, llegando a 7.4% en el tercer trimestre de 1995. Por su parte, en el cuarto trimestre de 1998 la tasa de desempleo cayó al 2.8%, valor extraordinariamente reducido y similar a los niveles más bajos de los años noventa. Este fenómeno resulta especialmente significativo, dado que no sucedió lo mismo con las remuneraciones reales; luego de alcanzar un valor bastante alto en 1993 y 1994, éstas sufrieron una caída del orden del 30% en 1995, y su recuperación posterior ha sido más bien lenta: el índice respectivo superaba en el cuarto trimestre de 1998 en alrededor de 3% al de 1996. De modo que, en la medida en que México logre transferir a las remuneraciones el efecto del crecimiento económico, pueden esperarse reducciones aún más apreciables de sus niveles de pobreza e indigencia.

Cuadro I.3

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE INDIGENCIA, a/1990-1997 (Porcentajes)													
Países	Años	Hogares y población bajo la línea de indigencia											
		Total país				Área urbana				Área rural			
		H	PG	FGT ₂		H	PG	FGT ₂		H	PG	FGT ₂	
		Hogares	Población			Hogares	Población			Hogares	Población		
Argentina b/	1990	-	-	-	-	4	5	1.6	0.8		-	-	-
	1994	-	-	-	-	2	3	0.7	0.3		-	-	-
	1997	-	-	-	-	3	5	1.5	0.7		-	-	-
Bolivia c/	1989	-	-	-	-	22	23	9.7	6.1	-	-	-	-
	1994	-	-	-	-	17	20	6.3	3.0	-	-	-	-
	1997	-	-	-	-	16	19	6.1	3.1	-	-	-	-
	1997	33	33	18.6	12.1	(19)	(23)	(8.4)	(4.6)	54	62	35.6	24.6
Brasil	1990	18	23	9.7	5.5	13	17	6.6	3.7	38	46	20.2	11.6
	1993	15	20	8.7	5.3	12	15	6.1	3.8	30	39	17.8	10.9
	1996	11	14	6.2	4.0	8	10	4.3	2.9	23	30	13.5	8.3
Chile	1990	11	13	4.3	2.3	10	12	4.0	2.1	12	15	5.4	3.0
	1994	6	8	2.6	1.5	6	8	2.5	1.5	8	10	3.2	1.7
	1996	5	6	1.9	1.1	4	5	1.7	1.0	8	9	3.0	1.6
	1998	5	6	2.0	1.1	4	5	1.9	1.1	7	9	2.6	1.2
Colombia	1991	23	26	9.8	5.5	17	20	6.7	3.4	31	34	14.1	8.3
	1994	25	29	13.8	9.1	16	19	7.5	4.5	38	43	22.6	15.6
	1997	20	24	9.6	5.8	15	17	6.1	3.5	29	33	15.1	9.5
Costa Rica	1990	10	10	4.8	3.4	7	6	3.8	2.9	12	13	5.7	3.8
	1994	8	8	3.6	2.4	6	6	2.4	1.6	10	10	4.5	3.1
	1997	7	8	3.5	2.3	5	6	2.4	1.6	9	10	4.3	2.9
Ecuador	1990	-	-	-	-	23	26	9.2	4.9	-	-	-	-
	1994	-	-	-	-	22	26	9.7	5.6	-	-	-	-
	1997	-	-	-	-	19	22	7.7	4.1	-	-	-	-
El Salvador	1995	18	22	9.1	5.6	12	15	5.2	2.9	27	30	13.7	8.8
	1997	19	23	8.4	4.1	12	15	5.5	2.7	28	34	12.1	5.8
Guatemala	1989	37	42	16.3	9.9	23	26	9.2	5.6	45	50	20.5	12.4
Honduras	1990	54	61	31.5	20.2	38	43	18.9	10.8	66	73	40.2	26.6
	1994	49	54	26.3	16.4	41	46	20.3	11.8	55	60	30.8	19.9
	1997	48	54	25.4	15.4	35	42	17.7	10.2	59	64	31.5	19.5
México	1989	14	19	5.9	2.7	9	13	3.9	1.9	23	28	9.0	4.2
	1994	12	17	4.6	1.8	6	9	2.1	0.8	20	28	8.1	3.3
	1996	16	21	7.1	3.3	10	14	3.9	1.6	25	32	11.8	5.8
	1998	13	19	5.3	2.2	7	10	2.5	1.0	23	31	9.5	4.1
Nicaragua	1997	-	-	-	-	36	41	17.0	10.0	-	-	-	-
Panamá	1991	16	19	7.9	4.7	14	16	7.3	4.7	21	27	9.4	4.8
	1994	12	16	6.0	3.2	9	11	4.5	2.5	20	26	9.6	4.9
	1997	10	13	3.7	2.3	9	11	3.4	2.1	14	19	4.7	2.7
Paraguay	1990 d/	-	-	-	-	10	13	3.6	1.5	-	-	-	-
	1994	-	-	-	-	15	19	6.5	3.3	-	-	-	-
	1996	-	-	-	-	13	16	5.0	2.4	-	-	-	-
Perú e/	1995	18	23	-	-	10	12	-	-	35	42	-	-
	1997	18	22	-	-	7	9	-	-	41	48	-	-
República Dominicana	1997	13	14	5.5	3.0	11	12	4.2	2.4	15	18	7.1	3.8
Uruguay	1990	-	-	-	-	2	3	0.9	0.4	-	-	-	-
	1994	-	-	-	-	1	2	0.5	0.2	-	-	-	-
	1997	-	-	-	-	1	2	0.5	0.2	-	-	-	-
Venezuela	1990	12	15	5.1	2.5	11	13	4.8	2.4	17	22	6.9	3.1
	1994	15	19	6.2	3.0	14	17	5.4	2.6	23	28	9.6	4.8
	1997	17	21	7.4	3.9	-	-	-	-	-	-	-	-
América Latina f/	1990	18	23	-	-	12	15	-	-	34	40	-	-
	1994	16	21	-	-	11	14	-	-	34	41	-	-
	1997	15	19	-	-	10	12	-	-	31	38	-	-

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Para la definición de cada indicador, véase el recuadro I.2 donde H corresponde al índice de incidencia de la indigencia; PG, a la brecha de la indigencia; y FGT₂ al índice de severidad de la indigencia.

b/ Gran Buenos Aires.

c/ Ocho capitales departamentales más la ciudad de El Alto. Las cifras entre paréntesis para 1997 corresponden al total del área urbana del país.

d/ Área metropolitana de Asunción.

e/ Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INE) de Perú, elaboradas sobre la base de la información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) de 1995 y 1997 (IV trimestre).

f/ Estimación para 19 países de la región.

2. Severidad de la pobreza

Los cambios ocurridos durante los años noventa, sobre todo en el bienio 1998-1999, ponen de manifiesto la persistencia del fenómeno de la pobreza y de su heterogeneidad, además de —como se verá más adelante— la mayor vulnerabilidad que afecta a importantes grupos sociales. Ello conduce, entre otras razones, a la necesidad de complementar los indicadores de incidencia de pobreza e indigencia con otros que ayuden a definir políticas específicas para determinados estratos de la población pobre. En particular, cabría incluir algunos que dicen relación con la severidad de la pobreza y la vulnerabilidad de vastos segmentos de la población latinoamericana.

