

# **Pobreza, exclusión y vulnerabilidad social. Usos, mediciones y articulaciones para el diseño de políticas de desarrollo y de población.**

Gustavo Busso.

Cita:

Gustavo Busso (2005). *Pobreza, exclusión y vulnerabilidad social. Usos, mediciones y articulaciones para el diseño de políticas de desarrollo y de población. VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Tandil.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/viii Jornadas a e p a /38>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eY7r/gRb>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **POBREZA, EXCLUSIÓN Y VULNERABILIDAD SOCIAL.**

## **Usos, limitaciones y potencialidades para el diseño de políticas de desarrollo y de población**

*Gustavo Busso*

*Docente e investigador del Departamento de Economía. Director del Instituto de desarrollo Regional, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Río Cuarto.  
E-mail: gbusso@eco.unrc.edu.ar*

### **RESUMEN**

El trabajo propone realizar una discusión sobre algunos enfoques utilizados en políticas públicas, los referidos a los conceptos y mediciones de pobreza, exclusión y vulnerabilidad social. En los enfoques sobre pobreza existe una amplia y variada literatura en tanto que en los otros dos sus enfoques son más recientes y están, todavía, en pleno proceso de consolidación en el ámbito de los estudios que vinculan el proceso de desarrollo con la estructura y dinámica de la población. El surgimiento de estos enfoques han contribuido a indagar más profundamente las limitaciones y potencialidades que presenta el tradicional enfoque de pobreza, explorando sus posibles articulaciones y complementariedades para analizar la reproducción de las desigualdades socio territoriales a lo largo del tiempo. En ese contexto, las variables de la estructura y la dinámica de la población son centrales para analizar la situación actual que fundamenta el diseño de políticas de desarrollo, para realizar análisis históricos y para proyectar escenarios futuros que contribuyen a definir la visión que orienta el accionar de las estrategias de acción de los diversos niveles de gobierno. El trabajo tiene tres partes. La primera toma como marco de referencia la sociedad del riesgo que genera el capitalismo global a inicios del Siglo XXI, enfatizando en la discusión latinoamericana en temas de población y desarrollo. La segunda analiza los enfoques de pobreza, exclusión y vulnerabilidad. Por último, se examinan la inter-relaciones entre los tres enfoques en términos de su utilidad en las políticas públicas y de población.

### **I. POBLACIÓN, CAMBIO SOCIAL Y DESARROLLO EN EL CAPITALISMO GLOBALIZADO**

El Siglo XX puede ser caracterizado, de forma sintética, por un escenario mundial de acelerado crecimiento poblacional, transición demográfica heterogénea por países y regiones, fuerte desarrollo de las fuerzas productivas mundiales que permiten alimentar adecuadamente a toda la población, elevada desigualdad sociterritorial y problemas ambientales globales sin precedentes. En efecto, según las Naciones Unidas (2001) la población mundial aumentó en el siglo pasado de, aproximadamente, de 1.000 a 6.100 millones de personas, y se supone que al año 2050 la población podría estar ubicada, según diferentes proyecciones, alrededor a los 10.000 millones. La gran heterogeneidad del ritmo de crecimiento demográfico entre países tendrá como resultado un profundo cambio en la composición mundial de la población, en donde los países actualmente desarrollados perderán participación relativa en beneficio de los países en desarrollo.

El aumento de la población mundial en el siglo XX fue multiplicado por seis, y fue acompañado por el crecimiento del Producto Bruto Mundial entre 20 a 40 veces. Sin embargo, el hambre, la pobreza y la inequidad en el mundo siguen vigentes, poniendo de manifiesto las limitaciones del patrón de producción, distribución y consumo a escala planetaria para el mediano y largo plazo. Esto último es particularmente evidente en varios países latinoamericanos, con amplia dotación de factores productivos y excedentes alimentarios que han visto, en algunos períodos de la última década, aumentar los niveles de pobreza, indigencia y desnutrición de la población (CEPAL, 2002 y 2003). El espectacular desarrollo de las fuerzas productivas a nivel mundial no fue neutro en términos ambientales, al contrario, la especie humana ha modificado e intensificado el uso del territorio y los recursos naturales generando cambios irreversibles en el ecosistema, los cuales dejarán sentir sus efectos a las generaciones venideras durante todo el Siglo XXI.

Los estudios que vinculan sobre el proceso de desarrollo y la dinámica de las poblaciones humanas tienen como objeto de estudio el conjunto de individuos que interactúan entre sí en territorios determinados para permitir su producción y reproducción biológica y social, en donde el fin que persiguen las políticas públicas sobre estos temas es el mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras. Los estudios de población se ocupan, en este sentido, no sólo de conglomerados de individuos caracterizados demográficamente, sino también de grupos poblacionales que se delimitan en función de las relaciones económicas, sociales, culturales y políticas (N. Rubiano y otros, 2003). Las tendencias demográficas influyen y son influidas por las condiciones sociales de existencia de distintos grupos de población, dado que condicionan los comportamientos y estrategias de individuos, hogares y comunidades, entre ellos los están vinculados con las decisiones de procreación, de cuidado de la salud y de residencia habitacional. En este sentido, los enfoques sobre desventajas sociales (pobreza, exclusión, vulnerabilidad, etc.) tienen una importante capacidad heurística en su vinculación con las variables de la dinámica y estructura de la población.

