

**NACIONES UNIDAS**

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



**CENTRO LATINOAMERICANO  
Y CARIBEÑO DE DEMOGRAFÍA  
CELADE – DIVISIÓN DE  
POBLACIÓN**

---

Seminario Internacional

Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe

Santiago de Chile, 20 y 21 de junio de 2001

**VULNERABILIDAD SOCIAL:  
NOCIONES E IMPLICANCIAS DE POLÍTICAS PARA  
LATINOAMERICA A INICIOS DEL SIGLO XXI.**

**Gustavo Busso**

Este documento fue preparado para el Seminario Internacional “Las Diferentes expresiones de la Vulnerabilidad Social en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, 20 y 21 Junio 2001. No ha sido sometido a revisión editorial

# ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>3</b>
<b>II. EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO A INICIOS DEL SIGLO XXI</b> .....	<b>4</b>
<b>III. LA NOCIÓN DE VULNERABILIDAD</b> .....	<b>8</b>
III.1. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR VULNERABILIDAD? .....	8
III.2. EL ORIGEN DE LA DISCUSIÓN, DIVERSAS NOCIONES Y USOS .....	9
III.3. ABORDAJE ANALÍTICO DE LA VULNERABILIDAD .....	12
III.4. LAS ARTICULACIONES ENTRE POBREZA, EXCLUSIÓN Y VULNERABILIDAD SOCIAL	17
III.5. PROBLEMAS METODOLÓGICOS ASOCIADOS A LA COMPLEJA MEDICIÓN DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL .....	23
<i>III.5.1. Algunos intentos previos de medición</i> .....	25
<i>III.5.2. Criterios analíticos orientadores para la medición y aplicación en políticas públicas</i> .....	26
<b>IV. CONCLUSIONES</b> .....	<b>29</b>
<b>V. BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>31</b>
<b>ANEXO</b> .....	<b>34</b>

## I. INTRODUCCIÓN

A principios del siglo XXI la percepción de incertidumbre, indefensión e inseguridad es notoria en un gran porcentaje de la población latinoamericana. Estas sensaciones se relacionan a condiciones de vida que se han visto alteradas en términos del acceso al empleo, ingresos, consumo, vivienda, crédito y seguridad social en el contexto de un nuevo patrón de desarrollo que ha emergido y consolidado en la décadas de 1980 y 1990. Estas percepciones se confirman, en cierto modo, con la evidencia de mayor nivel de exposición de los países a los impactos adversos de la coyuntura económica internacional, con la volatilidad de los mercados, con el aumento de la informalidad y la precariedad laboral, con las variaciones en los salarios reales, el retiro del Estado en la provisión de servicios básicos de salud, educación, protección social y con cambios que se están verificando en los arreglos familiares. Si bien algunas de estas situaciones no son tan novedosas para los sectores pobres de los países de la región, la fragilidad de los estratos sociales bajos y medios se refleja en mayores márgenes de probabilidad variar hacia arriba o hacia abajo su nivel y calidad de vida.

La potencialidad de la noción de vulnerabilidad social es que ubica la discusión de las desventajas sociales en la relación entre i) los activos físicos, financieros, humanos y sociales que disponen los individuos y hogares, con ii) sus estrategias de uso y iii) con el conjunto de oportunidades –delimitado por el mercado, el Estado y la sociedad civil- a los que pueden acceder los individuos y hogares. La importancia teórica y política de explorar nuevos enfoques radica en que el tratamiento conceptual y la medición de los temas relacionados con las desigualdades<sup>1</sup> y desventajas sociales de ciertos grupos de población es una de las principales bases operativas para el diseño de políticas sociales en el ámbito nacional, regional y comunal.

La definición y medición de las desventajas sociales de algunos grupos de población ha generado una voluminosa literatura, utilizándose diversos enfoques y aproximaciones conceptuales al tema. En el presente trabajo se realiza una breve aproximación y síntesis a la discusión sobre la noción de vulnerabilidad social. Este documento de trabajo ha sido escrito como uno de los insumos preliminares para el Seminario Internacional “Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe: conceptos, medición y políticas”. En este contexto, se propone realizar una aproximación al enfoque de vulnerabilidad social, complementado y articulado con los enfoques de pobreza y exclusión social.

El trabajo se estructura en tres partes centrales. La primera describe los principales aspectos del panorama socioeconómico de la región y reconoce la creciente complejidad que emerge en las sociedades latinoamericanas del siglo XXI y los desafíos que se presentan a las políticas sociales. La segunda trata el enfoque la vulnerabilidad social, poniendo énfasis en la definición de la noción, el origen de la discusión, los diversos enfoques que se han utilizado, en el esquema analítico, las articulaciones y posible complementariedad entre el enfoque de la vulnerabilidad con los enfoques de pobreza y el de exclusión social y en las mediciones que se han realizado en investigaciones del último quinquenio del siglo pasado.

---

<sup>1</sup> Vale remarcar que las desigualdades no necesariamente implican injusticias e iniquidades. Las desigualdades se transforman en injusticias cuando, identificadas con base en algún imperativo ético y moral, son asumidas como tales por la sociedad. Cuando estas injusticias identificadas y asumidas socialmente se transforman en políticas públicas es que haremos referencia a inequidad. La equidad en las políticas públicas buscaría, entonces, la justicia distributiva, siempre basada en algún imperativo ético. A su vez, la equidad en términos de política redistributiva implica criterios, implícitos o explícitos, respecto a la retribución (cuanto hay que dar o quitar a una persona o grupo?) y la distribución (cuanto debe tener cada persona o grupo al final del proceso económico?). (PNUD, 1998; E. Cohen y R. Franco, 1997).

Por último, en las conclusiones se presentan algunas consideraciones sobre el estado actual y los eventuales desafíos futuros que se imponen al enfoque en el contexto latinoamericano.

## II. EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO A INICIOS DEL SIGLO XXI

La situación social en la región ha mostrado una gran preocupación por parte de amplios sectores, tanto de gobiernos y organismos internacionales como de organizaciones políticas, sociales, religiosas nacionales y locales. En la misma ciudadanía se considera que los principales problemas se encuentran en el área social. Las encuestas de opinión de fines de los años noventa muestran que la sensación de indefensión, riesgo e inseguridad son unos de los rasgos que caracterizan a las sociedades de la región (CEPAL, 2000a; R. Pizarro, 2001; R. Franco y P. Sainz, 2001). En una muestra de casi 15.000 personas de 14 países latinoamericanos (LatinBarómetro, 1998) se ha indicado que un 61% de los encuestados pensaba que sus padres habían vivido mejor que ellos, y sólo un 46% creía que sus hijos vivirían mejor. La desocupación es la principal preocupación, seguida por la educación, los bajos salarios, la pobreza, la corrupción y la inestabilidad en el empleo. La misma encuesta detectó que la población demanda mayoritariamente<sup>2</sup> seguridad social, expresando que los países deberían gastar más en seguros de desempleo (73%) y pensiones (84%), mientras que en defensa y fuerzas armadas un 58% consideraron que se debiera gastar menos. (B. Kliksberg, 2000b; D. Rodrik, 2001).

En sintonía con las percepciones de los organismos nacionales e internacionales y la ciudadanía, las estadísticas muestran que el crecimiento económico ha sido más bajo de lo esperado para el conjunto de la región y esto no ha contribuido a disminuir las brechas sociales de pobreza y otras patologías sociales que se agudizaron en la década de los años ochenta. Muestran también que la nueva estratificación social que ha emergido del nuevo patrón de desarrollo no ha favorecido ni a una movilidad social ascendente ni a una distribución más equitativa de los ingresos y los patrimonios. En los años noventa la distribución del ingreso se ha mantenido con un nivel alto de concentración en la gran mayoría de los países latinoamericanos, coexistiendo con una elevada concentración de los patrimonios, del capital financiero y del denominado capital educativo (CEPAL, 2000a y 2000b). El escaso ritmo de crecimiento económico combinado con la reducida generación de empleo y la persistencia de patrones inequitativos de distribución del ingreso han generado un “exceso” de pobreza que limita gravemente los avances que se pueden haber logrado con otras políticas sectoriales. Si bien se registra cierto avance en el plano social, político y en la eficiencia de los sistemas productivos, la reproducción (y en algunos casos ampliación) de desigualdades y riesgos sociales ha sido —luego de las reformas estructurales de los años noventa— una característica preocupante para la sustentabilidad de las economías latinoamericanas.

En el nuevo patrón de desarrollo puede traslucirse que la evolución de la pobreza y la distribución del ingreso ha sido heterogénea para el conjunto de los países de la región. De todos modos, como modelo general, se percibe que la pobreza ha sido muy sensible al alza ante las crisis económicas y resistente a la baja en épocas de recuperación, en tanto que la distribución del ingreso no ha evidenciado ninguna mejora persistente a lo largo de la década de 1990, incluso se notan signos de agravamiento a inicios del siglo XXI. La distribución del ingreso y los patrimonios se mantuvieron en altos niveles de desigualdad, incluso entre los más altos del mundo. En la última década se ha registrado mayor cantidad de evidencia teórica y empírica sobre las desigualdades que se relacionan, por un lado, con las distribuciones de las oportunidades a las que pueden acceder los individuos, hogares y comunidades y, por otro, con las diferencias en los resultados de bienestar que estos mismos logran.

---

<sup>2</sup> La preferencia por mayor gasto en estos rubros variaba muy poco por nivel de ingreso, educación y tipo de ocupación de los encuestados, aunque, como era de esperar, fue mayor en los países con mayor pesimismo respecto al futuro

La situación socioeconómica en los años noventa muestra, en síntesis, que han surgido problemas nuevos y se han reproducido otros de larga data. Sin restarle importancia, la complejidad de estas situaciones exceden ampliamente la dimensión exclusiva de los ingresos. Los desafíos de política que se presentan no pueden enfrentarse adecuadamente con enfoques que, vistos desde la actualidad, resultan ser insuficientes para responder a demandas de mayor protección y seguridad que realizan las sociedades a escala nacional y local. En este escenario, las acciones organizadas en torno a objetivos de interés colectivo —políticas públicas— y las bases de conocimiento que la sustentan se ven interpeladas por una creciente complejidad que emerge de una sociedad a escala mundial, cuyos crecientes niveles de globalización y descentralización se combinan con una distribución asimétrica de los recursos, los ingresos y el poder que va en aumento.

Mejorar la distribución de ingresos y reducir las desventajas sociales que afectan en mayor medida a determinados grupos —que en algunos países alcanzan a más de la mitad de la población— son aspectos centrales para las políticas económicas y sociales cuyo eje articulador es fortalecer los derechos de ciudadanía, la equidad y el desarrollo. Si bien las desigualdades sociales no son nuevas ni son un rasgo característico exclusivo del actual patrón de desarrollo, las políticas públicas tienen el imperativo de interferir en los complejos mecanismos de reproducción intergeneracional de las desventajas y riesgos sociales, fortaleciendo los recursos educativos, laborales y patrimoniales de los grupos demográficos más sensibles a los cambios del entorno. En el heterogéneo caso latinoamericano, algunos de los factores que actualmente afectan los niveles de bienestar de los individuos tienen que ver con la combinación entre el tipo de inserción en los mercados laborales, la seguridad y variabilidad de sus niveles de ingreso, la composición de los hogares y la fragmentación de los espacios sociales.

### **a. Desempleo e inserción laboral precaria**

Un primer ámbito de preocupación para interferir en la reproducción de las desigualdades y las desventajas sociales es el **mercado de trabajo**, dado que la inserción en las relaciones laborales es la principal fuente de sustento de vida de personas y hogares. Los países de la región muestran que ha aumentado el piso de los niveles de desempleo con los que funcionan las economías de la región, incluso en los que presentan mayores ritmos de crecimiento de su PIB. Sumado a esto, aumentó también la participación relativa del sector informal<sup>3</sup> en el total de empleo de la región, alcanzando en 1998 alrededor del 48% del total. Si bien en la década de 1990 las tasas de crecimiento económico de la mayoría de los países superaron las observadas en la “década perdida” de los años ochenta, el crecimiento fue insuficiente, casi la mitad del necesario, para mejorar el empleo y los salarios<sup>4</sup>. Los resultados muestran que aumentaron las tasas de desempleo abierto en la región, a la par que aumentaron las disparidades de ingreso por tipo de ocupación, la precariedad laboral<sup>5</sup> y la importancia del sector informal en la generación de empleos en el total de la economía (CEPAL, 2000.a y b, E. Klein y V. Tokman, 2000). El insuficiente crecimiento económico y la sustitución de fuerza de trabajo por bienes de capital que generó la modernización de la estructura productiva ocasionaron cambios en la estructura ocupacional que desencadenó un proceso de heterogéinización del mercado laboral. A diferencia de las expectativas que generaron las reformas de los años noventa, los resultados muestran que hubo, por un

---

<sup>3</sup> En el sector informal se incluyen trabajadores por cuenta propia (excepto profesionales y técnicos), trabajadores familiares no remunerados, servicio doméstico y empleados de microempresas de hasta cinco trabajadores (E. Klein y V. Tokman, 2000).

<sup>4</sup> La CEPAL ha estimado que para los años noventa se requería una tasa de crecimiento alrededor del 6% anual para lograr avances simultáneos y perdurables en el empleo, incorporación tecnológica y la equidad, pero la “la caída del ritmo de crecimiento en el bienio 1998-1999 (2,2%) significó que la década se cerrara con una tasa promedio para el conjunto de los países de América Latina y Caribe de 3,1%, sólo la mitad de la establecida por aquella meta cepalina” (CEPAL, 2000 b.: 62).

<sup>5</sup> La precariedad laboral, como rasgo característico del nuevo modelo de desarrollo de la región, puede observarse en aspectos tales como las bajas remuneraciones, la inexistencia o debilidad de contratos de trabajo, la ausencia de afiliación previsional, la inexistencia de seguros de desempleo y la mayor inestabilidad en los puestos de trabajo (R. Pizarro, 1999).

lado, mayor segmentación en salarios y calidad de empleo según nivel educativo y tamaño de las empresas y, por otro lado, aumento de los niveles de desempleo abierto y oculto y de subempleo visible e invisible (J. Weller, 2000).

### **b. Ingresos bajos, variables o inseguros**

Un segundo ámbito de preocupación para interferir en la reproducción de las desigualdades y desventajas sociales es la dimensión de los ingresos. No sólo interesa aquí la magnitud de los ingresos que definen a la población en situación de pobreza, sino que también importa la seguridad y sus variaciones temporales que delimitan situaciones concretas de riesgos para los hogares. Las situaciones de mayor riesgo se observan, por ejemplo, en la inexistencia o baja cobertura de los seguros de desempleo y en la disminución al acceso a la seguridad social que configuran situaciones de menor protección social. Como se ha visto anteriormente, a la inequitativa distribución de los ingresos y a los altos y persistentes niveles de pobreza de los años noventa se le suman, vía precariedad y flexibilidad laboral, mayor incertidumbre e inseguridad en los ingresos presentes y futuros. Los niveles de seguridad y previsibilidad de los flujos de ingresos a lo largo del ciclo de vida las personas y hogares se están modificando abruptamente por tres motivos centrales: 1) mayores tasas de desocupación, rotación y precariedad laboral; 2) cambios en los sistemas de pensiones y 3) retiro del Estado en la provisión de algunos servicios básicos (salud, educación, transporte, etc.) que ahora deben resolverse a través del mercado.