Como se sabe, la evolución del indicador a que se ha hecho referencia, que identifica la proporción de personas pobres, puede por sí sola no dar una visión completa de los avances logrados como producto de ciertas acciones de política focalizadas que están siendo puestas en práctica crecientemente por los gobiernos de la región. Normalmente, estas políticas, ya sean de carácter permanente o destinadas a hacer frente a problemas cíclicos, tienen por objeto beneficiar en mayor medida a la población que presenta altos niveles de marginación. Es el caso, por ejemplo, de algunos programas asistenciales como el Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresía de México —diseñados bajo criterios de integralidad y cuyo objetivo es reducir la severidad de la pobreza y la concentración del ingreso— que transfieren recursos monetarios o en especie (bienes o servicios), habitualmente de un monto limitado aunque relevante para el presupuesto familiar de aquellos que reciben el beneficio, pero que por lo mismo pueden resultar insuficientes para conseguir que esos hogares superen los umbrales de pobreza.

De allí que amplíe la visión el hecho que, dentro de este marco metodológico de cuantificación de la po-

breza, se incorpore explícitamente al análisis —tanto de la evolución de la pobreza en cada país como de la comparación entre países— la consideración de otros indicadores que complementan a aquel más comúnmente utilizado para medir la incidencia de este problema. De ese modo, es posible evaluar además otras dimensiones del fenómeno de la pobreza, que dicen relación por ejemplo con los déficit de ingreso que afectan a las familias carenciadas, así como con la distribución del ingreso entre los pobres (véase el recuadro I.2).

A este respecto, una somera revisión de las cifras incluidas en los cuadros I.2 y I.3 permite concluir, por ejemplo, que en aquellos países donde se evidenció una disminución de la incidencia de la pobreza y de la indigencia durante los primeros ocho años de la década de 1990, ésta estuvo acompañada de una reducción significativa en la brecha promedio de ingresos de los pobres en relación con el valor de la línea de pobreza, así como también en el índice de severidad de la pobreza (FGT₂) que refleja el grado de concentración del ingreso entre los pobres. No obstante, la magnitud (porcentual) de los avances obtenidos en cada una de las dimensiones consideradas no siempre fue similar.

También es posible advertir sobre la base de esas cifras que, en general, el ordenamiento de los países de la región no se modifica sustancialmente cualquiera sea el indicador utilizado para clasificarlos. En efecto, en el ámbito de la pobreza urbana —contexto geográfico para el que se dispone de información respecto de un mayor número de países— Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay figuran como los países que alrededor de 1997 presentaban simultáneamente los menores niveles de incidencia de pobreza, déficit de ingresos y concentración del ingreso entre los pobres. Asimismo, bajo estos tres parámetros, Bolivia, Ecuador, Honduras y Nicaragua surgen como los de mayor pobreza entre todos los países analizados.

3. “Rotación” de los hogares en pobreza

Por otra parte, y desde una perspectiva de análisis algo distinta, se ha puesto de manifiesto en diversas ocasiones que la pobreza es una situación que no siempre afecta de modo permanente a los mismos hogares, sino que, por el contrario, hay importantes sectores de población que en diferentes coyunturas se ven expuestos a cambios ascendentes y descendentes en sus condiciones de vida. En estas circunstancias, el estancamiento o retroceso en el combate a la pobreza en los últimos años se ha visto agravado por la acentuación de este fenómeno de “rotación”, que afecta a una proporción significativa de los hogares pobres.

En ediciones anteriores del *Panorama social* se ha destacado que aquellos hogares con ingresos entre 0.9 y 1.25 líneas de pobreza se encuentran en condiciones de vulnerabilidad ante los cambios económicos, aunque éstos sean relativamente marginales.⁴ Este fenómeno se expresa en el hecho que el porcentaje de hogares en que se reduce o aumenta la pobreza entre dos momentos es menor que el porcentaje de hogares que efectivamente varían su situación en ese período.⁵

Lo anterior se relaciona, entre otros factores, con las distintas probabilidades de pobreza que caracterizan a las diferentes categorías ocupacionales, urbanas y rurales. Como se sabe, éstas dependen de la inserción ocupacional de los individuos; así, por ejemplo, entre ocupaciones con significativa incidencia de pobreza hay notorias diferencias entre trabajadores del sector público, asalariados del sector privado no profesionales ni técnicos (según tamaño del establecimiento), empleados en el servicio doméstico o trabajadores por cuenta propia de baja calificación en la industria, construcción, comercio o servicios (véanse los cuadros 16 y 17 del Anexo estadístico).

Dado que durante los años ochenta y noventa se han materializado cambios muy profundos en la estructura productiva y del empleo, que favorecen la ampliación de estos segmentos ocupacionales, ello ha tenido consecuencias muy decisivas en la “rotación” de la pobreza. En efecto, al examinar el mercado de trabajo latinoamericano de los últimos años destaca sobre todo el hecho que los cambios en la estructura productiva implicaron un incremento de los ocupados en los sectores de baja productividad, y muy especialmente de los no profesionales ni técnicos empleados en establecimientos de menos de cinco personas o que trabajan por cuenta propia. Paralelamente, esta tendencia —creciente en el tiempo— ha venido acompañada de tipos de contratos y condiciones de trabajo caracterizados por el aumento de la precariedad, la temporalidad y un menor acceso a la seguridad social.

Asimismo, en el *Panorama social de América Latina, 1997* (CEPAL, 1998) se exploró una tipología de hogares en la que la “rotación” de la pobreza surge también como un rasgo destacado. En ella se caracterizaron hogares de cuatro o más personas, y con nivel educacional y de ingresos inferiores a los valores promedios del conjunto de las familias, verificándose que los hogares vulnerables a la pobreza representaban porcentajes muy significativos en la mayoría de los países (entre 17% y 45% en 10 países estudiados).

Esta “rotación” de los hogares en pobreza no es necesariamente un fenómeno nuevo, ni tampoco exclusivo de los países de América Latina, como se puede apreciar en el recuadro I.3 para 12 países de la Unión Europea (UE) y para Canadá.⁶ No obstante, todo parece indicar que en la región ésta ha aumentado en los años noventa, y que probablemente seguirá expandiéndose si persiste un crecimiento económico lento e inestable y continúa sin modificaciones una

4 Véase, por ejemplo, CEPAL (1999b), y el cuadro 17 del Anexo estadístico.

5 Igual cosa es posible observar, por ejemplo, en relación a la gente desempleada, debido a que aun cuando no cambie el porcentaje agregado de de-ocupación abierta en un período, no siempre son las mismas personas las afectadas por ese problema al comienzo y al final del mismo.

6 Al respecto, véase también CEPAL (1995, p. 12). Los antecedentes empíricos disponibles que ilustran sobre los cambios en la composición del universo de hogares pobres son aún escasos en la región; éstos debieran derivarse de encuestas de panel que hagan posible el análisis longitudinal de los datos; pero los mismos son más abundantes en los países desarrollados.

forma de flexibilidad del mercado de trabajo que no contempla mecanismos de protección, y sobre todo seguros de desempleo.

Tanto el crecimiento como la variabilidad de sus ingresos han obligado a los hogares más modestos a impulsar medidas de defensa, aumentando su densidad ocupacional, entendida ésta como el cociente entre el número de empleados y el conjunto de personas que conforman el hogar. En esta estrategia, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo ha jugado un papel central, aun cuando hay que reconocer que su mayor participación en el empleo en los países de la región corresponde además a una tendencia general de la sociedad contemporánea, asociada, entre otros factores, a la transición demográfica.

Por otra parte, las políticas gubernamentales de los años noventa, destinadas a favorecer el acceso a servicios sociales y entregar cierta protección a los pobres por la vía de transferencias, experimentaron una recuperación en comparación a los años ochenta (CEPAL, 1999b).