Las tensiones que genera la globalización nutren la sensación de incertidumbre, amenaza y riesgo, que pareciera ser que se ha instalado como un signo de época a inicios del presente siglo, a tal punto que el problema de la seguridad en sus diferentes dimensiones es uno de los principales problemas que están en la agenda pública de la mayoría los países de la región en el primer quinquenio del Siglo XXI. A pesar de ello, las experiencias vitales de gran parte de la población de países desarrollados y, en menor proporción, en los países latinoamericanos, no se desarrollan ajenas a redes de protección social (seguros sobre enfermedad, accidentes, vejez, desempleo, etc.) y civil (derechos sobre la propiedad y libertades individuales en el marco de un Estado de Derecho). En una sociedad urbanizada y globalizada, la posibilidad de acceso y permanencia en las redes de protección y seguridad social que tienen individuos y hogares deviene en un aspecto clave para entender las asimetrías y contradicciones que genera la globalización, dado que influye (diferencialmente según grupo étnico, territorio y estrato sociocupacional de pertenencia) en sus capacidades de respuesta<sup>1</sup> y resiliencia<sup>2</sup> ante impactos adversos del entorno.

Es un lugar común para el pensamiento social considerar a la población pobre dotada de menor capacidad de respuesta ante los riesgos que originan los ciclos económicos. La dinámica económica cíclica que evidencian los países<sup>3</sup> repercute directamente sobre los niveles de bienestar, ya que afectan los niveles de empleo e ingresos de individuos y hogares que son: 1) vulnerables *a la* pobreza, es decir, que entran y salen de esa situación en diferente cantidad y velocidad; y 2) vulnerables *por* pobreza, que no salen de esa situación (incluso ocurre que en las recesiones pueden agravar su carencia entrando en situaciones de pobreza aguda o indigencia) y tienen menor capacidad de respuesta que la población no pobre. Las estrategias de adaptación y prevención a coyunturas económicas cíclicas incluyen comportamientos que

---

<sup>1</sup> La capacidad de respuesta de individuos y hogares es considerada en este trabajo como la relación entre dos aspectos: 1) dotación de recursos (físicos, financieros, humanos y sociales) y 2) las estrategias de uso y reproducción de recursos. La relación entre estos dos aspectos define en el corto y mediano plazo la capacidad de respuesta ante riesgos de origen externo o interno al que están expuestos tanto los individuos como los hogares.

<sup>2</sup> La resiliencia es la capacidad de recuperación un individuo u hogar luego de haber sido afectado por un impacto desfavorable.

<sup>3</sup> Desde los años setenta del siglo pasado, Latinoamérica es la región del mundo en que la economía se comporta de forma más cíclica, y dentro de estos países sobresale la República Argentina (P. Mejía Reyes, 2003).

atañen al campo de los estudios de población, como es el caso de las decisiones sobre migración, localización residencial, conformación de hogares, cantidad y espaciamiento de hijos, etc. En este campo se ha desarrollado en Latinoamérica el concepto de *dinámica demográfica de la pobreza*, que lleva a la idea de comportamientos demográficos diferenciados de este segmento de población que, en esencia, contribuyen a reproducir intra e inter generacionalmente la situación de desventaja social para afrontar los riesgos que impone la vida en una comunidad subdesarrollada, dependiente y globalizada.

Los rezagos en la transición demográfica de ciertos países y regiones remite a la discusión de las últimas tres décadas, en donde los modelos teóricos vinculan la dinámica demográfica y la reproducción intergeneracional de la de la población en situación de pobreza. Para el análisis de la realidad social, la demografía provee metodologías específicas para analizar histórica y prospectivamente la población. Las proyecciones de población pretenden prever demandas en el contexto social, económico y político de referencia. La situación de incertidumbre y riesgo que acompaña a la sociedad capitalista globalizada (informalidad y flexibilidad laboral, aumento de los promedios de desempleo, volatilidad macroeconómica, etc.) ha conducido a generar un mayor énfasis en las políticas de aseguramiento y de protección a los sectores sociales más débiles, con menor capacidad de respuesta al funcionamiento del sistema.

Las estrategias de vida las personas están marcadas por dos de las características centrales de la post modernidad, la reflexividad y la incertidumbre (A. Giddens, 1997; U. Beck, 1998; R. Sennet, 2000). La reflexividad modifica comportamientos y expectativas, tanto individuales como grupales, y en parte ello dificulta realizar las proyecciones de población a mediano y largo plazo en base a supuestos sobre comportamientos agregados de las variables de fecundidad, mortalidad y migración. Prueba de ello puede ser la constante revisión que realizan Naciones Unidas y los organismos nacionales sobre las proyecciones demográficas. Las diferencias respecto a las proyecciones de los años sesenta son de gran magnitud, y reflejan cambios en los comportamientos reproductivos y migratorios que afectan cuatro componentes básicos, que pueden desagregarse por sexo y edad: tamaño, composición, crecimiento y movilidad sobre el territorio. Las tendencias de estos cuatro componentes básicos están asociadas y contribuyen a reproducir determinados tipos de adversidades y riesgos para distintos segmentos de población (CEPAL, 2002). En este contexto los análisis prospectivos en temas de población y desarrollo debieran ser de utilidad para anticipar riesgos y fortalecer la capacidad de respuesta y adaptación activa de los grupos de población con mayor vulnerabilidad relativa (CEPAL-BID, 1996; G. Busso, 2005).