### **c. Cambios en la conformación de hogares**

Desde una óptica demográfica, la etapa de la transición demográfica por la que atraviesan las sociedades tiene vinculación con la composición de los hogares, aspecto que afecta los recursos que disponen los individuos (véase cuadro 1 del anexo). Las desventajas sociales están también vinculadas con las variables de la estructura y dinámica de la población, tal como corrobora la evidencia estadística en los países de la región con los grupos en situación de pobreza y las minorías étnicas. Las altas tasas de fecundidad, la maternidad adolescente, el tamaño del hogar, los índices de dependencia, la jefatura de hogar muy joven o muy anciana, la mortalidad infantil, la esperanza de vida y la localización residencial, entre otros indicadores, configuran una situación de *desventaja adicional* para algunos hogares y grupos de población que contribuyen de forma concomitante con otras variables a producir intra e intergeneracionalmente situaciones de riesgos específicos (CEPAL-CELADE, 1995; CELADE, 1999). Las diferentes estructuras y dinámicas demográficas que se observan en grupos de población pueden ser analizados al nivel de comportamientos a escala micro, por ejemplo a nivel hogar. La evidencia estadística señala que los hogares expuestos a mayores riesgos tienen en promedio mayores tasas de dependencia, menor esperanza de vida, mayor incidencia de presencia de madres adolescentes solteras y una localización residencial en zonas de mayores riesgos sociales, todos estos factores contribuyen a reproducir y acumular desventajas que afectan negativamente la disponibilidad de recursos de diversos tipos que permitan disminuir los niveles de riesgo de las generaciones presentes y evitar transferirlas a las futuras. A nivel macro, el mayor crecimiento poblacional de grupos en situación de desventajas sociales otorgará mayor representación a estos en caso de no mediar cambios positivos y movilidad social ascendente en las condiciones socioeconómicas de las generaciones futuras (J. Rodríguez V. 2000a).

#### **d. Fragmentación de los espacios sociales**

En la década de los noventa parecen haberse profundizado en las ciudades intermedias y áreas metropolitanas diversas formas fragmentación urbana, expresadas en crecientes niveles de segregación residencial. Las áreas urbanas se diferencian por estratos sociales en términos de infraestructura disponible, calidad de vivienda, cantidad y calidad de espacios públicos, seguridad y otros atributos que influyen en los niveles de bienestar de los individuos y hogares. Esta segregación se reproduce mediante determinados mecanismos, como las políticas de asentamiento urbano y de vivienda, el acceso al sistema educativo y a los servicios de salud. En sus formas extremas, la segregación residencial forma, por un lado, “ghetos” de hogares pobres y de menor cantidad, calidad y diversidad de activos, y, por lo tanto, con mayores niveles de vulnerabilidad relativa. Por otro lado, nacen ghetos de hogares de muy altos ingresos con superabundancia de activos, particularmente físicos, financieros y sociales.

Los mecanismos que reproducen la segregación residencial parecen haberse fortalecido, en consonancia con los procesos de “privatización” de espacios públicos y la mayor segmentación de los mercados por factores económicos. Estos aspectos incidieron negativamente en la posibilidad de socialización de las personas provenientes de distintos estratos socioeconómicos. Estos procesos generan desintegración y marginalidad social y emergen problemas relacionados con la falta de seguridad ciudadana y la aparición de “tribus” urbanas que operan en enclaves culturales, que quedan expuestos a ser captados por prácticas que favorecen la desvalorización del otro, la apropiación de territorios por prácticas violentas, etc. En efecto, el acceso segmentado por nivel de ingreso a la educación, la salud, los ámbitos culturales y los lugares de esparcimiento disminuye la posibilidad de contacto e interacción entre personas de diferentes estratos sociales, lo que limita la posibilidad de generar barrios socialmente más plurales y comunidades más integradas. La segregación residencial, en sus formas extremas, separa las redes de comunicación e interacción a las que acceden los sectores sociales, debilitando los procesos de integración social en desmedro de los grupos con mayores desventajas sociales.

Evitar el mantenimiento y ampliación del círculo vicioso de las desigualdades y desventajas sociales requiere interferir en las mismas a través de políticas activas que actúen tanto en la generación de un escenario social y económico propicio para evitar la reproducción de las desventajas, como así también en contribuir a aumentar, fortalecer y diversificar los recursos que disponen los grupos sociales más expuestos a distintos tipos de riesgos. Sumado a ello, el sector público y el mercado pueden generar incentivos para promocionar y alentar ciertas estrategias de los hogares en el uso de sus activos que sean socialmente deseables por la comunidad, como los incentivos para mejorar la retención de los niños y adolescentes en el sistema educativo, hábitos de prevención y cuidado de la salud, reducción de embarazos no deseados, localización residencial en zonas de menores riesgos a desastres naturales y mayor disponibilidad de servicios e infraestructura sociales.

### III. LA NOCIÓN DE VULNERABILIDAD

#### III.1. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR VULNERABILIDAD?

En este trabajo, la noción de vulnerabilidad es entendida como un proceso multidimensional que confluye en el **riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas**. La vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como *fragilidad e indefensión* ante cambios originados en el entorno, como *desamparo* institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos; como *debilidad interna* para afrontar concretamente los cambios necesarios del individuo u hogar para aprovechar el conjunto de oportunidades que se le presenta; como *inseguridad*<sup>6</sup> permanente que paraliza, incapacita y desmotiva la posibilidad de pensar estrategias y actuar a futuro para lograr mejores niveles de bienestar.

La noción tiene como característica que surge de la interacción entre una constelación de factores internos y externos que convergen en un individuo, hogar o comunidad particular en un tiempo y un espacio determinado. Las condiciones de indefensión, fragilidad y desamparo al combinarse con la falta de respuestas y las debilidades internas pueden conducir a que el individuo, hogar o comunidad sufran un deterioro en el bienestar como consecuencia de estar expuesto a determinados tipos de riesgos. Se habla de riesgo y no de amenaza por que ésta se relaciona con la probabilidad de ocurrencia de ciertos eventos, pero no de sus consecuencias o daños.

La noción de vulnerabilidad suele ser acompañada con diversos adjetivos que delimitan el “a que” se es vulnerable. De este modo, puede encontrarse una creciente bibliografía que utiliza la noción desde diversos enfoques. El uso más tradicional ha tenido relación con enfoques vinculados a temas económicos, ambientales, desastres naturales y con la salud física y mental de individuos. En los últimos años se han encontrado, aunque con distintos grados de sistematización teórica, trabajos sobre vulnerabilidad social, psicosocial, jurídica, política, cultural, demográfica, entre otros. En este sentido, la vulnerabilidad es una noción multidimensional en la medida que afecta tanto a individuos, grupos y comunidades en distintos planos de su bienestar, de diversas formas y con diferentes intensidades.

Puede afirmarse que todos los seres humanos y comunidades, en mayor o menor medida, son vulnerables, ya sea por ingresos, por patrimonio, por lugar de residencia, por país de nacimiento, por origen étnico, por género, por discapacidad, por enfermedad, por factores políticos, ambientales o por una infinidad de motivos que implican riesgos e inseguridades que sería imposible e inviable enumerar aquí. Lo opuesto a la vulnerabilidad es la invulnerabilidad, situación que estaría dada por la protección total o blindaje eficaz respecto del efecto de choques adversos que hieren u ocasionan algún tipo de daño. Entre la vulnerabilidad total y la invulnerabilidad habría un gradiente, dada por los recursos internos que permiten alternativas de acción (deliberadas o no) para enfrentar los efectos de cambios o choques externos. A mayor cantidad, diversidad, flexibilidad y rendimiento presenten los recursos internos que se pueden movilizar para hacer frente a cambios externos, menor será el nivel de vulnerabilidad.

El nivel de vulnerabilidad depende de varios factores que se relacionan, por un lado con los riesgos de origen natural y social, y, por otro, con los recursos y estrategias que disponen los individuos, hogares y comunidades. En otras palabras, los diversos tipos e intensidades de riesgo de origen natural o social se

---

<sup>6</sup> La inseguridad surge como exposición a riesgos, en tanto que la vulnerabilidad se debe a la posibilidad de sufrir un deterioro en el bienestar como consecuencia de estar expuesto al riesgo. La inseguridad no necesariamente significa vulnerabilidad, dependerá de la capacidad de respuesta ante la variación en la situación.

vinculan con el grado de exposición a los mismos, los cuales dependerán en gran medida de los recursos o activos internos y las estrategias de uso de esos recursos para prevenir, reducir y afrontar los choques externos. La relevancia de la noción de vulnerabilidad social se relaciona con la posibilidad de captar cognitivamente cómo y por qué diferentes grupos y sectores de la sociedad están sometidos de forma dinámica y heterogénea a procesos que atentan contra su subsistencia y capacidad de acceso a mayores niveles de bienestar. En este sentido, la noción se orienta a enfocar su atención en la existencia y posibilidad de acceso a las fuentes y derechos básicos de bienestar como, entre otros, el trabajo, ingresos, tiempo libre, seguridad, patrimonio económico, ciudadanía política, identidad cultural, autoestima, integración social.

La diversidad de fuentes y tipos de riesgos tienen expresión territorial, secuencia temporal y características de reproducción social, que producen desafíos complejos para el diseño de políticas sociales. La complejidad de la noción de vulnerabilidad se expresa en diferentes niveles de análisis y en las dimensiones del desarrollo de las condiciones de vida social a las que se refiere (económica, política, cultural, ambiental). Estas distinciones entre unidades de análisis y dimensiones de la vulnerabilidad son realizadas sólo con fines analíticos, dado que en la práctica se presentan conjuntamente. En última instancia las diferentes dimensiones y unidades de análisis son útiles en la medida en que permiten observar los distintos tipos de impactos de las políticas públicas. La noción de vulnerabilidad puede ser entendida como un proceso que se relaciona en estos diversos niveles de análisis y que puede existir una sinergia negativa entre sus distintas dimensiones en la medida que puede llevar a incrementos de los niveles de vulnerabilidad a partir de una situación de vulnerabilidad inicial, produciendo un “circulo vicioso de la vulnerabilidad” entre las distintas unidades de análisis y las diversas dimensiones de la misma.

### III.2. EL ORIGEN DE LA DISCUSIÓN, DIVERSAS NOCIONES Y USOS

La persistencia, diversificación y —en algunos momentos— el crecimiento de la pobreza en los años ochenta y noventa en gran parte de los países latinoamericanos, contribuyó a la reaparición en la agenda internacional, y en las agendas públicas nacionales, de los temas sociales relativos al bienestar y la pobreza, momentos en los que surgieron cuestionamientos a las capacidades heurísticas de los enfoques utilizados para afrontar estos desafíos. Los cuestionamientos a la potencialidad del concepto de pobreza y de sus indicadores para mejorar el impacto de las políticas sociales parecen haber contribuido a abrir espacios para la difusión de nociones más complejas y abarcativas, las cuales se han influido mutuamente, como es el caso de nociones tan disímiles y con distintas orientaciones como las de marginalidad, exclusión y vulnerabilidad social<sup>7</sup>.

El desarrollo de teorías o enfoques que podrían denominarse de alcance medio en temas de las desventajas sociales, como es el caso de la marginalidad en los años sesenta y setenta en Latinoamérica y el de exclusión en los años ochenta y noventa en Europa, se traslapan, en cierto modo, con el naciente enfoque de la vulnerabilidad social. Este es tributario de esos y otros enfoques, al igual que de los aportes germinales de Amartya Sen y otros autores que han orientado sus investigaciones no sólo a las condiciones de ingresos de los pobres sino también a las dimensiones psicosociales, de autopercepción, de género, étnico-raciales, educacionales, laborales, familiares y políticas de las privaciones.

---

<sup>7</sup> En los años noventa se desarrollaron índices que pretendían captar y medir procesos complejos como el desarrollo. Entre la gran cantidad de indicadores que han surgido, pueden nombrarse las diferentes versiones del Índice de Desarrollo Humano, Índice de Pobreza Humana (diferenciando el índice para países en desarrollo (IPH-1) y países desarrollados (IPH-2)) e Índice de Potenciación de Género. Otros indicadores sintéticos que se han desarrollado en diversos contextos sociales son: los índices de exclusión social, de progreso social, de libertad política y de seguridad Humana. Como se verá más adelante, en la medición de la vulnerabilidad social todavía no se encuentran índices de uso o aceptación más generalizada como el IDH, e incluso se ha sostenido la inviabilidad y dudosa conveniencia de lograr alguno (Banco Mundial, 2001).

En un contexto de creciente proliferación de investigaciones sobre políticas, planes y programas de lucha contra la pobreza ha surgido, predominantemente en la segunda mitad de los años noventa, el interés de varios organismos internacionales y científicos sociales en diferentes disciplinas por la noción de vulnerabilidad, procurando ofrecer un cuerpo coherente y sistemático de conceptos y relaciones que den cuenta del fenómeno de la pobreza, la desigualdad, las desventajas y el bienestar de individuos y hogares<sup>8</sup>. En efecto, como sostiene Jorge Rodríguez V. (2000: 14): “Este auge parece haber sido gatillado por los estudios de Caroline Moser y su grupo en el Banco Mundial, que se sintetizaron en el denominado ‘asset/vulnerability framework’, y que subrayaron que la mayor debilidad objetiva de los pobres (vulnerabilidad) para enfrentar la sobrevivencia cotidiana o, con mayor razón, las crisis económicas, podía ser contrarrestada con una adecuada gestión de los activos que tienen con independencia de sus ingresos escasos. Aunque este enfoque siguió vinculando estrechamente vulnerabilidad con pobreza, llamó la atención sobre los activos de los pobres, lo que supone un interesante giro para efectos de políticas, las que debe tener en cuenta tales activos”.

Las promesas del enfoque de la vulnerabilidad se orientan a ofrecer un instrumental analítico que combine dinámicamente los niveles micro (comportamientos en individuos y hogares), meso (organizaciones e instituciones) y macro (estructura social, patrón de desarrollo) para explicar de mejor forma la reproducción de los sistemas de desigualdad y desventajas sociales. Si bien el enfoque necesita de cierto proceso de “sedimentación” y sistematización de investigaciones, su riqueza potencial permitiría una visión más fértil y compleja sobre los procesos de generación y reproducción de la pobreza, marginalidad y la exclusión social. La innovación que introduce este enfoque radica en que no sólo tematiza sobre los pasivos de los sectores pobres e indigentes, si no que introduce el concepto de activo, mostrando que las familias pobres poseen recursos y “que de hecho hacen uso de ellos en forma continua para mejorar su bienestar o para enfrentar situaciones adversas” (R. Kaztman, 1999: 3).

El portafolio o conjunto de activos que poseen los hogares pobres puede ser usado de diferentes maneras, definiendo de este modo estrategias para responder a cambios en el conjunto de oportunidades del entorno, básicamente entendido como el mercado, el Estado y la sociedad. La relación dialéctica entre el enfoque micro centrado en las estrategias familiares de movilización de sus activos y el enfoque macro que enfatiza en el conjunto de oportunidades (mercado, Estado y sociedad) es uno de los aportes que pretende incorporar el análisis de la vulnerabilidad social para abordar los problemas relativos a la heterogeneidad, producción y reproducción de la pobreza y las desventajas sociales.