En suma, a fines de la década de 1990 es posible esperar en algunos países de la región tanto una acentuación de la pobreza como también —en la mayoría de ellos— un incremento en la “rotación” de los hogares pobres, como consecuencia del aumento de la condición de vulnerabilidad que ha traído aparejada la nueva modalidad de desarrollo. Así, las políticas públicas debieran perseguir distintos objeti-

vos según apunten a estratos de hogares pobres claramente diferenciados entre sí. Por ejemplo, una parte de los hogares, especialmente los que se incluyen en la denominada “pobreza dura”, tienen alta deficiencia de capital humano, patrimonio e ingresos, que les impide salir de la pobreza a menos que el Estado instaure políticas y programas de carácter integral que, en el mediano y largo plazo, les permitan superar sus agudas y múltiples deficiencias actuales. En el intertanto, y sobre todo en aquellos países donde la indigencia reviste un alcance masivo, las transferencias de ingreso pueden producir en el corto plazo una reducción de la severidad de la pobreza, aunque no necesariamente su superación. Otros hogares, en tanto, se han visto afectados por la actual flexibilidad del mercado laboral, la falta de seguros de desempleo, y por políticas restrictivas en el plano de la salud, educación y otros ámbitos sociales, que los han colocado en condiciones de mayor indefensión, e incluso susceptibles de caer en la pobreza.

Consecuentemente, ello debiera conducir a un replanteamiento de la política pública para enfrentar la pobreza, que contemple distintos grupos objetivos y tipos de políticas. La “pobreza dura”, la creciente inestabilidad de los ingresos que conlleva una cierta “rotación” de los hogares pobres y, en general, el fenómeno de la vulnerabilidad social como rasgo característico del patrón de desarrollo vigente, constituyen serios y complejos desafíos que deberá enfrentar la región en los próximos años.

MÉTODO UTILIZADO PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA

Las estimaciones de la magnitud de la pobreza presentadas en este informe fueron realizadas por medio del “método del ingreso”, basado en el cálculo de líneas de pobreza. Estas líneas representan el monto de ingreso que permite a cada hogar satisfacer las necesidades esenciales de sus miembros. Siempre que se dispuso de los antecedentes necesarios, la línea de pobreza de cada país y zona geográfica se estimó a partir del costo de una canasta básica de alimentos que cubre las necesidades nutricionales de la población, tomando en consideración sus hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios relativos.

Al valor de esa canasta se sumó luego una estimación de los recursos requeridos por los hogares para satisfacer el conjunto de las necesidades básicas no alimentarias.^{a/}

La línea de indigencia corresponde al costo de la canasta alimentaria y se define como indigentes (o extremadamente pobres) a las personas que residen en hogares cuyos ingresos son tan bajos que, aunque los destinaran íntegramente a comprar alimentos, no lograrían satisfacer adecuadamente las necesidades nutricionales de todos sus miembros. Por su parte, el valor de la línea de pobreza en las áreas urbanas se estimó, en casi todos los países, en el doble del valor de la línea de indigencia, mientras que en las zonas rurales fue alrededor de un 75% mayor que el respectivo presupuesto básico de alimentación.^{b/}

En el cálculo de las líneas de indigencia se tomaron en cuenta las diferencias de precios de los alimentos entre las áreas metropolitanas y las restantes zonas urbanas y rurales. En general, sobre la base de la canasta básica de alimentos de las zonas urbanas metropolitanas, la de los demás centros urbanos se estimó a precios un 5% más bajos, y la de las zonas rurales en un 25% menos.

Por otra parte, la información sobre el ingreso de las familias proviene de las encuestas de hogares realizadas por los respectivos países. Como es habitual, se corrigieron tanto la falta de respuesta a algunas preguntas sobre el valor de los ingresos —en el caso de los asalariados, trabajadores independientes y jubilados— como los probables sesgos por subdeclaración. Esto último se efectuó contrastando las partidas de ingreso de la encuesta con las provenientes de una estimación de la cuenta de ingresos y gastos de los hogares del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), elaborada para estos propósitos a partir de información oficial. El concepto de ingreso utilizado para compararlo con el valor de las líneas de indigencia y de pobreza fue el constituido por los ingresos del trabajo asalariado (monetarios y en especie), del trabajo independiente (in-cluidos el autosuministro y el valor del consumo de productos producidos por el hogar), las rentas de la propiedad, las jubilaciones y pensiones y otras transferencias recibidas por los hogares. En la mayoría de los países, el ingreso de los hogares incluye, además, un valor o imputación por concepto de arriendo de la vivienda cuando ésta es habitada por sus propietarios.

Los porcentajes de hogares y de población pobre e indigente se calcularon comparando el valor mensual per cápita de las respectivas líneas con el ingreso total de cada hogar, expresado también en términos per cápita. A su vez, los índices nacionales de pobreza e indigencia se calcularon como promedio ponderado de los índices correspondientes a cada área geográfica, por lo que no sólo dependen de la incidencia de la pobreza en cada una de ellas, sino también del porcentaje que éstas representan en la población total de cada país.

a/ La información acerca de la estructura del consumo de los hogares, tanto de alimentos como de otros bienes y servicios, fue obtenida de las encuestas sobre presupuestos familiares que se llevan a cabo en los distintos países. Cuando no se dispuso de los datos de una encuesta reciente de este tipo, se utilizaron otros antecedentes pertinentes sobre consumo familiar.

b/ Las únicas excepciones a este criterio general son Brasil y Perú. En el primer caso, se utilizaron las nuevas líneas de indigencia estimadas para diferentes contextos geográficos subnacionales, en el marco del trabajo que realiza la comisión conjunta del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) constituida para ese efecto; en tanto que en Perú éstas fueron estimadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (véase CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.2050-P), recuadro I.2), Santiago de Chile, 1999. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4.

INDICADORES PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA

La pobreza es considerada un concepto eminentemente normativo, vinculado al bienestar de las personas, por lo que no existe una única noción de este fenómeno ni tampoco un método universal para medirlo. Sin embargo, existe consenso en que su medición comprende al menos dos etapas: i) la identificación de las personas pobres y, ii) la agregación de la pobreza en una medida sintética.

El primer aspecto se aborda a partir de la definición de un umbral denominado "línea de pobreza" (z), que permite identificar a la población cuyo ingreso per cápita (y_{pc}) es inferior al costo de una canasta de satisfactores de las necesidades básicas ($y_{pc} < z$) (véase el recuadro I.1).

Por su parte, la agregación se lleva a cabo seleccionando un indicador que considere los déficit de ingreso de las personas con relación al valor de la línea de pobreza. Un "buen" indicador de pobreza debe cumplir algunos axiomas, entre los cuales cabe destacar:

- i) **Monotonidad.** Una reducción en el ingreso de un hogar pobre (ceteris paribus) debiera incrementar el índice de pobreza.
- ii) **Transferencia.** Una transferencia de ingresos de un hogar pobre a otro más rico (ceteris paribus) debiera incrementar el valor del indicador de pobreza.
- iii) **Descomposición aditiva.** El índice de pobreza de una población debiera poder calcularse como la suma ponderada de los índices de los diferentes subgrupos que la conforman.

Las medidas de pobreza más utilizadas pueden ser resumidas a partir de una familia de índices paramétricos, propuestos por Foster, Greer y Thorbecke (1984):^{a/}

$$FTG_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[\frac{z - y_j}{z} \right]^{\alpha} \quad (1)$$

donde $\alpha > 0$, y q representa el número de personas con ingresos inferiores a z .

Cuando $\alpha = 0$, la expresión (1) corresponde al denominado índice de incidencia de la pobreza (**H**), que contabiliza la proporción de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza (z):

$$H = q / n \quad (2)$$

Debido a su facilidad de cálculo e interpretación, este indicador es el más utilizado de todos. No obstante, si bien se puede descomponer aditivamente, no satisface los dos primeros axiomas mencionados anteriormente, lo cual supone serias limitaciones para el análisis de la pobreza.