El cambio social a largo plazo, entendido a nivel macro como la mutación de las relaciones sociales dentro del mismo capitalismo, fue abordado en los países latinoamericanos por la teoría del desarrollo, principalmente en los estudios que vincularon la transición demográfica y la urbanización con las teorías de la modernización y del desarrollo. Estos estudios intentaron explicar y comprender los complejos procesos de cambio social de mediano y largo plazo, generando una extensa discusión sobre las políticas públicas que promoverían el crecimiento económico, equidad social y la democratización de los regímenes políticos de la región. Desde los años cincuenta las relaciones analíticas entre la dinámica de la población y el proceso de desarrollo y modernización social estuvieron marcadas por posturas pesimistas u optimistas sobre las tendencias de aumento sostenido de la población urbana y de estancamiento o reducción de las tasas de crecimiento de la población rural. La acelerada migración rural-urbana y las elevadas tasas de fecundidad favorecieron un proceso de urbanización, en donde Latinoamérica es una de las regiones más urbanizadas del planeta a inicios del Siglo XXI. Es en este contexto que desde los años sesenta se profundizan los estudios sobre pobreza y marginalidad social, aspectos que reflejaban la heterogeneidad estructural y la insuficiencia dinámica de las economías de la región para absorber productivamente su propio crecimiento vegetativo.

A partir de los años setenta, la creciente diferenciación de las sociedades nacionales ocurrió en el marco de las contradicciones generadas por el proceso de globalización, que transformó profundamente el funcionamiento de los mercados de trabajo, de bienes y de servicios. A nivel mundial se fue configurando una situación en donde el desarrollo espectacular de las fuerzas productivas permite, por un

lado, la posibilidad simultánea de alimentar y de aniquilar a toda la especie humana y, por otro, la coexistencia de elevados niveles de vida para algunos grupos de población con la carencia absoluta para otros. Estas contradicciones están muy presentes en los países Latinoamericanos, en donde las asimetrías económicas, sociales y territoriales muestran niveles superiores en comparación con otros países y continentes de similares condiciones de desarrollo.

En los años sesenta y setenta el ritmo de crecimiento de la población se postuló como código interpretativo de los problemas de pobreza y desempleo, pero el problema se ha ampliado y profundizado incluso en países que están por las etapas más avanzadas de la transición demográfica (TD). Los países latinoamericanos han avanzado aceleradamente por las distintas etapas de la TD, mostrando en la inercia hacia el año 2050 una tendencia de cambio en su estructura, que se expresará en el envejecimiento en la composición de edades, aumento en la edad media y mediana, disminución del promedio de hijos por mujer y en la disminución de las relaciones de dependencia demográfica. También, en el contexto del capitalismo globalizado, han cambiado los patrones migratorios internos (CEPAL, 1993; J. Rodríguez Vignoli, 2003; Cunha da Silva, 2003) e internacionales (CEPAL, 2001; J. Martínez Pizarro, 2000).

La transformación social del Siglo XX, de la cuál es heredera la población actual, se hace evidente en los cambios de las variables de la estructura y dinámica demográfica y en el ámbito del trabajo humano. En el mundo del trabajo las relaciones laborales se han flexibilizado, precarizado y segmentado; en tanto que la estructura sociocupacional se ha diversificado (A. Portes y K. Hoffman, 2003; S. Torrado, 2003). La clásica tricotomía entre empleo, desempleo e inactividad en el modelo de sustitución de importaciones ya no puede capturar ni medir adecuadamente la diversidad y dinámica de las situaciones existentes. Si bien la desocupación y los niveles de subutilización actual de la fuerza de trabajo latinoamericana no son novedosos, la conciencia del riesgo que trajo aparejado la sociedad moderna ha puesto al desempleo como centro de gravedad en debate sobre políticas públicas. Esto es así dado que la elevación del “piso” de desempleo, subempleo y precariedad laboral con que funcionan los países de la región ha afectado, fuertemente, este pilar central de la integración social (J. Weller, 2000; V. Tokman, 2003).

En los años sesenta y setenta el ritmo de crecimiento de la población se consideró como factor determinante y a la vez resultante de los problemas de pobreza y desempleo. Sin embargo la evidencia de los últimos años muestra que tales flagelos persisten, incluso en países que están en las etapas más avanzadas de la transición demográfica. Desde los descensos incipientes en la mortalidad y fecundidad ocurridos en la primera mitad del Siglo XX, los países latinoamericanos han avanzado aceleradamente por las distintas etapas de la transición demográfica, y en la inercia hacia el año 2050 muestran tendencias de cambio que se expresarán en las variables de la estructura y dinámica de la población (J. Rodríguez V., 2001; CEPAL, 2002 y 2004; J. Chackiel, 2004; G. Busso, 2005), variables que reflejan, al menos potencialmente, hechos portadores de futuro:

- Envejecimiento en la composición de edades,
- Aumento en la edad media y mediana,
- Disminución del promedio de hijos por mujer
- Aumento en la participación de las madres adolescentes en el total de nacimientos,
- Retraso en la edad a la primera unión conyugal,
- Retrasos en la edad de la emancipación familiar,
- Mayor diversidad de patrones de conformación de hogares,
- Cambios en las causas de muerte (transición epidemiológica),
- Disminución de las relaciones de dependencia demográfica,
- Emigración internacional creciente,
- Mayor diversidad de destinos de los migrantes y

- Mayor presencia de las mujeres en el total de migrantes

Al vincular los fenómenos poblacionales a situaciones como la pobreza, procesos como la exclusión social o a estados de vulnerabilidad social, el estudio de las relaciones entre población y desarrollo se consolidaron en el último cuarto de siglo en el debate de las Ciencias Sociales de América Latina. En este sentido, los estudios elaborados en la región sobre los cursos de vida de las personas, la dinámica de la conformación de hogares, sus ciclos vitales y sus estrategias de reproducción generan un canal de conexión directo con el objeto de estudio de la demografía. Y es precisamente por estos senderos analíticos por donde la metodología de la Demografía y las Ciencias Sociales de Latinoamérica han aportado un sello propio, ubicando a la familia como una instancia mediadora en los análisis sociodemográficos.