A pesar del escaso tiempo en que se ha desarrollado el enfoque de la Vulnerabilidad Social, pueden encontrarse una amplia gama de perspectivas conceptuales y aplicaciones en su uso. Como puede observarse en el Cuadro 2 del Anexo, las definiciones de vulnerabilidad han sido tan diversas como perspectivas de uso ha tenido el mismo. La diversidad y amplitud de situaciones que pueden ser caracterizadas como vulnerables son casi infinitas, tal como puede inferirse de la lectura del cuadro mencionado. Por supuesto, dependerá también del tipo de definición que se utilice y el uso en las políticas públicas que se estime conveniente. En otras palabras, la noción de vulnerabilidad refiere a múltiples dimensiones analíticas y áreas posibles de intervención, dada la diversidad de fenómenos a los que esta asociada. Dado que todos los seres humanos son en mayor o menor medida vulnerables, la definición de individuos, hogares o comunidades vulnerables tiene como característica mayores niveles de exposición a riesgo a determinada situación por desventajas en los activos. En este sentido, por ejemplo, se generan condiciones diferenciales de vulnerabilidad a la pobreza, discriminación, enfermedad, incapacidad de satisfacer necesidades básicas, al acceso a empleos lícitos.

---

<sup>8</sup> Entre otros, véase: C. Moser, 1996, 1997 y 1998; R. Kaztman et al, 1999a y 1999b; R. Kaztman, 2000; CELADE, 1999; M. Villa, 1999; E. Pizarro, 2001; Attanasio y Székely 1999; CEPAL, 2000a, 2000b y 2000c; Banco Mundial 2001; J. Rodríguez V., 2000a y 2000b. ; G. Esping-Andersen, 2000.

En la utilización de la noción se han ensayado diversas tipologías de vulnerabilidad desde intereses cognitivos distintos. Por ejemplo, en una investigación sobre vulnerabilidad social en Uruguay se ha distinguido la vulnerabilidad a la pobreza, a la marginalidad y a la exclusión de los códigos de la modernidad (R. Kartzman (coord.), 1999). En otros trabajos se ha distinguido que la vulnerabilidad se expresa en cuatro ámbitos principales, ellos son el trabajo, el capital humano, los activos productivos y en los activos intangibles como las relaciones sociales y el capital social (C. Moser, 1998, R. Pizarro, 2001). También se ha analizado que el sentimiento de mayor vulnerabilidad social de la población latinoamericana en los años noventa puede verificarse en la evolución del mercado de trabajo; en la prestación de los servicios sociales en educación, salud y previsión social; en las modificaciones de las formas tradicionales de organización y participación social y en las debilidades de micro y pequeñas empresas (CEPAL, 2000 a.). En otros trabajos sobre inequidad y crecimiento, se mencionan dimensiones analíticas relevantes para la vulnerabilidad como la desigualdad en las capacidades de funcionamiento de personas y familias; inequidades en el acceso a activos básicos como tierra, bienes de capital y tecnologías; acceso al crédito e inequidad en el acceso a una educación de buena calidad (B. Kliksberg, 1999, en: J. Carpio e I. Novacovsky compiladores, 1999). El Banco Mundial (2001) ha identificado varios tipos de vulnerabilidad de los sectores pobres, entre otros los vinculados con la salud, ingreso, violencia, delincuencia, deserción escolar, desastres naturales y en los niveles de participación en la toma de decisiones.

Estas y otras tipologías que pueden encontrarse en la bibliografía disponible del enfoque de vulnerabilidad social apuntan, en última instancia, a identificar áreas y grupos específicos de riesgo que tienen mayor probabilidad de ser heridos o dañados por choques adversos, ya sea por la intensidad de los cambios del entorno o por las debilidades internas para responder a esos mismos cambios o a variaciones internas. Como la vulnerabilidad social esta asociada a un riesgo potencial ante la exposición a choques adversos de origen tanto interno como externo, los hogares y comunidades enfrentan de manera muy diversa dichos riesgos. Entre las respuestas que se suelen encontrar en los hogares, están las estrategias de 1) movilización de activos, 2) diversificación de actividades para valorizar activos y 3) la adquisición o generación de diversos tipos de seguros formales e informales contra la probabilidad de choques adversos<sup>9</sup>. En estas tres estrategias los sectores de menores ingresos y de dotación menor de activos tienen desventajas relativas que los tornan más vulnerables, lo cual constituye un ámbito de acción por parte de las políticas públicas<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Los instrumentos utilizados en diversos países para aumentar la seguridad económica y social han tenido grados variables de éxito en cuanto a cobertura y posibilidad de acceso de distintos grupos sociales, dependiendo del contexto de aplicación. Entre otros instrumentos de protección social, con posibilidad de ser aplicados como una red de seguridad, pueden citarse pensiones y asistencia para la vejez, programas de empleo, seguro de desempleo, seguro médico, fondos sociales para proyectos demandados por la sociedad, financiamiento a pequeñas y medianas empresas, transferencias directas y subsidios. Los hogares con menor dotación de activos se encuentra también en desventaja respecto a los hogares de mayores ingresos, con mejor y más favorables condiciones de acceso a créditos y con mayor acceso al capital social acumulado para hacer frente a variaciones en el entorno que impactan en los niveles de ingreso, consumo y ahorro. Además, los mercados de seguro están ausentes o muy poco desarrollados para sectores de bajos ingresos que no acceden o que son excluidos de estos mecanismos formales. De ahí que las estrategias de las familias pobres por ingreso suelen recurrir al autoseguro y a redes informales de ayuda y de reciprocidad para superar las dificultades que acarrearán los choques externos.

<sup>10</sup> En efecto, los hogares que se ubican debajo de la línea de pobreza suelen tener menor diversidad de recursos que los hogares de altos ingresos, además la urgencia de la coyuntura no les deja demasiadas alternativas a la hora de conseguir ingresos para alimentar y cubrir las necesidades básicas de sus familias. Incluso, puede observarse que las estrategias a corto plazo marcadas por la urgencia de la coyuntura suele ser contraproducente a largo plazo para hacer salir a la familia de su condición de pobreza y de mayor desventaja relativa. Estrategias observadas en países de la región como la de aumentar la participación laboral en el hogar de niños y adolescentes, por ejemplo, terminan fortaleciendo el “circulo vicioso de la vulnerabilidad” en el mediano y largo plazo.

Tanto los seguros como las estrategias de movilización de recursos y diversificación de actividades suelen operar como estrategias individuales, familiares, grupales no familiares, las cuales pueden estar basadas en el mercado o en el acceso a recursos públicos a través de las políticas públicas locales, regionales y nacionales. En las posibilidades de articulación de estas estrategias puede observarse la complejidad y la necesidad de complementación de los distintos ámbitos para reducir la vulnerabilidad en los diferentes niveles de agregación territorial. La responsabilidad pública se expresa en las reglas de juego y los incentivos que brinda a la sociedad civil y al mercado a través de las políticas macroeconómicas, sociales, ambientales e infraestructurales que dan el escenario general en donde se desenvuelven las estrategias de los hogares. Desde las políticas de desarrollo, cuatro aspectos son importantes dado que condicionan el contexto en donde se desarrollan las estrategias, ellas son las políticas públicas referidas al crecimiento económico, equidad social, sustentabilidad ambiental y participación y seguridad ciudadana.

En este sentido, la especificidad de este nuevo enfoque radica no tanto en la novedad de permitir identificar los riesgos a los que están expuestos los individuos, hogares y comunidades sino en que permite poner en el centro de la discusión la articulación de aspectos relativos a 1) las dotaciones iniciales y las formas de reproducción de activos; 2) el uso de estrategias diferenciadas por parte de individuos, hogares y comunidad en diferentes dimensiones 3) la conformación de escenarios socioeconómicos y políticos bajo responsabilidad de gobiernos locales, nacionales y las diversas instancias internacionales. A partir de las interrelaciones de estos aspectos se podrían identificar rangos de vulnerabilidad para determinados grupos de población y territorios, complementando y superando de forma constructiva las mediciones tradicionales de las desventajas sociales a partir de las mediciones de pobreza.

### **III.3. ABORDAJE ANALITICO DE LA VULNERABILIDAD**

Como se ha expresado anteriormente, el enfoque de la vulnerabilidad social está en pleno proceso de construcción teórica y operativización metodológica. No obstante ello, tal como ha expresado R. Kaztman (2000: 3), “el desarrollo de este embrión conceptual y la evaluación de su contribución a los problemas sociales más acuciantes de nuestro tiempo requiere de un período de maduración mientras se acumulan y evalúan los resultados de estudios sistemáticos. Pero aceptando que aún está lejos de constituir un marco conceptual articulado y consistente para analizar los problemas más álgidos del desarrollo social, es dable reconocer que los esfuerzos ya realizados tienden a configurar un enfoque que promete una mirada más rica a la problemática de la generación y reproducción de la pobreza y de la exclusión que la que surge desde las múltiples perspectivas que se han ocupado del tema en la región”.

Luego de los trabajos iniciales de Caroline Moser (1996, 1997 y 1998), los desarrollos analíticos más sistemáticos sobre el enfoque de la vulnerabilidad social en el caso latinoamericano pueden encontrarse, según nuestro conocimiento, en los trabajos realizados y coordinados por Rubén Kaztman sobre Argentina y Uruguay (1999a, 1999b, 2000); CEPAL (2000a), en los trabajos compilados por Orazio Attanasio y Miguel Székely (1999) sobre seis países de la región<sup>11</sup> y, desde una perspectiva sociodemográfica, en las investigaciones desarrolladas en CELADE sobre cinco países de la región<sup>12</sup> (1999a y 1999b; J. Rodríguez, 2000a y 2000b; R. Pizarro, 2001). Si bien existen varias investigaciones sobre pobreza, exclusión social y marginalidad que pueden ser leídas desde el código interpretativo de la

---

<sup>11</sup> Estas investigaciones fueron realizadas para un proyecto del Departamento de Investigaciones del BID por G. Gray Molina y W. Jiménez para Bolivia; M. Cortes Neri et al para Brasil; D. Contreras y O. Larrañaga para Chile; J. Leibovich y J. Núñez para Costa Rica y por J. Escobar, J. Saavedra y M. Torero para el caso del Perú. (El Trimestre Económico, Vol. LXVI (3), julio-septiembre de 1999, núm. 263)

<sup>12</sup> Las investigaciones realizadas, bajo la coordinación de Miguel Villa y Jorge Rodríguez, se hicieron con el procesamiento de los Censos de Población y Vivienda de Bolivia, Chile, Ecuador, Nicaragua y Uruguay y con el procesamiento de la base de datos de las encuestas de DHS.

vulnerabilidad, el desarrollo analítico del enfoque se encuentra, principalmente, en los textos anteriormente citados.

El naciente enfoque de la vulnerabilidad social se integra en tres componentes centrales: los activos, las estrategias de uso de los activos y el conjunto de oportunidades que ofrece el mercado, el Estado y la Sociedad Civil a los individuos, hogares y comunidades. En este marco, la vulnerabilidad remite al análisis de la relación dialéctica entre entorno y el “interno” que presenta determinadas características que califican la unidad de análisis como vulnerable en función de los riesgos a los que están expuestos. El “interno” se entiende, en forma general, como diversos **niveles de agrupamiento** que tiene su expresión territorial y temporal, como puede ser el individuo, hogar, grupo, comunidad o región. En este sentido, la exposición a los impactos y riesgos que provienen del entorno se combina con las características internas básicas de los individuos, hogares, grupos o comunidades que enfrentan (a la vez que generan) cambios en su contexto de referencia.

Vinculado a lo anterior, la noción de “vulnerable”, a diferencia del “vulnerado”, se relaciona con la exposición a algún tipo de riesgo que proviene de la relación entre interno y entorno que define las condiciones de vulnerabilidad. El entorno ofrece un conjunto de oportunidades que se vincula directamente a niveles de bienestar a los que los individuos pueden acceder en un territorio y tiempo determinado. La noción de **conjunto de oportunidades** se entiende principalmente como la posibilidad de acceso a los mercados de bienes y servicios para realizar intercambios y transacciones, con la posibilidad de acceder a empleo, protección social y a derechos de ciudadanía que permitan a individuos, hogares y comunidades alcanzar un nivel de bienestar por lo menos no descendente. Los activos, conjuntamente con las estrategias, condicionan la capacidad de respuesta que tendrán los individuos, hogares y comunidades. Al hacer referencia a la **capacidad de respuesta** ante cambios o choques externos, el abordaje analítico centrado en la vulnerabilidad enfatiza en la cantidad, calidad y diversidad de los tipos de recursos internos o activos (físicos, financieros, humanos y sociales) que pueden movilizarse para enfrentar la variación del entorno<sup>13</sup>. Los **activos** comprenden los siguientes aspectos:

- **Activos físicos.** Incluye *medios de vida* como la vivienda, animales, recursos naturales, bienes durables para el hogar y el transporte familiar, etc., usados para mantener y reproducir la vida en el hogar; también los *medios de producción*, como los bienes que se usan para obtener ingresos o intercambio de bienes (herramientas, maquinarias, transporte para uso comercial, etc.).
- **Activos financieros.** Incluye ahorro monetario, créditos disponibles (cuenta corriente de bancos, tarjetas de crédito, fiados de almacenes, etc.), acciones, bonos y otros instrumentos financieros de uso habitual en el sistema financiero formal e informal.
- **Activos humanos o capital humano.** Se entiende por activos humanos los recursos de que disponen los hogares en términos de cantidad y calidad de la fuerza de trabajo del hogar, y el valor agregado en inversiones en educación y salud para sus miembros.
- **Activos sociales o capital social.** Los recursos o activos sociales son intangibles (denominados por la literatura especializada como capital social) y se instalan en relaciones, a diferencia de los recursos humanos que están instalados en personas y de los recursos físicos que se instalan en derechos (R. Koztman, 1999). Los activos sociales son una forma y un atributo colectivo o comunitario que incluyen redes y lazos de confianza y reciprocidad articuladas en redes interpersonales (J. Durston, 2000; A. Portes, 1999 (en J. Carpio e I. Novacovsky, 1999)).

---

<sup>13</sup> Una forma de interpretar las relaciones entre activos y vulnerabilidad, es abordarlas desde el **concepto de elasticidad**, muy usada en el análisis económico. El nivel de elasticidad en la relación permite ilustrar la forma en que las variaciones en las variables independientes (activos) afectan la variable dependiente (riesgo) y definen distintos niveles de vulnerabilidad.

Los activos no son ingresos, aunque permiten por diversas vías obtener, entre otras cosas, ingresos. Desde una perspectiva del ingreso que generan los activos, puede observarse que el ingreso per capita es una función de la combinación de cuatro elementos centrales: i) el acervo de activos generadores de ingreso que posee cada persona u hogar; ii) la tasa a la que utilizan dichos activos para generar ingresos; iii) el valor de mercado de los activos generadores de ingresos, y iv) las transferencias, legados y subsidios recibidos independientemente de los activos poseídos<sup>14</sup> (O. Attanasio y M. Székely, 1999). Al nivel de hogar, el ingreso per capita de un individuo esta relacionado con el tamaño y composición por edad del hogar, con la cantidad y diversidad de activos, con las estrategias que determinan su tasa de uso, con el valor de mercado de los activos y con las transferencias netas que recibe el conjunto del hogar. Las políticas tradicionales de combate a la pobreza han puesto mayor énfasis en las transferencias, el enfoque de la vulnerabilidad agrega mayor complejidad en la medida que intenta centrarse en todos los componentes.