Por otra parte, cuando $\alpha = 1$ se obtiene un indicador que mide el déficit relativo de ingresos de los pobres con respecto al valor de z , y se conoce como brecha de la pobreza (**PG**):

$$PG = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[\frac{z - y_j}{z} \right] \quad (3)$$

A pesar de que la "brecha de la pobreza" (PG) satisface el axioma de monotonidad, no sucede lo mismo con el axioma de transferencias; por tanto, este indicador no considera la desigualdad en la distribución del ingreso entre los pobres.

Finalmente, un índice que considera en forma conjunta la brecha de la pobreza y la distribución del ingreso se obtiene cuando $\alpha = 2$:

$$FTG_2 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[\frac{z - y_j}{z} \right]^2 \quad (4)$$

A pesar de ser menos intuitivo que los anteriores, este indicador es muy útil para el diseño y evaluación de políticas. Dado que satisface los tres axiomas descritos anteriormente, permite generar ordenamientos concluyentes de países, unidades geográficas o grupos sociales, con el fin de identificar dónde se concentran las condiciones más agudas de pobreza.

a/ Véase J. Foster, J. Greer y E. Theorbecke, "Notes and comments", *A Class of Decomposable Poverty Measures*, Evanston, Illinois, 1984.

ENTRADAS Y SALIDAS DE LOS HOGARES DE LA POBREZA

Entre los países que han desarrollado y aplican regularmente instrumentos estadísticos para hacer el seguimiento de la situación de los hogares pobres, se encuentran los que integran la Unión Europea (UE) y Canadá. Las cifras disponibles para los años noventa en esos países ponen en evidencia la variabilidad a que están sometidos los ingresos familiares y, por ende, la "rotación" que experimenta una cierta proporción de los hogares clasificados en pobreza en distintos momentos del tiempo.

En el caso del conjunto de los doce países de la UE, los datos para el bienio 1994-1995 muestran, por ejemplo, que los pobres en 1995 estaban compuestos en un 63.7% por los mismos hogares del año anterior, y por un 36.3% de "nuevos pobres". A su vez, un 7.8% de los no pobres en 1995 venía de una situación de pobreza en el año previo.

		1995 (%)	
		No pobres	Pobres
1994 (%)	No pobres	92.2	36.3
	Pobres	7.8	63.7
	Total	100.0	100.0

Fuente: Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT), European Community Household Panel Survey, segunda ronda, 1995.a/

En Canadá, en tanto, los resultados de un estudio longitudinal para 4 años^{b/} permiten apreciar una situación similar, al constatarse que alrededor de la mitad de la población de bajos ingresos permanece en esa situación sólo un año dentro de ese lapso.

También los datos muestran que mientras 1 de cada 10 canadienses vive en hogares de bajos ingresos, alrededor del 20% sufrió esa situación durante un año o más en el período 1993-1996.

Esta "rotación" de los hogares en pobreza es producto de un fenómeno más amplio de variabilidad de los ingresos. Los datos sobre movilidad de los hogares entre quintiles de ingreso para los países de la UE en 1994-1995 así lo confirman:

		1995 (%)					Total
		1	2	3	4	5	
1994 (%)	1	63.9	18.6	7.9	3.6	2.3	20.0
	2	22.9	50.8	17.8	6.9	2.6	20.0
	3	7.7	22.3	47.1	19.0	6.0	20.0
	4	3.5	6.0	22.8	50.9	17.4	20.0
	5	2.0	2.4	4.4	19.6	71.9	20.0
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Oficina de Estadística de las Comunicaciones Europeas (EUROSTAT), European Community Household Panel Survey, segunda ronda, 1995.b/

La situación en 1995 es el resultado de desplazamientos importantes entre los quintiles 2 a 5, así como de deterioros para el quintil 1 y de mejoras para el quintil 5. La permanencia de los hogares en el mismo quintil, representada por la diagonal del cuadro, es mayor en ambos extremos, especialmente en el quintil más rico. Los valores bajo la diagonal, que miden el empeoramiento relativo de los ingresos, y los sobre ésta, que miden lo contrario, muestran, por ejemplo, que de los individuos pertenecientes al quintil 3 en 1995 sólo un 47.1% se ubicaba en igual posición el año anterior, un 25.7% mejoró y un 27.2% vio empeorada su situación.

a/ Véase Lidia Barreiros, "Estatística e investigação: Portugal no contexto europeu", Lisboa, Instituto Nacional de Estadística, 1999. Publicado en: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Third Meeting of the Expert Group on Poverty Statistics (Rio Group)* (LC/R.1998), Santiago de Chile, abril de 2000.

b/ Véase Alison Hale, "Poverty and Low Income Measurement in Canada: Recent Analyses and Future Directions", Ottawa, Statistics Canada, 1999. Publicado en: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Third Meeting of the Expert Group on Poverty Statistics (Rio Group)* (LC/R.1998), Santiago de Chile, abril de 2000.

B. Vulnerabilidad y pobreza

Durante los años ochenta y noventa ha aumentado el número de personas, especialmente en las áreas urbanas, que se sienten sometidas a condiciones de riesgo, inseguridad e indefensión. Ello encuentra su fundamento en la evolución del mercado de trabajo, en el repliegue de la acción del Estado y las nuevas formas institucionales para el acceso a los servicios sociales, en el deterioro experimentado por las expresiones tradicionales de organización social y en las dificultades para el funcionamiento adecuado de la micro y pequeña empresa. Esta percepción ciudadana y las condiciones objetivas que la sustentan son reflejo de un fenómeno de creciente vulnerabilidad social, que abarca ahora no sólo a los estratos populares sino también a parte importante de los estratos medios.

La instauración de la modalidad de desarrollo actualmente vigente ha significado transformaciones que someten a tensión, en los planos económico, social, político y cultural, a vastos sectores de la población. La sociedad latinoamericana experimentó también en el siglo XX al menos otro cambio radical semejante al que se vive en estos años. En efecto, con la crisis de los años treinta, y sobre todo en el período de posguerra, todos los ámbitos de la sociedad se transformaron bajo el impacto de la industrialización y de los grandes flujos migratorios rural-urbanos, que produjeron fuertes repercusiones sociales.

Actualmente, con los cambios de significación registrados en el mercado de trabajo, en el acceso a los servicios sociales, en las formas y grado de organización sindical y política, y las dificultades que enfrenta el

funcionamiento de la micro y pequeña empresa, se puede decir que existe un aumento de la vulnerabilidad social. Ésta refleja los mayores riesgos, inseguridad e indefensión en que se encuentran amplias capas de la población, situación que abarca no sólo a los estratos populares sino también a parte importante de los estratos medios. Ello se ha visto acentuado por las recurrentes políticas de ajuste y la inestabilidad e insuficiencia del crecimiento económico, que han dado origen a la denominada “fatiga frente al ajuste”.

La pobreza en América Latina ha sido históricamente un fenómeno que ha marcado la vida de amplios grupos sociales, llegando algunos de estos a aceptar esta condición casi como una fatalidad. Sin embargo, en los años noventa, además de la pobreza, la vulnerabilidad social se ha convertido en un rasgo domi-

nante que se extiende a vastos contingentes de la población, comprendidos los sectores medios, que en la modalidad de desarrollo previa fueron símbolos de la movilidad social ascendente y portadores, junto incluso a sectores pobres organizados, de proyectos de transformación de la sociedad. En muchos países este fenómeno ha motivado la reacción de los gobiernos, especialmente cuando los grupos afectados poseen mecanismos para ejercer presión en favor de sus reivindicaciones. Como se ha constatado en ediciones anteriores del *Panorama social*, existen fundamentos objetivos que sustentan este sentimiento de mayor vulnerabilidad social, al menos en lo que se refiere a un número importante de países de la región.