El cambio demográfico que se producirá en la región durante la primera mitad del Siglo XXI muestra que las variables de población serán importantes para las políticas públicas destinadas al crecimiento económico, la equidad y a la disminución de los niveles de pobreza y exclusión social (CEPAL-CELADE, 1993 y 2003; CEPAL-BID, 1996 y 2000). Esto es así dado que el crecimiento y el cambio en la estructura por edades de la población, en el contexto del capitalismo latinoamericano actual, ejercerá algún nivel de influencia (en algunos casos muy fuertes) sobre los factores que condicionan el devenir del modelo de desarrollo, principalmente la inversión pública y privada, la producción, el empleo, los ingresos, el nivel de consumo y ahorro y el saldo de balanza comercial; y ello impactará en la incidencia, profundidad y severidad de la pobreza de los países latinoamericanos en las primeras décadas del Siglo XXI.

Superado el marco conceptual sobre temas de población y desarrollo planteados por la economía política clásica (relación directa entre fecundidad y nivel de ingreso), las teorías de la modernización (importancia decisiva de las migraciones rural-urbana) y las teorías de la trampa del equilibrio de bajo nivel (aumentos en la renta que llevan secuencialmente a disminuciones de la mortalidad, aumento en las tasas de crecimiento demográfico, dilución de recursos per capita y disminución posterior en los niveles de renta por efecto del crecimiento demográfico), las preocupaciones teóricas se han desplazado desde el ritmo de crecimiento de la población a temas vinculados con la dinámica de la distribución y composición demográfica a escala planetaria. El proceso de cambio social, entendido aquí como objeto de estudio de las ciencias sociales latinoamericanas, encuentra en el cambio demográfico un insumo básico que puede ser, al mismo tiempo, punto de partida y de llegada para contribuir a renovar los enfoques teóricos sobre población y desarrollo.

Uno de los rezagos en el que se encuentran los enfoques teóricos sobre el desarrollo es respecto a la dinámica cambiante del capitalismo actual (S. Amín, 2003; G. M. Meier y J. E. Stiglitz, 2002), en donde se han desmontado los mitos unicausales, lineales y de patrón único de desarrollo (I. Adelman, 2002); a la par que se ha comprendido con mayor amplitud que el desarrollo es un proceso de objetivos múltiples y muchas veces contradictorios entre sí (A. Vázquez Barquero y O. Madoery, 2001). En otras palabras, las categorías de población y desarrollo, tal como fueron concebidas en determinado momento histórico, pierden contenido tempo-espacial para analizar la complejidad de una situación multicausal, dinámica y heterogénea; tanto el concepto de población como el de desarrollo están hoy en pleno proceso de reconfiguración. En el mundo poblacionista como en el Siglo XIII, XIX y mitad del XX, el componente cuantitativo fue importante, y en la demografía tradicional la población fue abordada, en el contexto de la modernidad liberal, como un total aritmético, desprovisto de sus ropajes históricos y sociales, en donde lo abstracto de la cantidad que nombra y enumera en un solo agregado indiferenciado a la población sustituye lo concreto de la diversidad (A. Canales y S. Lerner, 2003).

Entender el proceso que liga la dinámica de las variables de población al proceso de desarrollo requiere, por lo tanto, vincularla con los cambios en el entorno de los individuos, hogares y comunidades, teniendo en cuenta que el paso paulatino del Estado Benefactor al Estado Subsidiador ha instalado a la población latinoamericana en otra forma de gestión social de riesgos. En esta “nueva cuestión social” se observa

cierta continuidad de preocupaciones (subsistencia del grupo familiar, reproducción de la fuerza de trabajo, inserción social e identitaria, garantías de protección social a grupos vulnerables) y, a la vez, se puede constatar que han emergido otras nuevas incubadas en las características centrales del modelo de acumulación actual (inestabilidad de ingresos, flexibilidad y precariedad laboral, informalidad en las relaciones laborales, el mercado como proveedor de protección y seguridad social, exclusión sistemática de derechos de ciudadanía de determinados grupos sociales, entre otros).

Las políticas de población -ya sean implícitas o explícitas en la definición de medidas e incentivos de comportamiento referidos a la migración, localización residencial, fecundidad, salud, etc.- operan transversalmente con las políticas orientadas a mejorar el proceso de desarrollo y la calidad de vida, tales como las de inversión en capital humano, equidad, crecimiento económico y sustentabilidad ambiental. Desde el debate sobre las interrelaciones entre población, sociedad y desarrollo, la idea que orienta este trabajo es que las dimensiones y conceptos para medir los fenómenos de pobreza, exclusión y vulnerabilidad social requiere articular y complementar sus enfoques micro (patrones reproductivos y de movilidad territorial, etc.), meso (reglas de juego y marco institucional formal e informal) y macro social (crecimiento económico, estructura demográfica, etc.) para mejorar el uso e impacto de mediano y largo plazo que persiguen las políticas públicas y de población.