La capacidad de respuesta (alta, media o baja) que tienen los individuos y hogares a los cambios y desafíos que impone el medio natural y social se expresan como sensaciones de indefensión, miedo e inseguridad ante exposición a los riesgos que implica vivir en sociedad. La movilización de los activos se realiza tanto como **estrategias adaptativas, defensivas u ofensivas** a cambios en el conjunto de oportunidades, y tienen como fin fortalecer la cantidad, calidad y diversidad de activos disponibles para acceder de forma distinta y más satisfactoria al conjunto de oportunidades que brinda el entorno.

Para los individuos y hogares, por ejemplo, las **estrategias** pueden tener como criterio lograr un mayor bienestar, con una movilidad social ascendente o, por lo menos, no descendente, e incluyen comportamientos específicos que tienen que ver con las pautas de conductas conducentes a la mantención y reproducción del nivel y calidad de vida biológico y social del hogar. De este modo, las estrategias ligan los diversos tipos de recursos o activos que poseen los hogares con los cambios ocurridos en los mercados, el Estado y la sociedad civil. Estas pautas se expresan en conductas individuales y del hogar relativas a:

- Nupcialidad y constitución de hogares.
- Cantidad y espaciamiento de hijos
- Preservación de la vida y cuidado de la salud
- Lugar de residencia y tipo de vivienda para el hogar.
- Movilidad territorial
- Socialización del hogar
- Participación laboral por sexo y edad
- Niveles de consumo familiares y per cápita
- Inversión en activos físicos, financieros, humanos y sociales.
- Tipos de cooperación extra familiar.

<sup>14</sup> O. Attanasio y M. Székely (1999: 320-323) expresan el ingreso per capita ( $Y$ ) del siguiente modo:

$$Y_i = \frac{(\sum_{i=1}^j \sum_{a=1}^s A_{a,i} R_{a,i} P_a) + \sum_{i=1}^k T_i}{N_i}$$

En donde el ingreso per capita del individuo  $i$  ( $Y_i$ ) se relaciona con el acervo de activos tipo  $a$  que poseídos por  $i$  ( $A_{a,i}$ ), con la tasa a la que el activo tipo  $a$  es utilizado por la persona  $i$  ( $R_{a,i}$ ), con el valor de mercado por unidad de activo tipo  $a$  ( $P_a$ ). La cantidad de personas generadoras de ingresos en la familia que pertenece la persona  $i$  es representada por  $j$ , mientras que la cantidad de tipos diferentes de activos es representada por  $s$ , mientras que  $k$  indica la cantidad de personas que reciben transferencias o legados ( $T$ ). Por último,  $N$  representa el tamaño del hogar del individuo  $i$ .

A nivel de comunidad, las estrategias tienen otro contenido. En las estrategias de desarrollo de una comunidad local<sup>15</sup>, por ejemplo, los factores que afectan sus niveles de riesgo son múltiples y de diversos órdenes. No obstante ello, se ha enfatizado (S. Boisier, 1999; A. Vázquez Barquero, 2000) en una constelación de elementos interrelacionados que marcarían las posibilidades de una articulación inteligente y sólida con su entorno nacional e internacional de referencia. Entre otros aspectos, en la literatura emergente sobre el desarrollo local de los años noventa se han mencionado los recursos materiales, psicosociales y de conocimiento que se articulan, mediante de las interacciones de los actores individuales y colectivos, con aspectos institucionales, culturales y procedimentales. En este marco, las estrategias de desarrollo de comunidades locales y subnacionales se orientan, entre otros objetivos, a reducir los niveles de vulnerabilidad económica, política y cultural a los que están expuestos sus territorios, originados en un contexto internacional de cambio permanente, de mayor complejidad y competitividad. Al nivel de estrategias globales de desarrollo se ha señalado también la potencialidad de diseñar políticas que incluyan acuerdos cooperativos y sinérgicos con otros territorios, en procura de fortalecer las capacidades endógenas de respuesta a las variaciones del entorno.

Las relaciones entre activos, estrategias y conjunto de oportunidades que pueden articularse en el abordaje analítico de la vulnerabilidad son **complejas, dinámicas y multicausales**. Una forma de aproximarse a ellas es plantear algunas hipótesis sobre la capacidad de respuesta ante cambios en el conjunto de oportunidades. En este contexto, las relaciones complejas y relevantes que pueden analizarse tienen que ver con las formas de articulación entre el interno y el entorno. De forma resumida podría plantearse que a mayor capacidad de respuesta a choques externos puede esperarse un menor nivel de vulnerabilidad. Fortalecer la capacidad de respuestas de los grupos con desventajas sociales implica disminuir sus niveles de vulnerabilidad ante choques externos<sup>16</sup>. Esta capacidad de respuesta se relaciona con la dotación y características de los activos poseídos y se desagrega, a modo de ejemplo, en los siguientes aspectos que se articulan entre sí en:

- Diversidad, fortaleza y flexibilidad de recursos internos<sup>17</sup>. A mayor presencia de cualquiera de estos tres atributos de los activos puede esperarse mayor capacidad de respuesta a los riesgos que definen el nivel de vulnerabilidad.
- Previsión y grado de exposición a riesgos. A menor grado de exposición y a mayor previsión a choques externos puede esperarse mayor capacidad de respuesta a los riesgos que definen el nivel de vulnerabilidad.
- Creatividad, proactividad y velocidad de respuesta. A mayor presencia de cualquiera de estos tres atributos en las personas y hogares puede esperarse mayor capacidad de respuesta a los riesgos que definen el nivel de vulnerabilidad.
- Organización y participación de individuos y grupos expuestos a riesgos. A mayores niveles de reflexividad del grupo sobre su propia praxis puede esperarse menor nivel de vulnerabilidad.
- Intensidad y duración del choque externo. A menor intensidad y duración del choque externo puede esperarse menor nivel de vulnerabilidad.

---

<sup>15</sup> El concepto de comunidad, a diferencia de “local”, no necesariamente implica una definición territorial. Con el fin de simplificar la exposición se utilizara el concepto comunidad local, que implica: “a) la existencia de un espacio o territorio compartido por un conjunto humano; b) la población conformada por aquel conjunto que comparte un asentamiento común; c) unos modos colectivos de conducta, resultantes de procesos y relaciones sociales” (M. Villa, 2000, ponencia presentada al Taller interno sobre vulnerabilidad social y sociodemográfica, CELADE, Santiago de Chile).

<sup>16</sup> El Banco Mundial (2001) denomina a este fortalecimiento como “empoderamiento”.

<sup>17</sup> Se supone que en todos estos aspectos, los recursos internos que se utilizarán para dar respuesta a los cambios externos contienen, entre otros, los atributos de pertinencia, oportunidad y eficacia.

Si bien esta lista de aspectos vincula conceptos de diversos grados de abstracción y podría ampliarse y diversificarse, el objetivo es mostrar la complejidad implícita de la noción de vulnerabilidad. De hecho, la noción supera una interpretación simplista del tipo dicotómico en la medida que puede interpretarse como un gradiente entre tipos ideales extremos de vulnerabilidad total e invulnerabilidad. Las relaciones entre estos y otros aspectos en el uso de los recursos internos muestran, como rasgo distintivo de la noción, que el Estado y el mercado no sólo tendrían que contribuir a generar un escenario propicio para el desarrollo económico, sociocultural, político y ambiental para los ciudadanos, sino que, además, necesitan fortalecer cantidad, calidad y diversidad de activos, y fomentar hábitos y pautas de conductas (estrategias) para disminuir la vulnerabilidad en cualquiera de sus niveles de agregación. El escenario, los incentivos y las estrategias pueden ser integrados en la noción de vulnerabilidad tanto para **prevenir y evitar riesgos** como para **reparar y compensar** los efectos producidos por cambios en el entorno. El contraste entre la cantidad, calidad y composición de los activos, las estrategias de su uso y movilización con respecto al conjunto de oportunidades que definen el mercado, el Estado y la sociedad civil son los principales aportes analíticos que derivan de la noción de vulnerabilidad.

La infinidad de situaciones que pueden definirse en este marco analítico se deberían orientar, en términos de las políticas públicas y del funcionamiento de los mercados, a hacer que los choques externos tengan un menor impacto en el nivel de vulnerabilidad de individuos y hogares, cualquiera sea la forma en que se mida el nivel de vulnerabilidad y cualquiera sean las variables independientes que se utilicen. Desde este abordaje analítico, las políticas públicas tendrían como imperativo actuar para prevenir, reducir o eliminar el impacto de los choques adversos externos. Dicho de otro modo, se supone que las políticas públicas contribuyen en “blindar” o a fortalecer la capacidad de respuesta de los hogares expuestos a los cambios del entorno, a la par que deberían contribuir a generar un entorno socioeconómico más proclive a la integración social y a eliminar factores de riesgo que moldean el destino de grupos de población.

La potencialidad heurística del concepto de activos (y de su contracara los pasivos) en la noción de vulnerabilidad radica, principalmente, en poder introducir distinciones relevantes en los hogares con desventajas sociales, de tal modo que permita diseñar intervenciones diferenciadas en función del “stock” y “flujo” de sus activos. Puede visualizarse, de este modo, que los grupos que son identificados y agrupados homogéneamente bajo el concepto de pobreza (debajo de la LP o con NBI) tienen características heterogéneas, dado que poseen diferentes cantidades y composiciones de activos, algunos de las cuales podrán movilizarse o promocionar su uso para disminuir las desventajas relativas de los grupos más vulnerables. El proceso de heterogéinización de la pobreza que se ha observado en las investigaciones de los años ochenta y noventa en Latinoamérica encuentra en la noción de vulnerabilidad un apoyo conceptual que excede, y complementa de forma superadora, el ámbito de los diferenciales de ingresos por sexo, edad, lugar de residencia, nivel educativo, etnia o cualquier otra distinción que usualmente se realizan en estos tipos de estudios.

El fomento a la generación, reproducción, diversificación y fortalecimiento de activos en los distintos niveles de agregación se ubica, de este modo, como un eje de acción para la noción de vulnerabilidad. Las políticas sectoriales de educación, salud, vivienda y empleo, por ejemplo, actúan sobre los diferentes tipos de activos y, por lo tanto, sobre la capacidad de respuestas de los individuos, hogares y comunidades a los riesgos a los que están expuestos por el hecho de vivir en sociedad. De este modo, estas políticas permiten ser articuladas en la noción de vulnerabilidad, dotando de mayor integralidad y transversalidad a los diseños y evaluaciones de programas sociales. A nivel macro, el Estado, mediante la política monetaria, fiscal, social y de regulación de los mercados internos y externos define el escenario en donde los individuos y hogares desarrollan estrategias de vida para acumular y diversificar activos. La universalidad y la focalización, como así también la solidaridad y eficiencia de políticas, encuentran en los activos un criterio de distinción que puede contribuir a que se complementen de mejor forma.

El otro eje de acción es el fomento de las estrategias de uso de los activos, que requiere incentivos que se definen desde el Estado y el mercado. Los incentivos pueden entenderse también como el fomento de ciertos valores, hábitos, costumbres y acciones que se consideran deseables para la vida en una sociedad democrática, equitativa, eficiente, respetuosa de la diversidad cultural y sustentable intergeneracionalmente. Los incentivos a la educación, las asignaciones familiares, los programas de salud reproductiva, los salarios diferenciales por área desfavorecida, el manejo de la tasa de interés, los subsidios a ciertos bienes de consumo masivo, entre otros, constituyen ejemplos que actualmente se implementan en los países de la región.

El diseño de políticas locales y nacionales para disminuir niveles de las condiciones de vulnerabilidad de ciertos grupos tiene estrecha relación con el tipo de vulnerabilidad que se pretenda disminuir. Existen múltiples criterios de distinción al respecto, tantos como objetivos de política, niveles de agregación y dimensiones de análisis se tengan en cuenta para diseñar medidas específicas para grupos en condiciones de vulnerabilidad. La construcción teórica del enfoque requiere realizar y sistematizar investigaciones que permitan integrar diversas perspectivas, de tal modo de avanzar en la identificación, mecanismos, resultados y efectos de la vulnerabilidad sobre los diversos niveles de agregación<sup>18</sup>. La reproducción y transmisión intra e intergeneracional, la territorialización y encadenamiento de riesgos que configuran condiciones de vulnerabilidad son temas que deberían integrar a futuro la construcción del enfoque, actualmente en sus etapas iniciales de formulación. Cabe remarcar que las dificultades teóricas y metodológicas que pueden observarse en la relación entre los distintos niveles de análisis aquí expuestos son comunes a los que experimentan el conjunto de las disciplinas de las ciencias sociales<sup>19</sup>. No obstante, y sin menospreciar sus dificultades, el enfoque de la vulnerabilidad se centra en los determinantes de las fuerzas exógenas y endógenas que afectan a los activos y estrategias de individuos, hogares y comunidades que, en última instancia, terminan afectando el acceso al conjunto de oportunidades que brinda el mercado, el Estado y la Sociedad.

#### **III.4. LAS ARTICULACIONES ENTRE POBREZA, EXCLUSIÓN Y VULNERABILIDAD SOCIAL**

La noción de vulnerabilidad social tiene su propia particularidad y tiene características distintas a otros enfoques como el de pobreza, marginalidad o exclusión social. Estos enfoques son distintos en la medida que varían sus conceptos, sus enfoques y sus preocupaciones de política, pero pueden ser complementarios. Cada enfoque arroja luz propia sobre aspectos específicos, y permite vincularlos con un escenario de principios de siglo que parece marcado por la incertidumbre e inestabilidad laboral, salarial y de ingresos de los individuos; cambios en los arreglos familiares; modificaciones en la institucionalidad política, transformaciones en las redes de seguridad social y por la debilidad de las comunidades inmersas en un proceso complejo de descentralización y globalización que presenta renovados y múltiples desafíos a las políticas de desarrollo local y nacional.

Aunque las mediciones en los años noventa muestran que el ingreso per cápita de la población ha aumentado en la mayoría de los países latinoamericanos, la percepción subjetiva y las condiciones socioeconómicas e institucionales muestran, como se ha visto anteriormente, que existe una clara sensación de inseguridad, indefensión e incertidumbre hacia el futuro. Las **mediciones de pobreza**,

---

<sup>18</sup> Como se verá más adelante, la riqueza, amplitud y el dinamismo de la noción para el uso de políticas a la vez que es su principal potencialidad, constituyen también su principal dificultad a la hora de operacionalizarlo.

<sup>19</sup> Una discusión sobre estos problemas puede encontrarse en G. Ritzer (1993) y G. Briones (2000). A la compleja conjugación entre los niveles de análisis y macro se suma una clasificación operativa de los activos que permita dar cuenta de diversos niveles y tipos de vulnerabilidad social en diversos escenarios y momentos del tiempo. En Kaztman (1999 y 2000) puede encontrarse una discusión y una propuesta más detallada sobre los distintos tipos de activos.

centradas principalmente en la privación por falta de ingresos, **definen de forma homogénea colectivos de población que son heterogéneos**, por ejemplo, por dotación de activos. Los enfoques que se han centrado en la exclusión hacen referencia a un proceso de debilitamiento de los vínculos sociales que unen al individuo con la comunidad y la sociedad, dificultando o anulando la posibilidad de intercambio material y simbólico. Por su parte, la noción de vulnerabilidad, como ya se ha visto, se traslapa en varios aspectos con el de exclusión, pero hace referencia a las condiciones de los individuos, hogares y/o comunidades que tienen mayor probabilidad de ser afectados de forma negativa y con menor capacidad de respuesta ante cambios del entorno.