En primer lugar, la evolución del mercado de trabajo tiende a concentrar los aumentos de la ocupación mayoritariamente en los sectores de baja productividad, con ingresos muy reducidos, insuficientes para que los hogares a los que pertenecen esos ocupados superen los umbrales de la pobreza. No obstante, cabe reconocer que esos hogares han reaccionado a esta situación mediante una incorporación muy significativa de mano de obra secundaria al mundo del trabajo, de modo que el incremento de la densidad ocupacional de ellos ha hecho posible paliar en parte los reducidos ingresos derivados del empleo.

Por otra parte, el aumento de la flexibilidad en los mercados de trabajo, al que se hará referencia con mayor detalle más adelante, ha acentuado la precariedad e inestabilidad de los empleos, unidas a una disminución del acceso a la seguridad social. Finalmente, la pérdida de los empleos de muchos adultos, producto de las reestructuraciones productivas, ha desvalorizado el capital humano, en la medida en que su experiencia de trabajo no encuentra cabida en ocupaciones de productividad media y alta y, consecuentemente, no tienen más alternativa que debatirse entre el desempleo abierto o la inserción en sectores de baja productividad. Las políticas gubernamentales de capacitación y reubicación de estos trabajadores parecen no haber tenido el éxito esperado.

La crisis del sector fiscal y la inflación de los años ochenta restó poder adquisitivo a las jubilaciones y

pensiones del sector pasivo, con lo que los grupos sociales más modestos, beneficiarios de estas transferencias públicas, han enfrentado situaciones aún más precarias en cuanto a sus condiciones de vida y nivel de bienestar.

En segundo lugar, esta mayor vulnerabilidad también se observa en la prestación de servicios sociales, especialmente de educación, salud y previsión social. Las políticas macroeconómicas de restricción del gasto público y las transformaciones institucionales en el ámbito de la provisión de los servicios sociales, han ahondado la segmentación que de hecho ya existía en esa área. En ese sentido, la creación de nuevas instituciones, principalmente en el ámbito del sector privado, destinadas a atender a los grupos que quedaron al margen de los beneficios de las políticas focalizadas, ha reportado la ventaja de sacar de los hombros del presupuesto público el financiamiento de las prestaciones para aquellos estratos medios y altos que cuentan con capacidad y recursos propios suficientes para cubrir los costos de estos servicios. Pero ello ha implicado, al mismo tiempo, que muchos hogares de sectores medios y medio-bajos que han enfrentado el rigor de la crisis ocupacional y la caída de sus ingresos, hayan debido empezar a financiar directamente al menos una parte del costo de esos servicios. Paralelamente, y en concordancia con su capacidad de pago, muchas veces han visto caer la cobertura y calidad de las atenciones, quedando incluso expuestos a ser privados de ellas en la medida en que enfrentan pérdidas de ingresos derivadas del mal desempeño de las economías, con el consiguiente aumento de la sensación de riesgo, inseguridad e indefensión.

En la década de 1990, gracias a la recuperación económica y el mejoramiento de la situación presupuestaria del Estado, ha sido posible expandir en cierta medida el gasto público; sin embargo, subsiste un apreciable desequilibrio entre el universo —cada vez más amplio— de población que requiere subsidios para poder enfrentar especialmente sus necesidades de salud y educación y las posibilidades efectivas del presupuesto fiscal. Naturalmente, en la medida en que la expansión económica alcance mayor dinamismo esta situación debiera tender a mejorar, tanto por

la vía de generar más y mejores empleos, y con ingresos más altos, como por las mayores posibilidades que ello ofrece al presupuesto gubernamental.

En tercer lugar, como se indicó en el *Panorama social de América Latina, 1997* (CEPAL, 1998), en los últimos años se han ido modificando las formas tradicionales de organización y participación social, principalmente en lo que se refiere al rol de los sindicatos y partidos políticos. En efecto, la disminución de la afiliación sindical y el debilitamiento de los mecanismos de negociación colectiva, más allá de las críticas que suscitaban las conductas corporativas, han alterado los hábitos colectivos y la responsabilidad social de las personas, en favor de un comportamiento más individualista. En el plano político, por otra parte, la marginación de los jóvenes de los partidos se ha constituido en un fenómeno social generalizado en los países de la región, que contrasta abiertamente con lo que fue su participación en las décadas anteriores. Sin las redes y vínculos tradicionales de socialización y con un Estado que ha disminuido su papel protector, las personas se encuentran aisladas frente al mercado, con menores grados de protección y, consecuentemente, más vulnerables.

Finalmente, las micro y pequeñas empresas en su gran mayoría están en condiciones de debilidad por el escaso poder competitivo y la fragilidad de su capital físico y humano. Esto resulta especialmente preocupante en circunstancias que las personas ocupadas en los sectores de baja productividad han aumentado en los años noventa, alcanzando en 1999 a alrededor del 50% de la fuerza de trabajo en las zonas urbanas y porcentajes aún más elevados en las zonas rurales. De aquí, entonces, la urgencia de llevar a cabo una política en favor de las micro y pequeñas empresas, que considere la condición estructural que las afecta y, al mismo tiempo, les ofrezca un apoyo de carácter masivo.

Es así como la vulnerabilidad social, que se origina en la calidad del empleo, el capital humano, las relaciones sociales y la escasez y pérdida de capital de las micro y pequeñas empresas, ha pasado a ser un rasgo característico de la sociedad latinoamericana de comienzos de este siglo. De este modo, mientras la

vulnerabilidad pone énfasis en el impacto provocado por el cambio en la modalidad de desarrollo sobre los recursos de las personas y familias, la pobreza da cuenta principalmente de la escasez de ingresos para cubrir las necesidades básicas de los hogares. La vulnerabilidad tiene, por tanto, naturales puntos de encuentro con la pobreza, ya que el conjunto de recursos que poseen las familias y personas son los que pueden generar mayores o menores ingresos, en función de cómo ellas se insertan en la estructura de oportunidades.

La falta de empleo o su mala calidad es quizás el vínculo más claro entre vulnerabilidad y pobreza, ya que los ingresos provenientes del trabajo representan la fuente más directa e importante para la sobrevivencia de los hogares que sufren estos fenómenos. Sobre todo en las familias urbanas de los estratos medios y bajos, el ingreso para cubrir las necesidades de alimentación, vivienda, salud y educación proviene principalmente del empleo asalariado o por cuenta propia. Como las mejores oportunidades laborales en cuanto a calidad del empleo y remuneraciones se encuentran en el sector moderno de la economía y dependen de crecientes niveles de educación, a los pobres urbanos les es difícil acceder a esos puestos de trabajo y, en general, deben apelar a las oportunidades que les brindan los sectores de baja productividad y consecuentemente de salarios o ingresos insuficientes. Por otra parte, la “rotación” de la pobreza está muy determinada por la inestabilidad del empleo que caracteriza el patrón de desarrollo vigente.

La educación y la salud, componentes principales de lo que se denomina el capital humano, presentan hoy día una clara diferenciación por estratos sociales, lo que constituye un rasgo más de la vulnerabilidad de vastas capas de la población y un rezago para la superación de la pobreza. La dotación y distribución del capital humano se han vuelto decisivas en un ambiente de concentración tecnológica y del conocimiento en los sectores modernos de la economía y en la gran empresa, haciendo excluyente el acceso a los escasos puestos de trabajo que allí se generan, por ser éstos de alto nivel técnico y profesional. A ello, que en gran parte es una herencia, se agregan hoy las diferenciaciones en las atenciones de salud entre el servicio público y el privado, que introducen tensión e incertidumbre en las fa-

milias pobres, e impiden acortar e incluso amplían las brechas en el capital humano, convirtiéndose en un factor adicional de reproducción de la pobreza.