## II. LOS INTENTOS DE CAPTAR UNA REALIDAD SOCIAL ESQUIVA Y DINÁMICA: LOS ENFOQUES DE POBREZA, EXCLUSIÓN Y VULNERABILIDAD SOCIAL

La selección y definición de los conceptos que son objeto de política en el ámbito social y económico están en continuo debate teórico, ideológico y metodológico. Tal es el caso, entre otros, de los conceptos que definen los enfoques de pobreza, exclusión y vulnerabilidad social. La mayoría de los países latinoamericanos en la década de los años ochenta y noventa tuvieron planes, políticas y programas destinados a combatir la pobreza, y también algunos han definido programas contra la exclusión y la vulnerabilidad social. La definición de un concepto y del enfoque que lo subyace delimita, en gran medida, el problema observado y la forma de medirlo, por lo tanto también influye en el modo en que se tratan las soluciones de política que se desprenden de la visualización del problema<sup>4</sup>. Durante las cuatro últimas décadas las definiciones y mediciones de pobreza se han ido modificando y ampliando para incluir otras dimensiones del estándar de vida, intentando superar el enfoque de ingresos y poder sobre los bienes de mercado, incorporando preocupaciones sobre el riesgo, la pérdida de poder y voz de los afectados (R. Kanpur y L. Squire, 2002). Los éxitos y fracasos obtenidos en tales intentos han dado pie para ensayar nuevas aproximaciones conceptuales y metodológicas, de las cuales los enfoques de marginalidad, exclusión y vulnerabilidad son las de mayor presencia en el ámbito latinoamericano.

El **enfoque de marginalidad social**, presente en la discusión latinoamericana desde la década de 1960, surgió en un contexto político e ideológico de debate con el paradigma de la modernización social y con las teorías ortodoxas (neoclásicas) y heterodoxas (keynesianas, estructuralistas y marxista) del desarrollo económico. La noción de masa marginal reflejaba de forma trasmutada el concepto marxista del Ejército Industrial de Reserva (EIR), considerado funcional a la acumulación capitalista en el contexto del capitalismo dependiente latinoamericano de la segunda mitad del Siglo XX. La marginalidad social originalmente estuvo vinculado, tanto a nivel intuitivo como empírico, a dos aspectos centrales: 1) los

---

<sup>4</sup> "La forma en que se aborda la medición de cualquier fenómeno refleja el nivel de desarrollo teórico y conceptual alcanzado. A diferencia de otros campos, donde los fenómenos estudiados y medidos son moralmente neutros, como la distancia entre dos cuerpos celestes o el nivel de producto interno bruto, en el caso de la pobreza interviene inevitablemente una dimensión moral. La medición de la pobreza implica siempre dos elementos, uno positivo (o empírico) y otro normativo. El positivo se refiere a la situación observada de los hogares y personas, mientras el normativo se refiere a las reglas mediante las cuales juzgamos quién es pobre y quién no lo es. Estas reglas expresan el piso mínimo debajo del cual consideramos que la vida humana pierde la dignidad, que la vida humana se degrada. ...." (J. Boltvinik, 2003: 10).

asentamiento urbanos periféricos carentes de condiciones mínimas de habitabilidad (villas miseria, fabelas, callampas, etc.) y 2) la débil o nula inserción laboral en el proceso de acumulación de capitalista. En realidad, la idea de marginalidad usada en Latinoamérica en los años sesenta, a diferencia del EIR de origen europeo en la segunda revolución industrial, refería principalmente a la parte de la superpoblación relativa que era afuncional o disfuncional a la acumulación capitalista. En otras palabras, la categoría de marginalidad hacía una doble referencia al sistema capitalista latinoamericano, por un lado genera un excedente de población y por otro lado no precisa necesariamente de ese excedente poblacional para seguir funcionando (J. Nun; 1969 y 2001).

### ***II.1. El enfoque de pobreza***

La noción y el enfoque de pobreza es ampliamente usado en Latinoamérica para denotar situaciones de carencia e insatisfacción de necesidades (materiales e inmateriales) en que viven individuos, hogares y grupos de población. En general este enfoque ha tenido una impronta economicista, relacionando necesidades, recursos disponibles (principalmente ingresos o activos equivalentes) y nivel de vida observado. Las visiones y definiciones sobre el tema han variado a lo largo del tiempo y en distintos contextos; aunque siempre han hecho referencia a aspectos que tiene que ver con cuestiones cuantitativas y cualitativas del nivel de vida. Debajo de cierto umbral de este nivel de vida (social y políticamente definido) se presenta la pobreza. El nivel de vida puede ser considerado como un subconjunto de un concepto más amplio como es el desarrollo humano, que lo incluye pero lo desborda (PNUD, 1991; J. Boltvinik, 2003). Aunque el enfoque no ha perdido vigencia en una región como Latinoamérica que tiene un gran porcentaje de población considerada pobre, debe destacarse de todos modos que el enfoque de la pobreza no ha podido incorporar adecuadamente en sus mediciones las capacidades y otras dimensiones no relacionadas con los ingresos.

La medición de la pobreza es de los intentos más sistemáticos realizados por las Ciencias Sociales en los últimos tiempos. Desde fines del siglo XIX, entre 1892 y 1897, se realizaron algunas mediciones sobre pobreza, combinando la observación con un intento sistemático de medir su extensión y elaborando un mapa de la pobreza en Londres. Posteriormente, en el año 1901, Rowntree estudió la pobreza en York, basado en requerimientos nutricionales (J. C. Feres y X. Mancero, 2001). A lo largo del siglo XX se desarrollaron nuevos conceptos y metodologías para dar cuenta de las desventajas sociales y del bienestar de la población, algunas de ellas compatibles y complementarias entre sí, aunque otras se plantearon como alternativas excluyentes. El énfasis economicista del enfoque ha contribuido a dejarlo desprovisto de un marco conceptual más amplio que lo contenga y que permita entender y explicar la producción y reproducción del fenómeno (F. Torche, 1996; D. de los Ríos, 1996).