En la década de 1990, la emergencia de nuevos enfoques presenta, desde una evaluación pragmática de los mismos, el desafío de su operacionalización. La medición de conceptos complejos y multidimensionales es una tarea ardua y así lo demuestra el caso del IDH y la dificultad y lentitud en operacionalizar las nociones de exclusión y vulnerabilidad. Lo mismo ha pasado con el de pobreza, con la ventaja de que éste tiene, por lo menos, un siglo de existencia y cuenta con avances metodológicos, cierto consenso a nivel intersubjetivo y una sólida experiencia de medición. Mas allá de las virtudes y dificultades de los distintos enfoques, nuestro objetivo es vincular y mostrar algunas relaciones entre la noción de vulnerabilidad con otras de uso habitual en políticas sociales, intentando avanzar en un esquema que los complemente a partir del concepto de desventaja social, dado que tanto la población que se puede caracterizar como pobre como también la excluida y vulnerable tiene desventajas para insertarse de forma adecuada en el conjunto de oportunidades sociales.

La relación entre pobreza y exclusión ha merecido atención a lo largo de toda la década pasada, en tanto, la noción de vulnerabilidad recién comenzó a tomar cuerpo en el segundo quinquenio de los años noventa. Partiendo de algunos trabajos de R. Kaztman (1999a; 1999b; 2000), una alternativa es identificar seis grupos estables en cuanto tipología ideal que vincula pobreza y exclusión. De este modo, se definen dos polos dicotómicos: por un lado, los **integrados plenos** y por otro los **excluidos pobres**. Dentro de estos últimos pueden ensayarse diversas distinciones, por ejemplo: 1) por tipo de composición de los activos que disponen los hogares; 2) por las estrategias de uso activos y 3) por los que reciben o no asistencia del Estado.

En esta última distinción interesan algunos aspectos claves que se desprenden del enfoque de la vulnerabilidad. En primer lugar, el rol de las políticas públicas en el fortalecimiento o diversificación de los activos físicos, financieros, humanos y sociales de los excluidos pobres, que es el de mayores desventajas sociales. En segundo lugar, el escenario que contribuye a generar el sector público para el acceso al conjunto de oportunidades que brinda la sociedad, en particular mediante las políticas de regulación de los mercados, distribución del ingreso y en los incentivos económicos. En este sentido, el origen de la vulnerabilidad es la contracara de los activos, es decir, de los pasivos que poseen diversos grupos de población. Los pasivos contribuyen a aumentar los riesgos, exponiendo en mayor medida a los hogares que los poseen. De este modo, pueden identificarse políticas públicas que afectan los activos y pasivos, las que pueden contribuir a reducir o no la pobreza, y favorece o no la integración<sup>20</sup>.

Otros dos grupos estables son mixtos: los **integrados pobres** y los **excluidos no pobres**. Estos dos grupos estables tienen alguna relación con la vulnerabilidad en la medida en que están afectados por bajos

---

<sup>20</sup> Respecto a los activos, se identifican tres tipos: 1) los activos integrales, que modifican pobreza y favorecen la integración social, por ejemplo la creación de puestos de trabajo en el sector formal; 2) activos a plazo, que no modifican la condición de pobreza pero favorecen la integración, por ejemplo la educación; 3) los activos asistenciales, que no favorece la integración social pero modifican la situación de pobreza por ingresos. Respecto a los pasivos, se identifican también tres tipos: 1) los pasivos integrales, que producen más pobreza y degradan la integración social, por ejemplo, el desempleo de larga duración; 2) pasivos a plazo, que no produce más pobreza pero no favorece o atenta contra la integración, la deserción de adolescentes de la enseñanza media por motivos laborales es un ejemplo; 3) Pasivos de empobrecimiento, producen más pobreza sin afectar la integración social, el deterioro del salario real es un ejemplo típico en las sociedades latinoamericanas. (R. Kaztman, 1999)

ingresos y por exclusión de redes sociales y de mercados básicos, por ejemplo, del mercado de trabajo, financiero y de seguros. En el cuadro 1 se ilustran los primeros cuatro grupos estables, a partir de los cuales se identifican los dos restantes.

**Cuadro 1 Interrelaciones entre pobreza y exclusión.**

<b>Situación</b>	<b>Integrados</b>	<b>Excluidos</b>
<b>No pobre</b>	Integrado pleno	Excluido no pobre
<b>Pobre</b>	Integrado pobre	Excluido total

**Fuente:** Elaboración propia con base en R. Kaztman (coord.), L. Beccaria, F. Filgueira, L. Golbert y G. Kessler, 1999.

Los otros dos grupos se definen como un recorte de los casilleros con desventajas del cuadro 1 (integrado pobre, excluido no pobre y excluido total). Surgen como un área que define riesgos diferenciados a partir de las características de los activos que poseen individuos y hogares. Las delimitaciones de las áreas pueden depender de muchos atributos, según de los tipos de riesgo que se identifiquen y que sean relevantes para cada contexto específico. Aquí identificaremos los otros dos tipos estables como el **vulnerable estable o permanente** (estructural) y el **vulnerable reciente** (coyuntural). Este último, a diferencia del permanente, se supone transitorio, dado que tendría mayor capacidad y probabilidad de salir por sí mismo de su situación de desventaja, ya sea por su etapa en el ciclo de vida individual, por una mayor cantidad o diversidad de activos, o por su posibilidad de usar estrategias que le permita salir de tal situación. El vulnerable permanente tiene menor capacidad y probabilidad de ser habilitado o de habilitarse por su cuenta, y ese puede ser el caso de los desempleados de larga duración, los analfabetos, las personas con discapacidad severa y algunos grupos de la tercera edad.

A futuro, este análisis permitiría orientar algunas investigaciones necesarias para la profundización de la noción de vulnerabilidad través de las relaciones entre activos, estrategias y conjunto de oportunidades. Las interdependencias de los activos, su dinámica, sus funciones específicas, las estrategias de fortalecimiento de activos del hogar y del capital social, son temas que irán emergiendo de las futuras sistematizaciones de experiencias sobre políticas, programas y proyectos de diferentes escalas territoriales. Mientras tanto, las bases de datos disponibles en las encuestas de hogares y censos de población en Latinoamérica permiten sólo aproximaciones parciales, aunque muy valiosas, en las dimensiones laboral, educativa, capital social y de, protección y seguridad social de personas y hogares.

Otra forma —complementaria a la anterior— de explorar las vinculaciones entre los tres enfoques es utilizando el gráfico 1 y el cuadro 2, que intentan captar de forma gráfica y simplificada la diversidad de situaciones que se pueden presentar entre pobreza, exclusión y vulnerabilidad. Se parte de la identificación de dos esferas, una de las cuales es la esfera de la integración y la otra es la esfera de la exclusión, en la que se puede observar un continuo que va desde **integración alta o total** (área I) hasta la **exclusión alta o total** (área VII). La esfera de la integración puede caracterizarse predominantemente por la inserción laboral en el sector formal, acceso a redes de protección social, alta y diversificada dotación de activos, derechos plenos de ciudadanía e ingresos que permiten cubrir necesidades materiales y no materiales. Estas características se van degradando en la medida que se aproximan a la esfera de la exclusión. La esfera de la exclusión se caracteriza de forma principal por inserción laboral con

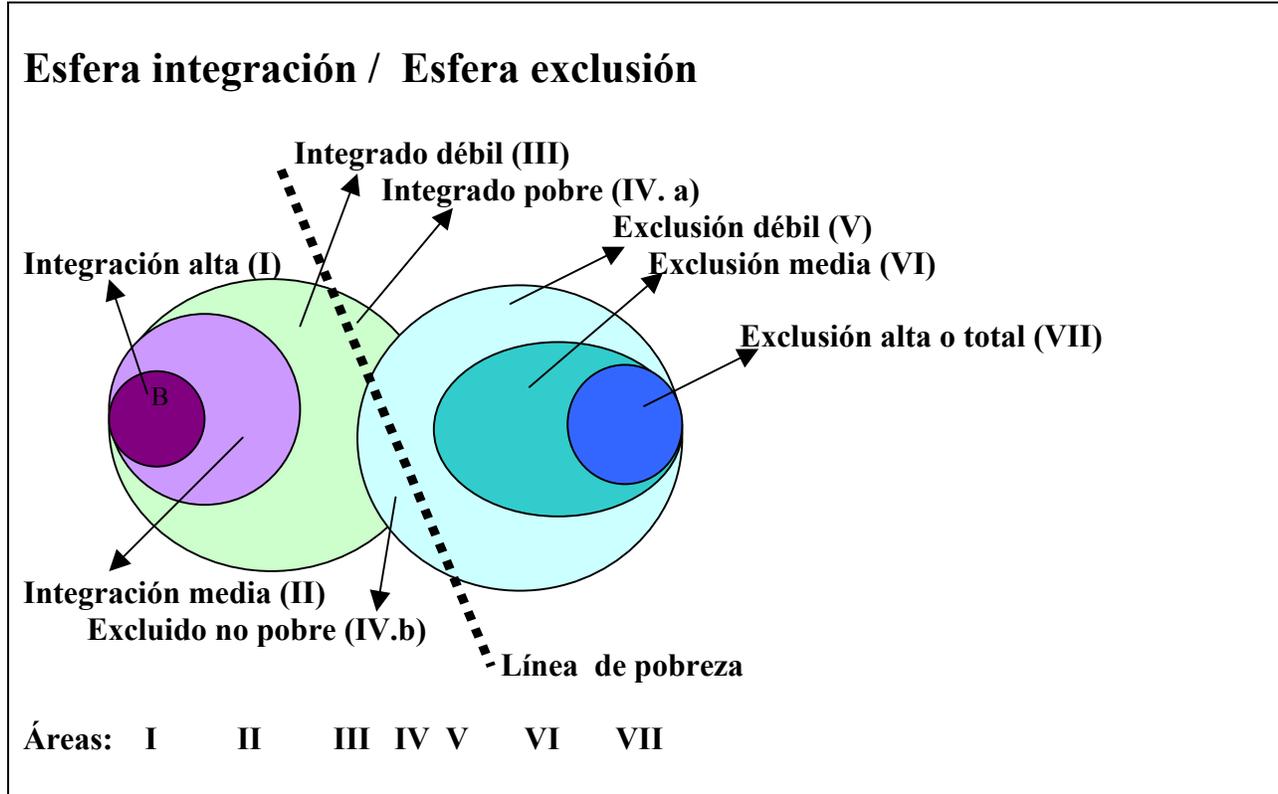
precariedad y en el sector informal; bajo, parcial o nulo acceso a las redes de seguridad social tanto públicas como privadas; acceso parcial o segmentado a los derechos de ciudadanía; baja y poca diversificación en la dotación de activos y por ingresos insuficientes para cubrir las necesidades materiales y no materiales de vida.

La **integración media** (área II) se diferencia de la integración alta por disponer de menores ingresos y en la cantidad y calidad de activos. Son no pobres, tienen empleo principalmente en el sector formal, acceso a protección social, y muestran un promedio alto de años de estudios y cuentan con derechos plenos de ciudadanía. La **integración débil** (área III) es la que está atravesada por la línea de pobreza y su nivel de vulnerabilidad a las variaciones en las condiciones de vida es más alto que en los grupos de integración alta o media. La pérdida de ingresos los ubica en el grupo siguiente (como integrado pobre). En el caso de complementarse las variaciones negativas de ingresos con procesos de exclusión pasarían a formar parte de la esfera de la exclusión; por ejemplo, un asalariado del sector formal que pasa a tener seguro de desempleo pero con un ingresos debajo de la línea de pobreza estaría mostrando el paso de la integración débil (área III) al área mixta de integrado pobre (área IVa). En términos del cuadro 1, las áreas I, II y III corresponden a los integrados plenos.

Alrededor de la línea de pobreza (área IV) se solapan las esferas de integración y exclusión, se encuentran aquí grupos de integrados pobres y excluido no pobre, definidos de forma similar a los del cuadro 1. Esta área se subdivide en 1) los **integrados pobres** (área IV a.), que están ubicados en la esfera de la integración pero por bajo la línea de pobreza; 2) los **excluidos no pobres** (IV b), que se ubican en la esfera de los excluidos pero son no pobres por ingresos. Las áreas V, VI y VI que se detallan a continuación corresponden, aunque con diferentes intensidades, a los excluidos totales del cuadro 1. El área V define la **exclusión débil**, que al igual que las otras dos áreas presentan necesidades básicas insatisfechas y se ubican por debajo de la línea de pobreza. Se diferencia de las dos siguientes por que presentan mejor dotación y potencialidad en sus activos y, también, por procesos de exclusión menos severos. La **exclusión media** (área VI) se asocia, en términos generales, con ciudadanía de baja intensidad y están bordeando la línea de indigencia. La **exclusión alta o total** (área VII) se asimila a la indigencia y con formas extremas de exclusión de derechos de ciudadanía, lo que también se conoce como núcleo duro de la pobreza.

El cuadro 2 y el gráfico 1 permite observar que las áreas difusas definidas en el cuadro 1 como vulnerable reciente se podrían asociar a las áreas IVa, IVb y V, en tanto que los vulnerables permanentes o estructurales se asociarían a las áreas VI y VII. Si bien esta es una primera aproximación, la intención es mostrar que exploraciones de este tipo, al igual que otras que han surgido en los últimos años, permiten distinguir distintos tipos de políticas que contribuyen a complementar y superar los enfoques que actualmente se están utilizando para problemas dinámicos y multidimensionales como la pobreza, la exclusión y la vulnerabilidad social. Esto es relevante en la medida que puede observarse la fuerte dependencia que tienen los marcos conceptuales, la caracterización de los problemas y los criterios de medición con el diseño y aplicación de políticas sociales. Fortalecer los puntos de contacto al mismo tiempo que se desarrollan analíticamente los diversos enfoques es una tarea que compleja que recién empieza para las políticas públicas del siglo XXI.

Gráfico 1: Esferas de integración y exclusión.