La casi inexistencia de subsidios, la insuficiencia de las políticas de fomento y la masividad y alta mortalidad de las pequeñas y microempresas ponen en evidencia su fragilidad y, en un contexto de importancia creciente de éstas en el empleo, las coloca en el centro de toda política pública que desee avanzar en el alivio de la vulnerabilidad y la pobreza. La vulnerabilidad en que se encuentra el pequeño capital que sostiene a las microempresas se constituye, entonces, en un punto relevante para la reproducción de la pobreza.

Por último, el debilitamiento del capital social de las personas, representado en el pasado en forma importante por los sindicatos y los partidos políticos en cuanto instrumentos de socialización, negociación e incluso de promoción social, sin que hayan sido reemplazados por otras instituciones que superen sus conocidas debilidades, ha reducido las posibilidades de los grupos subordinados de la sociedad de alcanzar mejores posiciones económicas y de poder. Consecuentemente, es posible observar en las últimas dos décadas una disminución de las conquistas de los trabajadores, no sólo en términos de ingresos sino en el plano de la seguridad social, cuya repercusión en las condiciones de vida resulta muy sensible.

Recuadro I.4

HACIA UN CONCEPTO DE VULNERABILIDAD SOCIAL

Los intensos cambios ocurridos en las sociedades latinoamericanas, derivados de la instalación de una nueva modalidad de desarrollo, introducen nuevas complejidades en la comprensión de la realidad social emergente. Más allá de las condiciones históricas de pobreza y concentración del ingreso —características del desarrollo de los países de la región— la apertura de los mercados y el repliegue productivo y social del Estado han traído aparejado un recrudecimiento de la indefensión e inseguridad para vastos grupos de personas y familias, que se encuentran expuestos a mayores riesgos, especialmente entre aquellos que residen en las áreas urbanas.

Los términos “vulnerabilidad” y “grupos vulnerables” se vienen utilizando con frecuencia en círculos intelectuales y gubernamentales de América Latina, sobre todo a partir de los fuertes impactos sociales provocados por los programas de ajuste. Sin embargo, es habitual que su aplicación se circunscriba casi exclusivamente a los sectores pobres, sin duda los más sensibles a los cambios anotados. Pero la vulnerabilidad no es un fenómeno privativo de esos sectores, sino generalizable a otros estratos de la población, al punto que es posible considerarla distintiva de la realidad social de los años noventa.

Se define aquí la vulnerabilidad como un fenómeno social multidimensional que da cuenta de los sentimientos de riesgo, inseguridad e indefensión y de la base material que los sustenta, provocado por la implantación de una nueva modalidad de desarrollo que introduce cambios de gran envergadura que afectan a la mayoría de la población.^{a/}

La vulnerabilidad está directamente asociada con la cantidad y calidad de los recursos o activos que controlan los individuos y familias en el momento del cambio, así como con la posibilidad de utilizarlos en las nuevas circunstancias económicas, sociales, políticas y culturales que va definiendo este proceso. En tal sentido, se refiere a los recursos “cuya movilización permite el aprovechamiento de las estructuras de oportunidades existentes en un momento, ya sea para elevar el nivel de bienestar o para mantenerlo ante situaciones que lo amenazan”.^{b/}

Los recursos o activos de los hogares y personas están integrados por todos los bienes tangibles e intangibles que éstos controlan, entre los cuales se pueden identificar: el trabajo, el capital humano, los recursos productivos y las relaciones sociales y familiares. Este conjunto de activos ha sufrido el impacto del nuevo patrón de desarrollo, al modificar drásticamente las posibilidades de acumularlos y movilizarlos, con las consiguientes repercusiones en los niveles de pobreza y en la distribución del ingreso de los países de la región.

El **trabajo**, sin duda el más importante de los recursos de los grupos medios y de bajos ingresos en áreas urbanas, se ha visto menoscabado por una forma de producción basada en ciertos núcleos modernos que demandan escasa mano de obra. La incapacidad de generación de empleo de éstos, sumada a la expulsión de empleo hacia las ramas de baja productividad y

(continúa)

la precariedad resultante de las políticas de flexibilización, sin seguros de desempleo, han provocado una alta condición de vulnerabilidad en el trabajo.

En la década actual, los asalariados y trabajadores por cuenta propia se encuentran expuestos a mayores riesgos, como consecuencia de la preponderancia adquirida por la apertura externa y las más altas exigencias de competitividad, lo que ha acentuado la heterogeneidad productiva y la flexibilización del mercado laboral. En este marco, ha cobrado fuerza una cierta tendencia a la desocupación estructural, a la precarización del empleo y al aumento de la informalidad, acompañada además del debilitamiento de las organizaciones sindicales y la disminución de sus capacidades de negociación.

El **capital humano** es otra dimensión donde se ha agudizado la indefensión de las personas. Durante los años ochenta y noventa para muchos estratos de la población, y en especial para los no profesionales y técnicos incorporados a la industria y a otras actividades urbanas con anterioridad, se produjo una pérdida de capital humano. En efecto, la apertura y la desregulación de los mercados condujo al cierre o transformación de ciertas actividades, donde la experiencia acumulada por esos empleados se desvalorizó al cambiar radicalmente las funciones de producción.

A su vez, a fines de la década de 1990 no cualquier tipo de educación y sistema de salud ofrece garantías de fortalecimiento del capital humano y, por tanto, oportunidades de progreso en la vida. Las nuevas instituciones y políticas, propias de la modalidad de desarrollo vigente, han favorecido la proliferación de la educación privada y, en los hechos, se ha deteriorado la pública, provocando un aumento de la vulnerabilidad de los educandos de los estratos medios y bajos de la sociedad que ingresan o ingresarán en el futuro próximo al mercado de trabajo. Existe una manifiesta acentuación de la segmentación de la educación según niveles de ingresos de los hogares de los estudiantes. Los niños y jóvenes de hogares con alto nivel de ingreso acuden a establecimientos privados con mejor infraestructura y calidad formativa, mientras que los provenientes de familias de bajos ingresos pueden acceder sólo a establecimientos públicos, en los que se ha hecho evidente el deterioro académico. En cuanto a la salud, la vulnerabilidad se torna manifiesta cuando se constatan las inequidades entre los servicios privados, asociados a la nueva institucionalidad y con seguros de alto costo, que atienden a los sectores de altos ingresos, y los seguros tradicionales, de carácter público, que ofrecen menor grado de protección para los sectores de bajos ingresos.

La tercera dimensión en que se expresa la vulnerabilidad social se encuentra en el debilitamiento de los **recursos productivos** de los sectores de baja productividad. La apertura externa y la entrada en vigencia de la nueva modalidad de desarrollo provocaron un notable crecimiento de esos sectores. Sin embargo, los trabajadores por cuenta propia, los artesanos, los talleres y pequeños negocios familiares, las microempresas y las unidades económicas solidarias ven debilitados sus activos productivos con un patrón de desarrollo que, al privilegiar el ordenamiento macroeconómico, limita las políticas estatales de protección y subsidios, a la vez que introduce productos y servicios que desplazan a los generados previamente por estas microempresas.

La cuarta dimensión en que se constata la vulnerabilidad se refiere a las relaciones sociales. Los vínculos y redes que tienen las personas y familias son muy determinantes para las mayores o menores posibilidades de acceder a oportunidades de trabajo, información y posiciones de poder. El modelo de desarrollo vigente ha afectado las formas tradicionales de organización y participación social y de representación política por medio de los sindicatos, partidos políticos o movimientos sociales tradicionales. La apertura al mundo, la privatización de la vida económica, la disminución del papel del Estado como instancia de protección de la vida social y el debilitamiento de las organizaciones sindicales han tendido a desintegrar parte de los núcleos sociales.