A pesar de todas estas observaciones, deben rescatarse algunos aportes importantes. Primero, el concepto de pobreza ha sido amplia y rigurosamente operativizado en diversos contextos históricos y sociales de las últimas décadas. En segundo lugar, ha mostrado ser una herramienta útil y poderosa para describir situaciones de insuficiencias de ingresos y precariedad en la satisfacción de necesidades básicas, y desde los años sesenta ha servido para el diseño, ejecución y evaluación de políticas y programas sociales en los países latinoamericanos. La experiencia sistemática acumulada en Latinoamérica es muy rica, principalmente en Censos de Población y Encuestas de Hogares<sup>5</sup>. En tercer lugar, la problemática a la

---

<sup>5</sup> No obstante ello, debe marcarse que también existen serias limitaciones, dado que la medición de la pobreza (principalmente en las encuestas de hogares de los países latinoamericanos) se basa en las características socioeconómicas del hogar en su conjunto, y no se pueden identificar adecuadamente diferencias por género, edad u otro atributo de las personas al interior del hogar en el acceso y distribución de los satisfactores básicos. Además, el énfasis economicista y centrado en el ingreso en la medición de la pobreza de las encuestas de hogares tampoco permite identificar otros recursos ni el uso del tiempo de los miembros del hogar (A. Damián, 2003).

que lleva el concepto tiene plena vigencia. La situación de pobreza en la población latinoamericana es de larga data y en los últimos años no ha aminorado en términos absolutos y, en muchos países, tampoco en términos relativos (CEPAL, 2002).

Hay varias formas posibles de identificar e interpretar la palabra pobreza, que no son necesariamente excluyentes ni incompatibles entre sí: necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, desigualdad, dependencia o falta de autonomía, padecimiento inaceptable, vulnerabilidad por incapacidad de respuesta, entre otras. Si bien las definiciones y mediciones de pobreza pueden estar basadas en cualquiera de estos conceptos, la gran mayoría de los estudios económicos realizados en Latinoamérica se han centrado en los tres primeros conceptos: necesidad, estándar de vida e insuficiencia de recursos. Las medidas de bienestar más utilizadas han sido la satisfacción de (algunas) necesidades básicas, el consumo de bienes o el ingreso disponible. (Feres y Mancero, 2001).

Existen varias definiciones de pobreza, y aunque en lo sustantivo hacen referencia a situaciones de carencias de bienes y servicios materiales para vivir y funcionar “adecuadamente” como miembro de la sociedad, algunos enfoques enfatizan en aspectos absolutos y otros en aspectos relativos al contexto social en el cual se define y mide<sup>6</sup>. A su vez, para poder determinar si una persona es o no pobre se suelen utilizar dos tipos de enfoques que permiten aproximarse al fenómeno: el enfoque “directo” y el “indirecto”<sup>7</sup>. Además de cada uno de estos enfoques, está una combinación entre ellos que se conoce como método integrado de medición de la pobreza (MIP) o enfoque integrado.

El **enfoque indirecto** se utiliza para medir la magnitud de la pobreza, y se basa en el cálculo de la línea de pobreza (LP), que demarcan la población pobre de la no pobre<sup>8</sup>. Usualmente se distinguen los costos de las canastas entre áreas urbanas y rurales, y dentro del área urbana se suelen distinguir, además, distintos valores de la canasta alimentaria entre el área metropolitana y los otros centros urbanos. La LP representa el monto monetario que permite a un hogar satisfacer las necesidades esenciales de sus integrantes, y se estima a partir del costo de una canasta básica de alimentos que cubre las necesidades nutricionales, tomando en cuenta los hábitos de consumo del entorno social de referencia, la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios relativos. A esta canasta se suma una estimación de los recursos que necesitarían los hogares para poder satisfacer el conjunto de las necesidades básicas no alimentarias (CEPAL, 2000 a y 2000 b).

En este método se estima también la línea de indigencia (LI) o de pobreza extrema, que define como indigentes a las personas que viven en hogares cuyos ingresos son tan reducidos que no alcanzan a cubrir ni siquiera las necesidades alimentarias y nutricionales de todos sus miembros. Es decir, son pobres los que se sitúan debajo de la LP y, dentro de este grupo son indigentes los que se encuentran por debajo de la LI. En el enfoque indirecto se han utilizado diversas metodologías para calcular la LP, que, si bien, comparten ciertos criterios básicos, los fundamentos teóricos que subyacen en cada enfoque son diferentes entre sí. Siguiendo el trabajo de Feres y Mancero (2001), se distinguen cuatro metodologías: el

---

<sup>6</sup> En este sentido, J. C. Feres y X. Mancero (2001: 11) sostienen que “la diferencia entre “absoluto” y “relativo” no estaría en la definición de pobreza, sino que son más bien interpretaciones de la manera en la que se forman socialmente las necesidades. Mientras el primer enfoque sostiene que las necesidades –o al menos una parte de ellas– es independiente de la riqueza de los demás, y no satisfacerlas revela una condición de pobreza en cualquier contexto, el segundo plantea que las necesidades surgen a partir de la comparación con los demás, y la condición de pobreza depende del nivel general de riqueza”.