Fuente: elaboración propia

**Cuadro 2: gradientes entre integración total y exclusión total.**

<b>Zonas de vulnerabilidad</b>						
<b>Riesgos asociados a motivos no económicos</b>		<b>Vulnerables a la Pobreza (vulnerables coyunturales)</b>			<b>Vulnerables a la exclusión total (vulnerables estructurales)</b>	
<b>I</b>	<b>II</b>	<b>III</b>	<b>IV</b>	<b>V</b>	<b>VI</b>	<b>VII</b>
<b>Esfera de integración:</b> Características generales: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sector formal de la economía</li> <li>• Lazos fuertes</li> <li>• Acceso pleno a redes de seguridad social</li> <li>• Pleno acceso a los derechos de ciudadanía</li> <li>• Dotación alta y diversificada de activos</li> <li>• Ingresos suficientes para cubrir necesidades materiales y no materiales de existencia</li> </ul>			<b>Área mixta vinculada a la pobreza</b>	<b>Esfera de exclusión:</b> Características generales: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sector informal de la economía</li> <li>• Lazos débiles</li> <li>• Acceso parcial o nulo a redes de seguridad social</li> <li>• Acceso parcial a los derechos de ciudadanía</li> <li>• Baja dotación y diversificación de activos</li> <li>• Ingresos insuficientes para cubrir necesidades materiales y no materiales de existencia.</li> </ul>		
Integración alta	Integración media	Integración débil		a. Excluido no pobre b. Integrado pobre	Exclusión débil	Exclusión media
<b>Políticas diferenciales por tipo de riesgo, pertenencia a esfera y nivel de ingresos a cargo del sector público y privado:</b> Ejemplos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas asistenciales: subsidios de bienes básicos, transferencias, donaciones (VI y VII)</li> <li>• Políticas de sostenimiento y fortalecimiento de activos: capacitación laboral, políticas de vivienda con financiamiento privado (III, IV y V), fortalecimiento organizaciones comunitarias (IV, V, VI y VII).</li> <li>• Políticas de redes de seguridad social: vejez, desempleo, fondos de cesantía (III, IV, V, VI y VII)</li> <li>• Políticas de salud: atención primaria, salud reproductiva, atención embarazo y desarrollo del niño en la primera infancia (IV, V, VI y VII)</li> <li>• Políticas de prevención a SIDA (I, II, III, IV, V, VI y VII)</li> </ul>						
Sentido de la pobreza		—————▶				
Sentido del proceso de exclusión		—————▶				
Sentido de las políticas públicas		◀—————				

**Fuente:** elaboración propia.

### III.5. PROBLEMAS METODOLÓGICOS ASOCIADOS A LA COMPLEJA MEDICIÓN DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL.

La vulnerabilidad, como se ha visto, es un concepto dinámico y multidimensional que incluye la exposición a riesgos sociales y naturales que pueden ocasionar variabilidad de ingresos, consumos y de otras dimensiones del bienestar materiales y no materiales, como el acceso a los servicios de salud, educación y protección social. La noción de vulnerabilidad remite a una área gris de riesgo que se ubica entre la integración plena y la exclusión total. Las líneas de demarcación de esta área son difusas a la vez que son afectadas dinámicamente por procesos complejos que trae aparejado la metamorfosis de la cuestión social, como son las reestructuraciones productivas, los cambios en las relaciones laborales y en la estratificación social que se han observado en los países de la región a lo largo de las últimas dos décadas.

La noción de vulnerabilidad tiene como potencialidad contribuir a identificar individuos, hogares y comunidades que por su menor dotación de activos y diversificación de estrategias están expuestos a mayores niveles de riesgo por alteraciones significativas en los planos sociales, políticos y económicos que afectan sus condiciones de vida. Planteada de este modo, la noción de vulnerabilidad excede, a la vez que incluye, la dimensión de ingresos que tradicionalmente se ha medido desde la noción de pobreza. La noción de riesgo implícita en la noción puede observarse a través de desviaciones respecto a los valores medios o promedios de una sociedad, o bien por coeficientes de variación de algunas variables clave, como el ingreso, empleo y el consumo de bienes y servicios.

Es necesario enfatizar que la exposición a riesgos de los individuos, hogares o territorios depende de una constelación de factores difíciles de capturar en un único indicador. Un conjunto de indicadores es una aproximación más razonable para analizar los niveles de vulnerabilidad; por supuesto esto dependerá del objeto de análisis y del tipo de vulnerabilidad que se quiera medir. Antes pasar a describir algunos intentos previos de medición de la vulnerabilidad social, es conveniente considerar observaciones que surgen del marco analítico, algunos factores complejos que influyen en los niveles de riesgo a los que están expuestos los individuos, hogares y comunidades, tales como la información que manejan los colectivos expuestos a riesgos, el papel que cumplen los activos en diversos contextos, el papel que juegan las políticas públicas, la forma en que funcionan algunos mercados claves como el crediticio y el de seguros.

Una variable clave para avanzar es la identificación de la **información** que manejan los individuos, hogares y comunidades expuestos a algún tipo de riesgo. La información disponible, cuando es oportuna, pertinente y veraz puede contribuir a atenuar los efectos de cambios que afectan a los grupos expuestos, por ejemplo, en el caso de una inundación, un ciclón u otro tipo de desastre natural. Las crisis financieras internacionales de los años noventa han dejado como lección la necesidad de monitorear constantemente la coyuntura económica internacional, y así poder adelantarse a los impactos sobre las estructura internas. El carácter anticipatorio de las mediciones sobre vulnerabilidad social y natural es un incentivo básico para profundizar en la operativización del concepto y puede decirse que la generación de información, —y más aún, de conocimiento— es una variable clave para reducir los niveles de vulnerabilidad y mejorar los niveles de seguridad ciudadana.

En el plano social, y principalmente en las encuestas de hogares, una de las principales informaciones que deberían generarse es la relativa a la dotación de activos de la que disponen los hogares y los colectivos de población a un determinado nivel de agregación territorial<sup>21</sup>. El canje, la venta y otros tipos de arreglos estratégicos que se pueden realizar con los activos permiten que los hogares se aseguren y prevengan riesgos. En este sentido, los hogares “compran” seguridad en la medida en que intentan asegurarse con las herramientas disponibles. Interesa también observar el nivel de liquidez de cada uno de los activos —y más aún en el caso de los hogares de menores ingresos— para responder a cambios en el contexto o a variaciones en los activos disponibles en los mismos hogares.

El rol que cumplen los activos será distinto según se trate de hogares asentados en áreas rurales o urbanas y en estas últimas si es una metrópolis o una ciudad intermedia o pequeña. En los países latinoamericanos y caribeños suelen existir sistemas de precios relativos distintos entre las áreas metropolitanas y las otras ciudades, dado que el precio de los servicios y del tiempo que utilizan las personas en estas áreas también lo son. El capital social opera con características diferentes según área rural o urbana y según el tamaño de la ciudad, afectando la capacidad de respuesta y las estrategias utilizadas para asegurarse ante eventuales choques adversos. La familia, los grupos, organizaciones y redes de ayuda mutua y de solidaridad son respuestas que fortalecen el capital social al que pueden acceder los individuos. La existencia y formas de funcionamiento de estas organizaciones y redes afectan la medición y comparabilidad del capital social entre diferentes comunidades.

Las políticas públicas a escala nacional y local son una fuente de reducción y prevención de riesgos, principalmente para las actividades en las que el mercado no es necesariamente el mecanismo más idóneo para solucionar problemas (seguridad nacional, seguridad ciudadana, incendios, etc.) y para otros temas en que el Estado garantiza formalmente los derechos (educación, salud, etc.). La protección social que brinda el sector público es de vital importancia para los grupos de mayores desventajas sociales y que quedan excluidos de los mecanismos de mercado. Los diversos tipos de formas de acceso, niveles de cobertura y **calidad** de los servicios públicos son componentes centrales para identificar condiciones de vulnerabilidad.

Otra fuente utilizable para medir riesgos en las sociedades modernas es el grado de acceso a los mercados de créditos y fuentes de financiamiento formales (tarjetas de crédito, etc.) e informales (clubes de trueques, préstamos, etc.), que usualmente se utilizan y se están desarrollando en los países de la región. Dada la precariedad laboral, los altos niveles de desempleo y la inestabilidad de las condiciones económicas, la posibilidad de acceder al crédito es un aspecto de la mayor relevancia para afrontar las variaciones en los activos, en los ingresos y en el consumo de los sectores sociales con mayores desventajas relativas. Las condiciones de vulnerabilidad a los cambios en el entorno en las que se desempeñan las micro y pequeñas empresas de los países de la región ilustran la importancia y la preocupación que ha generado el acceso a las fuentes de financiamiento.

El aspecto temporal es otro tema importante para la medición de la noción de vulnerabilidad social. La medición de los niveles de vulnerabilidad supone, entre otras, una metodología de panel, que permite comparar la medición en un momento “uno” respecto a un momento “dos”. La vulnerabilidad supone una variabilidad en el tiempo que sintoniza con las variaciones en los activos y en el conjunto de oportunidades a los que pueden acceder los individuos y territorios. Las estrategias de utilización de los activos que realizan los hogares buscan reducir las condiciones de vulnerabilidad, de modo que la dotación y tasa de uso de los activos va variando con el tiempo, por ejemplo con decisiones de aumentar

---

<sup>21</sup> El uso y la exploración más sistemática sobre las potencialidades de las encuestas de hogares para el enfoque de la vulnerabilidad social puede encontrarse en R. Kaztman, (2000); en los trabajos compilados por O. Atansio y M. Székely (1999) y en las propuestas de Nélica Perona et al (2001). Para el caso español puede consultarse Carlos García Serrano et al (1998).

la participación laboral de los miembros del hogar o con decisiones de uso de la vivienda para fines comerciales.

Por la multidimensionalidad y multicausalidad inherente a la noción de vulnerabilidad, su medición es una tarea compleja. De todos modos, en la etapa inicial en que actualmente se encuentra su desarrollo analítico, quedan como desafíos desarrollos teóricos y metodológicos que permitan avanzar sistemáticamente en la operacionalización y en la compleja y costosa recolección de información que la construcción del enfoque supone. No obstante las advertencias anteriores, se han hecho algunos intentos parciales y preliminares de medición y de estos aparece con cierta claridad que la medición de los activos y las estrategias tendrá que ser específica para cada objeto de estudio.

### **III.5.1. Algunos intentos previos de medición**

Si bien el denominado enfoque de la vulnerabilidad social puede considerarse reciente, en los últimos años se han realizado varias propuestas metodológicas e intentos de medición. En estos intentos previos pueden observarse el uso de diversas fuentes de información, propuestas de indicadores y metodologías de análisis. Sólo con la pretensión de ilustrar algunos intentos previos de medición de la vulnerabilidad social<sup>22</sup>, se describirán muy brevemente algunas mediciones y propuestas metodológicas de aproximación a la noción de vulnerabilidad.

Intentos de medición y propuestas metodológicas pueden encontrarse en C. García Serrano et al (1998) y en N. Perona et al (2001). En el primer caso los autores presentan una propuesta y una taxonomía de inspiración económica para una medición de la vulnerabilidad ante la exclusión social para el caso de España. Plantean la existencia de un continuo entre integración-exclusión-marginación, caracterizando la posición de los individuos en función de los niveles de stock de capital humano, capital social y vivienda. Definen los individuos vulnerables como los que tienen más riesgos de desplazarse hacia situaciones de exclusión y marginación. Utilizan una encuesta del Panel de Hogares de la Unión Europea realizadas desde el año 1994 para medir indicadores de capital humano (educación, salud y trabajo), capital social (red de familiares y amistades) y vivienda (características y existencia de problemas), construyendo indicadores de nivel de cada stock que tienen los individuos.

En el segundo caso los autores realizan una propuesta metodológica, aunque sin avanzar en la medición, para el estudio de las condiciones de vida a través de las encuestas de hogares en países latinoamericanos. Consideran a la vulnerabilidad social vinculada a la pobreza por carencias y a la marginación, la definen como una condición social de riesgo, de dificultad, que inhabilita e invalida, de manera inmediata o en el futuro a los grupos afectados en la satisfacción de su bienestar en contextos sociohistóricos y culturalmente determinados. Se proponen seis dimensiones agrupadas en dos niveles, el primero a nivel familiar-doméstico y el segundo al nivel de individuos. Las dimensiones de indicadores a trabajar a partir de las encuestas de hogares son la habitacional, características sociodemográficas del hogar, educacional, laboral, previsional y relacional. Las dos primeras dimensiones corresponden al nivel familiar-doméstico y los cuatro restantes al nivel individuos. Si bien no avanzan en la construcción de índices ni en definiciones de activos, sugieren que, a partir de las variables propuestas, se podrían identificar hogares en situación de mayor o menor riesgo por “desbalance” entre recursos de los hogares y sus necesidades.

En Bolivia y Ecuador, con la colaboración del PNUD, se han realizado dos intentos de construcción y medición de Índices de Vulnerabilidad Social (IVS). En el caso de Bolivia (PNUD, 1998), el IVS se construyó un promedio simple de un conjunto de indicadores que reflejarían la seguridad humana y la

---

<sup>22</sup> Sobre vulnerabilidad demográfica, puede encontrarse mediciones y propuestas metodológicas en trabajos realizados en CELADE (CELADE, 1999a y J. Rodríguez V., 2000).

calidad de vida, desagregándolo por departamentos y provincias. Se utilizaron variables culturales, de hábitat, vivienda, de educación, de empleo y de participación política<sup>23</sup>. Definen a la vulnerabilidad como una forma de percibir la seguridad humana, en donde la existencia de amenazas y de condiciones que generan riesgo en las posibilidades de reproducción social provocan situaciones y sensaciones de vulnerabilidad en los individuos. En el caso de Ecuador el IVH es una medida compuesta que resume cinco dimensiones de riesgo de la población de los cantones, se presenta en una escala de 0 a 100 en donde el mayor valor de la distribución representa al cantón de mayor vulnerabilidad social y el menor a aquel que tiene el menor nivel. El IVH es la suma ponderada de indicadores de analfabetismo de la población adulta, la desnutrición en los niños, la pobreza de consumo en los hogares, el riesgo de mortalidad de los niños menores de un año y la presencia de comunidades étnicas rurales<sup>24</sup>.

En los trabajos compilados por Attanasio y Székely (1999) sobre seis países latinoamericanos se utilizaron predominantemente encuestas de hogares y se combinaron con otras fuentes de información para aproximarse con ciertas variables a la medición de los diversos tipos de activos generadores de ingresos. Las evidencias halladas con el conjunto de variables utilizadas se relacionaron con la probabilidad de pobreza. En estas relaciones se encontraron relaciones negativas en algunos países con la probabilidad de pobreza en variables de capital humano (años de escolaridad y experiencia laboral), activos físicos (casa propia, negocio propio, tierra), financiero (acceso al crédito, otros activos financieros) y social (pertenencia a sindicatos, pertenencia a partidos políticos).

En el caso de Uruguay, el trabajo coordinado por R. Kaztman (1999) combinó metodologías cuantitativas y cualitativas para estudiar la relación entre activos y estructura de oportunidades de hogares e individuos. En este trabajo se exploran, discuten y proponen diversos tipos de aspectos, entre otros se definieron y midieron indicadores de activos y de comportamiento de riesgos. Los indicadores de activos incluyeron el capital físico (tenencia de vivienda, valor de vivienda, tenencia de vehículo), financiero (potencial de crédito), humano (clima educativo del hogar, fuerza de trabajo potencial) y social (composición social, completitud y estabilidad en hogares nucleares o extendidos con hijos menores de 16 años). Los indicadores de comportamiento de riesgo fueron tres: jóvenes que no estudian, no trabajan ni buscan trabajo; mujeres que han tenido hijos y no se encuentran casadas y, por último, un indicador de insuficiencia educativa.

### **III.5.2. Criterios analíticos orientadores para la medición y aplicación en políticas públicas**

La identificación de tipos y condiciones que originan vulnerabilidad para individuos, hogares y comunidades es el primer paso para determinar si es necesario y en caso de serlo cuál es el tipo de intervención necesaria para reducir o prevenir los riesgos. La vulnerabilidad, como hemos visto, puede surgir de varias fuentes; lo básico del enfoque de la vulnerabilidad, tal como lo hemos planteado, es la

---

<sup>23</sup> Para la dimensión cultural tomaron como indicador el porcentaje de adultos que no hablan castellano, para Hábitat el porcentaje de población sin agua potable en el hogar, para Educación el porcentaje de población adulta mayor de 25 años que no ha logrado cursar ni siquiera 6 años de escuela, en Economía tomaron como indicador la proporción de personas ocupadas sin empleo regular y que se desempeñan como trabajadores por cuenta propia. En la dimensión política se tomó como indicador el porcentaje de personas no inscritas en el registro electoral.