Finalmente, las **relaciones familiares** también constituyen un activo, especialmente para los sectores pobres. Como estrategia de sobrevivencia, se incorpora a otros miembros —parientes o no— que aporten ingresos adicionales o que cooperen con el trabajo doméstico, de manera de aumentar la proporción de personas que generan ingresos. Pero también la realidad social actual está ocasionando incrementos en la vulnerabilidad del hogar como unidad social, debido a la mayor inestabilidad de las uniones que terminan en fracasos matrimoniales o separaciones, al aumento de la familia extensa por adición de jefas de hogar “ocultas” que no aportan ingresos, por ancianos que carecen de medios y de personas que los cuiden, y por el aumento de la violencia doméstica, entre otras causas.

El tratamiento de la pobreza, dentro de una perspectiva más amplia de vulnerabilidad social, debiera permitir identificar e impulsar iniciativas de política pública que apunten a potenciar los recursos y a reforzar y complementar las estrategias de las propias familias para posicionarse de mejor manera ante las circunstancias que enfrentan, en un marco general de políticas orientadas a la protección básica y la promoción de la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.

a/ Entre los diversos estudios que incorporan esta conceptualización, véase Roberto Pizarro, “La vulnerabilidad social y sus desafíos. Una mirada desde América Latina”, Santiago de Chile, División de Estadística y Proyecciones Económicas, CEPAL, 1999.

b/ Rubén Kaztman (coord.), Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay (LC/MVD/R.180), Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo, 1999.

C. Política social frente a la vulnerabilidad y la pobreza

La paulatina incorporación a la política gubernamental del objetivo de reducción de la vulnerabilidad, como complemento del combate a la pobreza, plantea nuevos desafíos en el ámbito económico y social. De este modo, se reitera que la política económica debe lograr un crecimiento más dinámico y estable, así como una sustancial elevación de la productividad entre las micro y pequeñas empresas, cuyo carácter no transitorio se ha tornado evidente. La política social, en tanto, debe ampliar su cobertura, rango y eficiencia, para reducir la pobreza y al mismo tiempo la vulnerabilidad social. Esto último implica, entre otras cosas, recuperar como grupos objetivos a estratos populares y medios descuidados por una excesiva focalización, y hoy bastante indefensos frente a las frecuentes recesiones económicas y a la nueva institucionalidad que rige el acceso a los servicios sociales.

Los nuevos rasgos que caracterizan el mercado de trabajo en los países de América Latina en los años noventa, entre los que sobresale la precariedad e inestabilidad de una alta proporción de los empleos, así como los agudos problemas existentes en materia de acceso y segmentación de los servicios sociales, han incentivado el surgimiento de crecientes demandas que aspiran a la reducción de la vulnerabilidad social. Éstas, además, se han visto acentuadas con motivo de las reestructuraciones productivas y la aplicación de recurrentes políticas de ajuste, como las que debieron instrumentarse en varios países de la región para hacer frente a los efectos adversos derivados de la contracción de la demanda y del crédito externos en la coyuntura 1998-1999.

A su vez, la variabilidad a que se ven sometidos los ingresos familiares, ya señalada en la sección 1 de este capítulo, resulta perjudicial para vastos grupos de hogares, pues muchas veces los obliga a la liquidación de activos o a recurrir a préstamos extremadamente costosos. Ella suele afectar especialmente a estratos populares y medios, que sin caer en la pobreza sufren merma en su bienestar y adquieren una sensación de inseguridad en contraste con la estabilidad relativa que importantes porcentajes de ellos gozaron en épocas pasadas. Asimismo, es frecuente que las caídas de ingreso dificulten su acceso a los servicios sociales, lo que agrava el deterioro de los niveles de vida y la pérdida de estabilidad.

Por su parte, y en respuesta a esta situación, los gobiernos han venido encarando paulatinamente la puesta en marcha de políticas y programas destinados a paliar o contrarrestar esa mayor vulnerabilidad de que son víctimas sectores importantes de la población, de manera complementaria a los propósitos de combatir las situaciones de pobreza extrema, o pobreza “dura”, respecto de las cuales predominan esencialmente los criterios de focalización.

Sin embargo, la reducción de la vulnerabilidad social y la persistencia en el combate a la pobreza resulta particularmente difícil en un contexto de aguda competencia internacional, que exige disciplina macroeconómica, apertura comercial y flexibilidad laboral. Esto impone un considerable desafío a lo que debiera ser una renovada política social, con el respaldo de una apropiada institucionalidad, pero que a la vez no puede concebirse al margen de una mucho más estrecha vinculación y coordinación con la política económica (CEPAL, 2000).

En primer lugar, en ese marco de convergencia de la política económica y la política social tras el objetivo de reducir tanto la pobreza como la vulnerabilidad, las acciones vinculadas al mercado de trabajo resultan esenciales. Entre ellas, como ya se dijo, las políticas orientadas a promover y proteger el empleo y fomentar el crecimiento de la productividad de las micro y pequeñas empresas debieran ocupar un papel central.

Son numerosos los componentes de las políticas económicas y sociales que contribuyen a la promoción y protección del empleo, entre los que destacan una macroeconomía con precios relativos que no atente contra el empleo; la capacitación permanente de la mano de obra, mediante el establecimiento de sistemas nacionales de recursos humanos que preparen a los trabajadores para operar las nuevas tecnologías y enfrentar así en mejor forma las reestructuraciones productivas; el perfeccionamiento de la legislación laboral, que resguarde los derechos de los trabajadores y vele por el desarrollo de relaciones armónicas y equitativas al interior de la empresa; asegurar la educación formal de los jóvenes, evitando su incorporación temprana al mercado laboral; favo-

recer el acceso de la mujer al mercado de trabajo, sin discriminaciones en relación con los hombres; y, finalmente, pero de la mayor relevancia, lograr fórmulas de financiamiento que hagan posible el establecer seguros de desempleo que brinden una efectiva protección al trabajador ante los ciclos de coyuntura y las readecuaciones productivas. Bajo estas condiciones, la adaptabilidad laboral podría cumplir su propósito de favorecer la competitividad sistémica, conjuntamente con fortalecer las calificaciones técnicoprofesionales de los trabajadores y reducir su vulnerabilidad.

Además, es sabido que los sectores de baja productividad están compuestos en su gran mayoría por trabajadores de las micro y pequeñas empresas y por aquellos por cuenta propia sin calificación profesional o técnica. En casi todos los países de la región este grupo representa la mitad, o más de la mitad, de las ocupaciones. De allí que políticas tales como garantizar un acceso fluido al crédito, a la tecnología y a los mercados, además del apoyo en información, desarrollo de productos, canales de comercialización y gestión empresarial, resulten condición indispensable para dar viabilidad a estas unidades productivas. Al mismo tiempo, tales políticas debieran contribuir a elevar la productividad y a conseguir mayor estabilidad en las actividades acometidas por estos sectores, de modo que su aplicación propenda a mejorar sus ingresos, y a reducir simultáneamente la pobreza y la vulnerabilidad social.

Por cierto, estas políticas representan un desafío notable. En efecto, resulta ante todo difícil ubicar a estas microempresas, tanto por la falta de inscripción legal de muchas de ellas como por su frecuente cambio de lugar y cese de actividades. Además, suelen no cumplir los requisitos que exige la institucionalidad para ser sujetos de política, hecho especialmente evidente en áreas como la financiera. De allí que si no se logra al menos algún nivel de organización propia del sector, las políticas podrían tener altos costos.