<sup>7</sup> Este último clasifica a las personas como pobres cuando no tienen los recursos necesarios (principalmente dinero) para un consumo que les permita salir de la categoría de pobreza; los métodos de líneas de pobreza (LP) o de ingreso son los que usan en estos casos. El enfoque directo, en cambio, relaciona el bienestar de las personas con el consumo efectivamente realizado y determina la satisfacción o no de una o varias necesidades consideradas básicas, como nutrición adecuada, vivienda digna, escolaridad de los miembros del hogar, etc. En este caso, la metodología más utilizada es la de las necesidades básicas insatisfechas (NBI).

<sup>8</sup> M. Ravallion (1997, en J. Carpio e I. Novacovsky (comp), 1999: 333) define la línea de pobreza como “el costo monetario de un nivel de bienestar de referencia para una persona dada, en un momento y un lugar dados. Las personas que no alcanzan ese nivel de bienestar se consideran pobres, y quienes sí lo hacen se excluyen de esa calificación”.

consumo calórico, el método de los costos de las necesidades básicas, el método relativo y el método subjetivo<sup>9</sup>.

El **enfoque directo** es otra forma de conceptualizar la pobreza. Mientras el enfoque indirecto, a través de las metodologías de las LP, utiliza el ingreso o el consumo para aproximarse al nivel de vida de las personas, el directo enfatiza en las condiciones de vida de la población, observando la distancia entre esas condiciones y estándares sociales previamente definidos. Esta distancia determinará que un individuo o grupo sea definido como pobre o no pobre. El método más usado en este enfoque es el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI)<sup>10</sup>.

Las NBI permiten observar algunas condiciones de vida de individuos, viviendas y hogares, intentando observar si se satisfacen o no ciertos requisitos, como hacinamiento, nivel educativo del jefe de hogar, características de la vivienda (materiales de construcción utilizados, carencia de abastecimiento de agua potable, inadecuación de servicios sanitarios), inasistencia de los menores del hogar a establecimientos educativos. Estas condiciones de vida se suponen relacionada con la pobreza<sup>11</sup>, y serán pobres los hogares o viviendas que no satisfagan alguno de los requisitos previamente definidos. Vale remarcar que en procesos agudos de recesión o de crecimiento económico acelerado las mediciones de pobreza por un método u otro pueden arrojar valores y tendencias no coincidentes para un mismo grupo de población, como puede observarse claramente en el método integrado de medición de la pobreza.

El **método integrado** de medición de la pobreza combina los dos métodos anteriores, y fue el resultado necesario de intentar fortalecer la medición de los individuos y grupos de población en desventaja social. Se intento superar las limitaciones propias de cada método con las virtudes que aportaría su uso conjunto. En este sentido, el cruce de los resultados de la LP y las NBI genera una matriz de 2 x 2, que genera cuatro grupos de población excluyentes entre sí y que tienen características distintas y de gran utilidad para el diseño y evaluación de políticas sociales y económicas.

**Cuadro 1:** Enfoque integrado de medición de la pobreza

LP/NBI	Necesidades Básicas Satisfechas (NBS)	Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)
<b>No pobre</b>	1. Hogares no pobres	2. Pobreza inercial (Estructural)
<b>Pobre</b>	3. Pobreza reciente (pauperizados o coyuntural)	4. Pobreza crónica (Total)

<sup>9</sup> De forma breve, dado que no es el objetivo del presente trabajo, se describen las características de cada una de estas metodologías. La LP bajo la concepción de la metodología del consumo calórico corresponde al nivel de ingreso o gasto que permite el consumo de una cantidad predeterminada de calorías, que se obtiene de estudios nutricionales específicos de cada sociedad. El método del costo de las necesidades básicas utiliza una canasta básica integrada por diversos bienes (alimentarios y no alimentarios) y servicios, y la LP es el gasto que realizan los hogares para adquirir esa canasta. El método relativo fija la LP en relación a los ingresos medios del país de referencia, es decir, estar incluido en una situación de pobreza para un grupo se entiende en relación al nivel y calidad de vida de otros grupos y de la sociedad en su conjunto. Por último, el método subjetivo enfatiza en que cada individuo o grupo de ellos puede definir su propia situación; la definición la realiza la misma población y no quien realiza el estudio y la medición. Generalmente, este método ha utilizado el ingreso como indicador indirecto de bienestar, y por eso se incluye dentro de los métodos indirectos aunque no necesariamente lo sea por sí mismo. Para profundizar en estas metodologías véase J. C. Feres y X. Mancero (2001: Cap. III); M. Ravallión (1997, en J. Carpio e I. Novacovsky, 1999) y R. Kanpur y L. Squire (2001, en G. Meier y J. Stiglitz).

<sup>10</sup> Dentro del enfoque directo suele ubicarse también el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

<sup>11</sup> Es necesario remarcar que este método mide el número de hogares que no satisfacen alguna necesidad básica, en donde la clasificación de pobreza del hogar, al igual que los otros métodos, queda a criterio del investigador.

Los no pobres y con sus necesidades básicas satisfechas (NBS) son hogares en condiciones de integración social, es la situación objetivo de referencia de las políticas de lucha contra la pobreza. El segundo cuadrante define a los hogares con ingresos suficientes para no ser considerados pobres pero que tienen por lo menos una NBI, y se les denomina también como pobres inerciales. El tercer cuadrante define a los pauperizados o pobreza reciente, que poseen ingresos o consumos insuficientes pero que tienen NBS. El cuarto cuadrante define a los pobres por ingreso y con NBI: estos hogares son definidos en pobreza crónica.