<sup>24</sup> El IVS se calcula con la siguiente fórmula:

$$\text{IVS} = A * \text{analfabetismo} + B * \text{desnutrición crónica} + C * \text{incidencia de la pobreza} + D * \text{riesgo de mortalidad infantil} + E * \text{Etnicidad} + Fc.$$

En donde A, B, C, D y E es la proporción entre el valor asignado como ponderación al indicador y los valores inferior y superior de la distribución del respectivo indicador en los cantones del país. Fc es el factor de corrección empleando el canto que presenta el valor de IVS más alto, a fin de representar el IVS como un porcentaje definiendo como valor límite el 100% (Indicadores del SIISE, <http://www.ec-gov.net/siise/html>)

debilidad o fortaleza de los activos y estrategias disponibles para hacer frente a la variación del entorno (o conjunto de oportunidades) que genera riesgos de pérdida de bienestar.

Vale aclarar, de todos modos, que todavía no hay consenso sobre cuáles son los indicadores básicos que permiten medir o dar cuenta de niveles de vulnerabilidad de individuos, hogares y comunidades. Los criterios ontológicos básicos para la medición son el tiempo, el espacio y el contenido. La medición puede reflejar cantidades, calidades y tiempo; es decir, en el plano concreto, toda medición sobre los niveles o gradientes de vulnerabilidad tendrá una expresión temporal y otra territorial. En lo que sigue, se simplificará la exposición considerando solamente un territorio en un momento determinado del tiempo.

Un primer criterio analítico inicial es determinar si el tipo de vulnerabilidad es de origen **estructural o coyuntural**. La primera remite, como se ha visto anteriormente, a las causas profundas que determinan las relaciones que hacen que ciertos hogares u otras unidades de análisis tengan algún tipo de exposición a riesgos. En general, se suele asociar a fenómenos que están siempre presentes aunque en forma larvada, y se expresan fundamentalmente en el largo plazo. Ejemplos de ello pueden ser el desempleo estructural, el tipo de inserción del país en el contexto internacional, niveles altos y persistentes de pobreza, invalidez física o mental permanente, falta de infraestructura básica, degradación ambiental, origen étnico, género, entre otros. La vulnerabilidad coyuntural remite a la idea de una exposición transitoria a riesgos, como desastres naturales no recurrentes, guerra, violencia, enfermedad, aspectos transitorios relacionados a la etapa en el ciclo de vida individual, entre otros. La línea divisoria entre riesgos coyunturales y estructurales es difusa y dependerá del tipo de riesgo de que se trate.

Un segundo criterio —complementario pero no necesariamente secuencial con el anterior— es el nivel de agregación territorial al que hace referencia la vulnerabilidad. Puede distinguirse, como hemos visto anteriormente, entre individuo, hogar, barrio, comuna, subregión o país. Es evidente que algunos procesos son comunes a los distintos niveles de agregación, como un daño ambiental, por ejemplo, el agujero en la capa de ozono, una crisis económica internacional, aunque otros son específicos de cada nivel, como un accidente o enfermedad para un individuo o una inundación para una cuenca hidrográfica y no para otras. Una vez identificado el nivel de análisis prioritario podrá analizarse la forma que se canaliza y difunde a través de los distintos niveles de agregación. Algunos procesos pueden tener una transmisión que amplifica sus efectos, en el caso extremo devastando una zona, como una plaga, una quiebra masiva y en cadena de empresas, etc.

Cuadro N° 3: Ejemplos vulnerabilidad coyuntural y estructural por niveles de agregación territorial

<b>Nivel de agregación territorial</b>	<b>Coyuntural</b>	<b>Estructural</b>
Individuo	- Enfermedad - Desempleo friccional	- Deficiencia mental - Desempleo permanente
Hogar	- Aneación vivienda por inundación - Destrucción de vivienda por incendio	- Déficit de viviendas - Hacinamiento
Barrio	- Inundación - Conflicto violento entre vecinos	- Déficit de infraestructura. - Conflictos violentos de origen religiosos
Comunidad, ciudad o área	- Quiebra de empresa - Discriminación en lugares de esparcimiento	- Debilidad de la estructura productiva - Segregación residencial.
Subregión	- Pérdida de cosecha por precios por debajo de los costos - Exportación por precios bajos	- Baja productividad de los cultivos en la zona - Exportación por ventajas competitivas
... ... Planeta	- Sequía o inundación	- Efecto invernadero

**Fuente:** elaboración propia

En cuarto lugar, y desde la óptica de las políticas públicas, la medición y la identificación de condiciones de riesgo debe tener en cuenta la orientación de la política, es decir si la orientación es hacia la prevención de riesgos; si la orientación es hacia la reducción a vulnerabilidad de riesgos que no puedan prevenirse, fortaleciendo los activos y estrategias de uso o si la orientación es hacia la disminución de los efectos negativos a los choques adversos producidos, ya sea de origen externo o interno.

## IV. CONCLUSIONES

Las percepciones subjetivas y las condiciones objetivas parecen mostrar a inicios del siglo XXI que en Latinoamérica se ha difundido y ha aumentado la indefensión, inseguridad y exposición a riesgos tanto de individuos como de hogares y comunidades. Así parecen indicarlo las encuestas de opinión pública disponibles en la región, las agendas públicas de gobiernos nacionales y locales, la preocupación de organismos nacionales e internacionales, la proliferación en diversas disciplinas y en diferentes tipos de investigación de los temas vinculados a los riesgos a los que está expuesta la población. No obstante lo anterior, debe advertirse que la “sensación térmica” no necesariamente refleja la “temperatura” que existe en el medio ambiente. De todos modos, y ya realizada la advertencia, es posible respaldar, como lo han realizado diversas investigaciones, el argumento que el nuevo patrón de desarrollo vigente en los países de la región está asociado, como uno de sus rasgos característicos, a la noción de vulnerabilidad social.

La amplitud y potencialidad heurística de la noción de vulnerabilidad pareciera ser que es el origen de la “explosión” de trabajos e investigaciones de diversa índole que están apareciendo en Latinoamérica y otras regiones. La noción tiene como característica que surge de la interacción entre una constelación de factores internos y externos que convergen en un individuo, hogar o comunidad particular en un tiempo y un espacio determinado. Lo que aquí hemos denominado enfoque de la vulnerabilidad social hace hincapié, a diferencia de otros enfoques de las desventajas sociales, en las características de la relación entre los aspectos internos (cantidad, calidad y composición de los activos) con los aspectos externos (conjunto de oportunidades definidos por la interacción compleja entre mercado, Estado y sociedad civil). Estos dos aspectos se ligan a través de las mediaciones del concepto de estrategias (diversos tipos de comportamientos individuales y grupales de movilización y uso de activos para acceder al conjunto de oportunidades).

En estos tres aspectos que articulan la noción se pueden visualizar dos temas centrales que han estado presente en la preocupación de los estudios sobre vulnerabilidad social. Por un lado la generación de un escenario socioeconómico y político propicio para la equidad, la igualdad de oportunidades y desarrollo de las potencialidades individuales y colectivas. El segundo tema se vincula con el fortalecimiento de las capacidades de individuos, grupos y comunidades para prevenir riesgos, reducir condiciones de vulnerabilidad y disminuir los efectos negativos en los colectivos ya vulnerados.

El escaso tiempo de desarrollo analítico y la multiplicidad de perspectivas desde la que puede ser y esta siendo abordada la noción (vulnerabilidad jurídica, ambiental, económica, psicológica, biológica, etc.) no ha permitido todavía una integración mayor en las diversas vertientes disciplinarias del conocimiento científico. No obstante lo anterior, las investigaciones que se han desarrollado en lo que aquí hemos denominado vulnerabilidad social muestra que es posible visualizar nuevos desafíos para las políticas públicas relacionados con el fortalecimiento de las capacidades internas de individuos, hogares y comunidades para dar respuesta e interactuar flexiblemente con un entorno dinámico y en permanente mutación.

El enfoque, en esencia, tiene una impronta que interpela frontalmente las formas y estrategias de generación, acumulación, distribución y consumo de activos por parte de individuos, hogares y comunidades. Teniendo en cuenta el proceso de creciente globalización de los problemas ambientales, económicos y culturales que se observa a inicios del siglo XXI, la amplitud de la noción de vulnerabilidad ha sido usada más allá de los análisis localizados en las fronteras nacionales.

En términos de las políticas locales el enfoque presenta el desafío de generar ingresos adecuados a lo largo del ciclo de vida familiar, bajo el imperativo de satisfacer necesidades crecientes, continuas y diversas de forma equitativa, ambientalmente sustentable y respetuosas de las identidades culturales.

También presenta el desafío de generar seguridad contra la ocurrencia de eventos, teniendo en cuenta la equidad intra e intergeneracional a distintos niveles territoriales, sin perder de vista los aspectos ambientales a escala mundial. Contribuye a cuestionar la necesidad de la redistribución de activos, ingresos y poder a favor de los sectores sociales y territorios más desfavorecidos. Fomenta el diseño de incentivos económicos para las estrategias de uso de activos deseables socialmente, con la potencialidad de contribuir a consolidar redes de protección solidarias, equitativas, eficientes, participativas y sostenibles en el tiempo.

A pesar de las etapas iniciales y de la diversidad de perspectivas en el uso de la noción de vulnerabilidad, se observan avances en los conceptos, en la medición, operativización y en el uso aplicado. De todos modos, como ya hemos visto, queda todavía un largo camino que recorrer en términos teóricos, metodológicos y aplicado, así lo muestran algunas investigaciones en curso y otras realizadas recientemente en países de la región. La etapa por la que estaría transitando actualmente el enfoque tiene que ver, fundamentalmente, con la consolidación de hipótesis exploratorias que permitan profundizar y acumular conocimiento sobre el tema (R. Kaztman, 1999; CELADE, 1999). Los futuros desafíos de la noción de vulnerabilidad social muestran que se deberá avanzar paralela y sistemáticamente en los planos teóricos, metodológicos y operativos entre quienes investigan, diseñan, gestionan y evalúan políticas públicas y, también, entre quienes son sus beneficiarios.

La potencial contribución de un enfoque de vulnerabilidad a las políticas sociales puede tener dos dimensiones complementarias. Una es la ineludible responsabilidad de los gobiernos locales y nacionales en cuanto a superar las condiciones de desventajas y desigualdades sociales. Complementariamente, y sin menoscabar lo anterior, la otra dimensión es la de potenciar las capacidades de los individuos, hogares y comunidades para que superen por sí mismos las condiciones de desventaja social y carencia que padecen. De este modo, la articulación entre las políticas destinadas a fortalecer y diversificar activos y estrategias de individuos y hogares se tendrá que complementar con políticas orientadas a generar un escenario propicio que permita un mejor acceso al conjunto de oportunidades que brinda el mercado, el Estado y la sociedad civil.

## V. BIBLIOGRAFIA

- Attanasio, Orazio y Miguel Székely (comp.). (1999). "Pobreza y activos en la América Latina". El Trimestre Económico, vol. LXVI(3), núm. 263, Julio-Septiembre. México.
- Bajraj, Reynaldo, Miguel Villa y Jorge Rodríguez. (2000). "Población y desarrollo en América Latina y el Caribe: un desafío para las políticas públicas". CEALDE. LC/L.1444-P, Santiago de Chile.
- Boisier, Sergio. (1999). "Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial". CEPAL, Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Busso, Gustavo. (2001). "La sistematización de experiencias en el proceso de fortalecimiento de la gestión del desarrollo local. Algunas reflexiones teóricas a partir de experiencias en terreno". Revista Fundamentos N 11. Universidad Nacional de Río Cuarto. Argentina.
- BID. (1998). "Para salir de la pobreza. El enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza". Washington D.C., Estados Unidos.
- Banco Mundial. (2001). "Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza". Washington D.C., Estados Unidos.
- Barbeito, A. y R. Lo Vuolo. (1998). "Una nueva política social para una nueva política económica". Revista Realidad Económica nro. 156. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Buenos Aires, Argentina.
- Barro, P.; D. de los Ríos y F. Torche. (1996). "Lecturas sobre Exclusión Social". Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Santiago de Chile.
- Bustamante, Jorge (1997). "Un marco conceptual de referencia acerca de la vulnerabilidad de los migrantes como sujetos de los derechos humanos". El colegio de la
- Carpio, J. e I. Novacovsky (comp.). (1999). "De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales". SIEMPRO, FLACSO y Banco Mundial. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina.
- CELADE. (2000). "Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. Problemas, oportunidades y desafíos".
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de demografía). (1999a.). "Vulnerabilidad demográfica y desventajas sociales: el caso de Chile". Área de Población y Desarrollo. LC/DEM/R.299, Santiago de Chile.
- CELADE. (1999b.). "Vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe". Área de Población y Desarrollo. LC/DEM/R.298, Santiago de Chile.
- CELADE-BID. (1996). "Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina: contribución al diseño de políticas y programas". LC/DEM/G.161, Santiago de Chile.
- CEPAL. (2000 a.). "Panorama social de América Latina". LC/G.2068-P, Santiago de Chile.
- CEPAL. (2000 b.). "La brecha de la equidad: una segunda evaluación". LC/G.2096, Santiago de Chile.
- CEPAL. (2000 c.). "Equidad, desarrollo y ciudadanía". LC/G.2071 (SES.28/3), Santiago de Chile.
- CEPAL/BID. (2000). "Un tema del desarrollo: la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres". LC/MEX/L.428. México.