En segundo lugar, en el ámbito del acceso a los servicios sociales se requiere complementar las medidas focalizadas destinadas al combate a la pobreza, y en

especial de la pobreza extrema, con otras que atiendan a estratos populares o medios que se ven enfrentados a una mayor variabilidad y, en ocasiones, disminución de sus ingresos. Esto implica recuperar en ciertas áreas algún grado de universalidad de la política social, sobre todo en lo que se refiere a asegurar el acceso a servicios —como los de educación y salud— de buena calidad. Ya se ha mencionado que en situaciones de crisis económicas los grupos vulnerables ven mermado su acceso a estos servicios, al no poder cancelar las cuotas de programas de salud o de educación operados crecientemente por el sector privado. Más aún, este tipo de medidas tiene especial importancia dado que se reconoce que incluso en los períodos de auge el suministro de tales servicios adolece de una profunda heterogeneidad en cuanto a su calidad, lo que conspira contra la igualdad de oportunidades. Esa calidad se ve todavía más deteriorada en los períodos recesivos, donde generalmente se amplían las diferencias entre distintos estratos sociales. Por ende, el propósito de la equidad exige asegurar a todos los miembros de la sociedad beneficios sociales mínimos que permitan compensar las desigualdades de origen derivadas del patrimonio o el ingreso. Por lo demás, la falta de pagos por estos servicios en que incurren empresas y particulares en los períodos de crisis, termina en mayor o menor grado constituyéndose, en los hechos, en costos públicos. Por cierto, una política de este tipo, que fije determinados mínimos sociales, no debiera excluir el que las personas que cuentan con mayores recursos costeen autónomamente su consumo, para que así los más carenciados puedan acceder a mejores beneficios de las políticas públicas.

En particular, el acceso continuo a una educación de calidad debe ser el elemento central de una política orientada a reducir la vulnerabilidad. Los vacíos que a este respecto muestra la formación de vastos grupos de la población se han hecho evidentes en los años ochenta y noventa, debido a la creciente desadaptación de la educación a los procesos productivos basados en nuevas tecnologías. La educación y el entrenamiento en el trabajo, especialmente de aquellos que no son profesionales ni técnicos, resulta poco compatible con las demandas de las nuevas formas de producción. Ello se hace pa-

tente cuando quienes pierden el trabajo tratan infructuosamente de reinsertarse en otras ocupaciones. A su vez, los esfuerzos en marcha para reentrenar a este tipo de desocupados han tenido menos éxito que el esperado. Así, las calificaciones que actualmente posee una parte importante de la población se transforman en fuente de vulnerabilidad. Este proceso constituye un llamado de alerta para el sistema educativo de niños y jóvenes. Están ya en marcha y deben reforzarse reformas al sistema educacional que otorguen a los alumnos, entre otras calidades, la facultad de poder someterse a una constante actualización.

Por otra parte, en el plano de las políticas públicas también se plantea la necesidad de elevar el valor de las jubilaciones y pensiones, particularmente las de montos más bajos, cuyo poder adquisitivo además suele verse deteriorado durante los episodios que redundan en aumentos de la inflación o contracción del presupuesto fiscal.

En tercer lugar, una política social que recupere en algún grado la universalidad, demanda al mismo tiempo mayor solidaridad. Ella debiera traducirse desde luego en reforzar el carácter progresivo de la tributación, de acuerdo con el nivel de los ingresos y del patrimonio de empresas y personas. Pero, a su vez, hay que explorar todos los caminos que conduzcan a potenciar aún más los esquemas de solidaridad entre grupos carenciados, que se expresan normalmente en transferencias familiares o en otra clase de acciones asociativas a nivel local. Una estrategia adecuada de desarrollo social no debiera dejar de combinar recursos, iniciativas y capacidades existentes tanto en la sociedad civil como en el Estado. No sólo los ingresos monetarios, provenientes principalmente del trabajo, son los que permiten dar respuesta a la aspiración de bienestar de las personas, sino también la vivienda y el entorno medioambiental, la infraestructura social (agua potable, electricidad, teléfono, alcantarillado, caminos pavimentados, complejos deportivos, y otros), la salud y la educación, las redes de organización, los instrumentos y herramientas acumulados y las iniciativas de las familias, son recursos potencialmente utilizables —bajo el influjo

de la iniciativa pública y de los particulares— para defender o promover el desarrollo social.

En cuarto lugar, en los años noventa los gobiernos han hecho un gran esfuerzo para incrementar el gasto social, en circunstancias en que el crecimiento económico ha sido en la mayoría de los países relativamente reducido. Simultáneamente, la creciente desregulación de los mercados y la necesidad de competitividad en economías cada vez más abiertas han puesto en evidencia importantes focos de ineficiencia, tanto en el sector público como en el privado. Por ello, la política social no se puede sustraer a un ambiente general que exige más profesionalismo en el uso de los recursos. En particular, los debates parlamentarios tienden a insistir en la necesidad de reformar las instituciones públicas y dotar de mayor capacitación a sus funcionarios, como requisito para seguir aumentando el gasto social.

A su vez, el logro de una mayor eficiencia está íntimamente asociado a una mayor participación ciudadana. Vale decir, al buen uso de los recursos fiscales y a la incorporación de formas operativas que combinen éstos con los provenientes de organizaciones sociales no gubernamentales, debe agregarse una adecuada política pública que incentive la intervención directa de la ciudadanía. En este sentido, las redes sociales, y las ONGs que las apoyan, comienzan a adquirir peso en la defensa del medio ambiente o de los consumidores, y probablemente adquirirán vigor en la lucha contra la delincuencia y la droga. El Estado debiera establecer una alianza con estas nuevas organizaciones, con el fin de enfrentar esa amplia gama de problemas sociales que provocan inseguridad ciudadana y malestar social.

En quinto lugar, se ven surgir propuestas orientadas a encarar en mejor forma el aumento de la vulnerabilidad derivado de las crisis financieras internacionales, mediante la creación de fondos especiales o redes de seguridad que hagan posible a los gobiernos acudir en ayuda de los grupos más afectados por el impacto re-

cesivo interno que las crisis suelen provocar. El financiamiento de esos fondos provendría de ahorros estatales conseguidos en períodos de auge o mediante la cooperación internacional. Aunque esto último no es nada fácil de materializar, en lo que sí existe consenso es que este tipo de acciones requiere de una institucionalidad permanente, que permita actuar con rapidez y eficiencia una vez desencadenada la crisis.

En sexto lugar, es necesaria una adecuada estructura institucional para llevar a cabo la política social, en correspondencia con las condiciones y requerimientos que impone la nueva modalidad de desarrollo que han venido adoptando los países de América Latina. Cabe destacar aquí el desafío de enfrentar la cuestión social con igual preocupación que la económica y política; y el reto de hacer converger la política y los programas de salud, educación, vivienda y previsión —de naturaleza sectorial— con la atención de grupos vulnerables específicos, cuya esencia es la focalización y la territorialidad; asimismo, concertar los esfuerzos de diversos actores e instituciones para erradicar la pobreza y reducir la vulnerabilidad.

En suma, lo que las cifras de los años noventa han puesto en evidencia es que en muchos países de la región los volúmenes de recursos necesarios para reducir significativamente la pobreza y la vulnerabilidad social pueden ser cuantiosos. De allí que resulte imprescindible que se logre acelerar y estabilizar el crecimiento económico, tanto por sus efectos directos como por la mayor holgura que éste proporciona a los ingresos públicos. Al mismo tiempo, la expansión económica debiera sustentarse, al menos en parte, en la mejoría de los empleos de baja productividad. De este modo se lograría evitar que todo el peso de los efectos de un crecimiento reducido y de las oscilaciones en el nivel del ingreso recaiga sobre los hombros de la política social. Igualmente, una visión de mediano plazo para el presupuesto social y el surgimiento de fondos de reserva debieran contribuir a evitar fluctuaciones excesivas en los ingresos de los estratos medios y bajos.