- CEPAL/CELADE. (2000). “Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. Problemas, oportunidades y desafíos”. LC/G.213-P, Santiago de Chile.
- Clert, Carine. (1996). “Género, acceso a medios de subsistencia y el Enfoque de Exclusión Social: elementos para la reflexión y el diseño de políticas”. Documento de Trabajo. Centro de Análisis de Políticas Públicas. Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- Clert, Carine. (1997). “El enfoque de exclusión social: elementos analíticos y aportaciones para la discusión sobre la pobreza y el desarrollo social en América Latina”. Pensamiento Iberoamericano nro. 31. Santiago de Chile.
- Corraliza Rodríguez, J. A. (1998). “Exclusión Social y Calidad Ambiental. Notas sobre el proceso de evaluación”. Universidad Autónoma de Madrid. España.
- Durston, John. (2000). “Qué es capital social comunitario?”. CEPAL. LC/L 1400 –P, Santiago de Chile.
- Etkin, Jorge y Leonardo Schvarstein. (1997). “Identidad de las organizaciones. Invariancia y cambio”. Editorial PAIDOS. Argentina.
- Feres, Juan Carlos y Xavier Mancero. (2001). “Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura”. CEPAL. LC/L 1479-P, Santiago de Chile
- Filgueira, C.; L. Pautassi y J. Petersen-Thumser (coordinadores). (1998). “Sistemas de protección social en un mundo globalizado”. Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE) – Centro de Interdisciplinario de Estudios en Políticas Públicas (CIEPP). Argentina.
- Franco, Rolando y Pedro Sáinz. (2001). “La agenda latinoamericana del año 2000”. Revista de la CEPAL nro. 73. CEPAL. Santiago de Chile.
- García Serrano, C.; M. A. Malo y G. Rodríguez Cabrero (1998). “Un intento de medición de la vulnerabilidad ante la exclusión social”. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC). Documento de trabajo 00-13. España.
- Klein, Emilio y Víctor Tokman. (2000). “La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización”. Revista de la CEPAL nro. 72. CEPAL. Santiago de Chile.
- Kaztman, Rubén. (2000). “Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social. Borrador para discusión”. 5 Taller Regional, La medición de la pobreza, métodos y aplicaciones. Aguascalientes, México, Junio. BID-BIRF-CEPAL.
- Kaztman, R (Coord. ). (1999). “Activos y estructura de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay”. PNUD-Uruguay y CEPAL-Oficina de Montevideo. Uruguay
- Kaztman, R.; L. Beccaria, F. Filgueira, L. Golbert y G. Kessler. (1999). “Vulnerabilidad, Activos y Exclusión Social en Argentina y Uruguay”. Documento de Trabajo 107. OIT. Santiago de Chile.
- Klikberg, Bernardo. (2000a). “Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina”. INDES/BID. Washington D.C., Estados Unidos.
- Klikberg, Bernardo. (2000b). “Impactos de la situación social de América Latina sobre la familia y la educación: interrogantes y búsquedas”. EIAL. Volumen 11, nro. 2. [http://www.tau.ac.il/eial/XI\\_2](http://www.tau.ac.il/eial/XI_2)
- Losada i Marrodán, Carlos (editor). (1999). “¿De burócratas a gerentes?. Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado”. BID. Washington, D.C. Estados Unidos.
- Lustig, Nora. (2000). “La crisis y la incidencia de la pobreza: Macroeconomía socialmente responsable”. Serie de Informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible. BID. Washington D. C.; Estados Unidos.

- Mac-Clure, O. y R. Urnameta. (1996). "Evaluación de las políticas frente a la pobreza y la Exclusión en Chile". OIT. Santiago de Chile.
- Mancero, Xavier. (2001). "La medición del desarrollo humano: elementos de un debate". CEPAL. LC/L.1518-P, Santiago de Chile.
- Martínez, Jorge. (2000). "Migración internacional de jóvenes latinoamericanos y caribeños: protagonismo y vulnerabilidad". CEPAL-CELADE. LC/L1407/Corr.1-P, Santiago de Chile.
- Moser, Caroline. (1998). "The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies". World Development, vol 26 N 1, Gran Bretaña, Elsevier Science.
- Nirenberg, Olga; Josette Brawerman y Violeta Ruíz. (2000). "**Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales**". PAIDOS. Buenos Aires.
- Perona, Nélica, C. Crucella, G. Rocchi y R. Silva. (2001). "Vulnerabilidad y exclusión social. Una propuesta metodológica para el estudio de las condiciones de vida de los hogares".
- Pizarro, Roberto. (2001). "La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina". Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos nro. 6. CEPAL. Santiago de Chile.
- PNUD. (1999). "Informe de Desarrollo Humano 1998". Bolivia.
- Rivadeneira, Luis. (2000). "Insumos sociodemográficos en la gestión de políticas sectoriales". CEPAL-CELADE. LC/L.1460-P, Santiago de Chile.
- Rodríguez V., Jorge. (2000 a.). "Vulnerabilidad demográfica: una faceta de las desventajas sociales". CEPAL-CELADE. LC/L.1422-P, Santiago de Chile.
- Rodríguez V., Jorge. (2000 b.). "Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes". CEPAL-CELADE. LC/R.2043, Santiago de Chile.
- Ruiz Tagle, Jaime. (1999). "La exclusión social en el mercado de trabajo. El caso del MERCOSUR y Chile". OIT. Santiago de Chile.
- Salvia, Agustín y Eduardo Donza. (2001). "Las estrategias familiares de vida en época de reformas". Laboratorio, Informe de coyuntura laboral. Año 2, nro. 6, verano. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Argentina.
- Sen, Amartya. (1999). "Romper el ciclo de la pobreza. Invertir en la infancia". Conferencias magistrales. BID. Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Desarrollo Social. Washington D.C., Estados Unidos.
- Torrado, Susana y Rafael Rofman. (1988). "Clases sociales, familia y comportamientos sociodemográficos. Argentina 1970". Cuadernos del CEUR. Centro de Estudios Urbanos y Regionales. Buenos Aires, Argentina.
- Weller, Jürgen. (2000). "Tendencias del empleo en los años noventa en América Latina y el Caribe". Revista de la CEPAL nro. 72. CEPAL. Santiago de Chile
- Villa, Miguel. (2000). "Vulnerabilidad social y sociodemográfica a escala de comunidades" en Memoria del taller interno sobre vulnerabilidad social y sociodemográfica. CELADE

# ANEXO

Cuadro 1: Etapas de la Transición Demográfica en Latinoamérica y el Caribe, año 2000. Principales riesgos y prioridades sectoriales.

<b>Etapas de la Transición demográfica y características básicas observadas potencialmente generadoras de riesgos:</b>	<b>Prioridades sectoriales para reducir vulnerabilidad asociadas a:</b>	<b>Países:</b>
<b>1. Transición incipiente:</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta proporción de población joven y altas tasas de dependencia demográfica</li> <li>• Baja urbanización</li> <li>• Hogares numerosos</li> <li>• Menores niveles de escolarización, alta deserción y repitencia</li> <li>• Enfermedades transmisibles, infecciosas y parasitarias</li> <li>• Niveles altos de mortalidad infantil</li> <li>• Altos niveles de pobreza urbana y rural</li> <li>• Marginalidad de migrantes rurales residentes en ciudades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención materna infantil</li> <li>• Cobertura y calidad en Educación básica y secundaria</li> <li>• Vivienda</li> <li>• Infraestructura rural</li> <li>• Empleo</li> </ul>	Bolivia Haití
<b>2. Transición moderada:</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rejuvenecimiento</li> <li>• Embarazo adolescente</li> <li>• Urbanización baja y moderada</li> <li>• Enfermedades transmisibles, infecciosas y parasitarias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención materno infantil</li> <li>• Salud reproductiva</li> <li>• Cobertura y calidad de educación básica y secundaria</li> <li>• Vivienda</li> <li>• Infraestructura urbana y rural</li> <li>• Empleo</li> </ul>	Belice El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua Paraguay
<b>3. Plena Transición:</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de edades centrales</li> <li>• Embarazo adolescente</li> <li>• Urbanización moderada y alta</li> <li>• Proceso de disminución cantidad de personas por hogar.</li> <li>• Enfermedades infecciosas, parasitarias y crónicas</li> <li>• Exclusión de los códigos de la modernidad de amplios grupos urbanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empleo</li> <li>• Salud reproductiva</li> <li>• Educación secundaria y superior</li> <li>• Salud de adultos</li> <li>• Vivienda</li> <li>• Infraestructura urbana</li> <li>• Salud materno infantil y de alta complejidad</li> <li>• Acceso a información</li> </ul>	Brasil Colombia Costa Rica Ecuador Guyana México Panamá Perú Rep. Dominicana Suriname Venezuela
<b>4. Transición avanzada:</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Envejecimiento de la población</li> <li>• Alta urbanización</li> <li>• Predominio de enfermedades crónicas y degenerativas, aumento de incidencia causas de muerte por factores externos (accidentes, homicidios, suicidios, etc.)</li> <li>• Hogares de menor tamaño.</li> <li>• Aumento de diversidad de arreglos familiares.</li> <li>• Abandono de ancianos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención de adultos y ancianos</li> <li>• Pensiones</li> <li>• Empleo</li> <li>• Educación superior</li> <li>• Vivienda</li> <li>• Infraestructura urbana</li> <li>• Salud de alta complejidad</li> <li>• Recreación y contención para adultos mayores</li> </ul>	Antillas Neerlandesas Argentina Bahamas Barbados Chile Cuba Guadalupe Jamaica Martinica Puerto Rico Trinidad y Tobago Uruguay

**Fuente:** Elaboración propia con base en CEPAL-CELADE, 1995; CELADE-BID, 1996 y L. Rivadeneira, 2000.



EN EL ANEXO: Cuadro 2: Perspectivas, definiciones, usos y recomendaciones de política de diversos enfoques de Vulnerabilidad Social.

PERSPECTIVA	QUÉ ES VULNERABILIDAD	CON QUÉ SE ASOCIA	A QUÉ (QUIEN) SE APLICA	QUÉ HACER
Vulnerabilidad y poder (Bustamante, 2000)	Extrema carencia de poder. Privación de derechos humanos.	La exclusión inherente a todo sistema de dominación; se expresa en la asimetría de poder entre distintos grupos de población.	Individuos en general y migrantes internacionales en particular	Ciudadanía ampliada; ejercicio de derechos. Cumplir con los Derechos Humanos aceptados internacionalmente.
Vulnerabilidad y desarrollo (CELADE, 1999; CEPAL 2000a y 2000b; R. Pizarro H., 2000)	Fenómeno social multidimensional, que da cuenta de los sentimientos de riesgo, inseguridad e indefensión y de la base material que lo sustenta	El nuevo modelo de desarrollo: i) mercado de trabajo: Precariedad laboral y sin seguridad social. ; ii) acceso restringido a servicios sociales; disminución de cobertura y menor calidad de atención; iii) debilitamiento de formas tradicionales de organización y participación social colectiva (sindicatos, partidos políticos, etc.); merma de la acción y apatía general; iv) dificultades en el funcionamiento adecuado de la micro y pequeña empresa.	Actores económicos y políticos en sentido amplio Estratos bajos y medios. Micro y pequeñas empresas	Equilibrar relaciones laborales; expandir la ciudadanía y la participación; ofrecer servicios universales, solidarios y eficientes; apoyar a la microempresa; reforzar la calidad de la acción pública integrando políticas sociales y económicas; creación de fondos para contingencias; respetar equilibrios macrosociales
Vulnerabilidad y pobreza (CEPAL, Lipton y Maxwell, 1992)	Riesgo de caer por debajo de la línea de pobreza	Ingresos bajos y volátiles.	Personas y hogares	Apoyo focalizado con reforzamiento de ingresos, promoción de nuevas fuentes o subsidios en casos de caída de ingresos
Vulnerabilidad y <i>shocks</i> económicos (Glewwe y Hall, 1995)	Vulnerabilidad, atañe a los cambios de estatus socioeconómico	Vulnerabilidad circunstancial (cambios en programas públicos) e intrínseca (cambios socioeconómicos). Esta última —que es la que interesa— afecta a los actores que en un <i>shock</i> ven reducidos sus ingresos por: i) alta vinculación con el contexto económico; ii) fuente de ingresos del hogar poco diversificada; iii) bajo nivel de calificación o más dificultades para minimizar la caída de sus ingresos, por: a) escasa disponibilidad de <i>activos</i> , ahorros o acceso al crédito; b) pocas opciones de incrementar la densidad laboral; c) escasas opciones de usar experiencias en trabajos nuevos; iv) poco acceso a transferencias de otros hogares; v) incapacidad de modificar hábitos de consumo; vi) dificultades para producir directamente; vii) dificultad para adaptarse a nuevas situaciones	Personas y hogares	Acciones de diverso tipo destinadas a mitigar la vulnerabilidad (en particular la intrínseca) y a considerar el efecto de aumento de la vulnerabilidad circunstancial derivado de cambios en las políticas públicas
Vulnerabilidad demográfica y desventaja social (CELADE, 1999 y	Baja capacidad de respuesta de los actores a los cambios y desafíos que impone el medio	Incertidumbre producto de la modernidad tardía; cambios estructurales y la obsolescencia de habilidades, ocupaciones, reglas y formas de hacer las cosas que implica rezagos sociodemográficos y	Hogares e individuos	Ejercicio de derechos; políticas preventivas; apertura informativa, acciones de reconversión, capacitación y difusión de habilidades “modernas”, fomento de espacios de integración social

2000)	natural y social. Características demográficas no idiosincráticas de los actores que debilitan su desempeño social	la irrupción de nuevas tendencias demográficas con elementos disruptivos. Etapas de la transición demográfica. Cambios en la estructura y composición de los hogares.		
Vulnerabilidad y movilización de <b>activos</b> (Moser, 1998)	Carencia de <b>activos</b> o incapacidad para movilizarlos	Con los recursos disponibles para cualquier hogar sea para enfrentar <i>shocks</i> o adaptarse a cambios externos en general: i) trabajo; ii) capital humano; iii) vivienda y activos productivos; iv) relaciones domésticas; v) capital social	Hogares	“Descubrimiento” de recursos, apoyo a las capacidades gerenciales, fomento del capital social, uso de la visión de los actores.
Vulnerabilidad, activos y estructura de oportunidades (Kaztman, 1999a, 1999b, 2000 y Filgueira, 1999)	Incapacidad de hogares de controlar fuerzas que lo afectan, sin poder mejorar su bienestar o impedir deterioro. Desajuste entre <b>activos</b> que posee (o controla) y acceso a estructura de oportunidades	Con las capacidades de los actores sociales de aprovechar las oportunidades, disponibles en distintos ámbitos socioeconómicos, para mejorar su situación de bienestar o impedir su deterioro. Se asocia también con: i) recursos instalados en las personas; ii) recursos instalados en derechos; iii) recursos instalados en relaciones.	Actores sociales, operativamente hogares	Identificar y promover <b>activos</b> ; reducir la segmentación; sintonizar <b>activos</b> con estructura de oportunidades.
Vulnerabilidad y pobreza (Banco Mundial, 2001)	Incapacidad para reducir o mitigar riesgos a choques externos adversos.	Incapacidad del Estado y la comunidad para reducir riesgos. Distribución inequitativa del ingreso que aumenta vulnerabilidad de los pobres.	Individuos pobres.	Oportunidades. Incrementar las oportunidades económicas para las poblaciones de menores recursos a través de la estimulación del crecimiento económico, la construcción de mercados, multiplicando los activos de los pobres, como la tierra y la educación. Empoderamiento de los pobres, para influir en las decisiones que determinan su vida, eliminando discriminaciones de distintos tipos. Seguridad, reduciendo vulnerabilidad a crisis económicas, enfermedades, desastre naturales y violencia.
Vulnerabilidad y desastres naturales (CEPAL-BID, 2000)	Probabilidad de que desastres naturales de origen hidrometeorológico, geosísmico, vulcanológico o de otra naturaleza causen daños en la economía, la vida humana y el ambiente.	Probabilidad de desastres naturales en un tiempo y espacio determinado, con grados de exposición y fragilidad de los elementos expuestos, asociados con pobreza, exclusión socioeconómica y deterioro del ambiente. Falta de inversión para prevenir y mitigar riesgos, aceptando implícita o explícitamente niveles muy altos de riesgos para las poblaciones expuestas.	Países, territorios, comunidades, segmentos de población con probabilidad de ser afectados por desastres naturales.	Gestión integral del riesgo, fortalecimiento de la capacidad macroeconómica, políticas activas para reducir las distorsiones más sensibles, coordinación de políticas regionales y subregionales, fortalecimiento del sistema democrático y el incremento, reorientación y coordinación de la cooperación internacional. Invertir para reducir la vulnerabilidad ante desastres naturales, incrementando la capacidad organizativa y participativa de las comunidades, el sector privado, el gobierno y la comunidad internacional.

Fuente: Jorge Rodríguez V. (2000)