Han existido varias formas de estudiar la relación entre población y pobreza, tal como sostiene M. Livi-Bacci (1995). Un primer enfoque se relaciona con la descripción demográfica, responde a interrogantes sobre el número de pobres y sus características demográficas, tales como fecundidad, mortalidad, distribución territorial, migración, estructura por edades, estructura familiar, etc. Un segundo enfoque es más de nivel macro y busca responder interrogantes que relacionan el ritmo de crecimiento de la población, con el crecimiento económico y la pobreza. Este enfoque está contenido en la discusión de carácter más general sobre las interrelaciones a mediano y largo plazo entre las variables de población y las del proceso de desarrollo. Un tercer enfoque opera a nivel micro, e intenta responder a interrogantes que se vinculan con los fenómenos y comportamientos demográficos en relación a las capacidades de individuos, hogares y comunidades para salir o entrar en situaciones de pobreza. La emigración sería un ejemplo claro sobre como los individuos con sus comportamientos definen estrategias para afrontar o escapar las situación de pobreza.

## *II.2. El proceso de exclusión social*

La complejidad que ha adquirido la sociedad mundial y la velocidad de los cambios en las reglas de juego del proceso de producción, distribución y consumo han puesto de relieve la necesidad de identificar procesos y mecanismos que generan y propagan situaciones de desventajas sociales. Esto chocó con las capacidades heurísticas limitadas del enfoque de pobreza, por la ausencia de un marco conceptual que lo contenga e integre teóricamente en los problemas más generales del desarrollo, contribuyendo, en gran medida, a que emergieran enfoques más abarcativos como los de exclusión y vulnerabilidad. Estos enfoques pueden incluir —y eventualmente superar o complementar— el concepto de pobreza. El concepto de exclusión social y el enfoque que los subyace ha surgido, en cierto modo, con estas promesas.

El enfoque de la exclusión social enfatiza en los procesos de debilitamiento y ruptura de los vínculos sociales que unen al individuo con la comunidad y la sociedad de referencia, dificultando o anulando la posibilidad del intercambio material y simbólico. El reverso de la exclusión es la integración social, y la exclusión también puede ser entendida como un gradiente extremo del nivel de integración que genera un sistema socioeconómico. La debilidad en la capacidad de integración social resulta de los procesos de exclusión que genera el sistema social y también de ciertas características de los individuos excluidos; las políticas públicas tienen, en este contexto, el objetivo múltiple y simultáneo de compensar o modificar los factores que llevan a la exclusión, principalmente vinculados al mercado de trabajo.

El desempleo es una de las manifestaciones de la exclusión, en este caso del empleo, aunque esta no sea la única dimensión relevante en la que se ha utilizado el concepto. De hecho, la inclusión social es la combinación de lo que generalmente se ha considerado como los tres pilares básicos de la integración social en el período del Estado Benefactor: vivienda, familia y trabajo. Las variables de población interactúan con estos tres pilares, y pueden contribuir a acentuar los procesos integración o de exclusión. La centralidad del trabajo en las sociedades modernas ubica a la exclusión del mercado de trabajo, del empleo y de los empleos de buena calidad como aspectos centrales en el diseño de las políticas públicas, pues afecta gravemente los otros dos pilares de la integración social. En este sentido, el proceso de

exclusión está enraizado en las relaciones sociales que genera un determinado modo de producción y distribución, y en un plano más concreto de análisis en el modelo de desarrollo que se expresa social y territorialmente en las relaciones de competencia entre capitales, en las relaciones salariales y en las regulaciones que impone el Estado al funcionamiento de los diversos mercados de bienes y servicios.

Desde distintas tradiciones académicas pueden distinguirse diversos usos y cosmovisiones respecto al concepto, y ese es el caso entre las tradiciones europea continental (en particular francesa) y la tradición anglosajona (inglesa particularmente), por sólo nombrar las de mayor influencia en el debate latinoamericano de los últimos años. Organismos internacionales con presencia y trayectoria en la región, como CEPAL, OIT, PNUD y BM incorporaron en sus publicaciones oficiales el concepto con diversa intensidad y formas de uso. En síntesis, aquí se pretende enfatizar que la discusión sobre los problemas que trae aparejado el concepto de exclusión tiene trayectoria en la región; el desafío y la novedad radican en el intento de sistematización y de aplicación en el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas y de población.

Sin pretensión de hacer una síntesis exhaustiva del tema —dado que excede los objetivos del presente trabajo— distinguiremos, siguiendo a varios autores ( C. Clert, 1999; P. Barros, 1996; D. de los Ríos, 1996; F. Torche, 1996 y C. García Serrano et al, 2000), cuatro enfoques o paradigmas de la exclusión social que poseen diferentes concepciones sobre el orden social y sobre la relación entre el individuo y la sociedad: 1) paradigma de la solidaridad, 2) paradigma de la especialización, 3) paradigma clasista y, 4) paradigma sistémico. Vale remarcar, además, que en cada uno de estos paradigmas hay diversas corrientes e interpretaciones, sin que cada uno de ellos constituye un todo homogéneo.

El **paradigma de la solidaridad** tiene su origen en la tradición republicana francesa, y la exclusión es entendida como una anomalía, opuesta a la integración. Concibe a la sociedad como un todo integrado desde una moralidad y un ethos común; la exclusión dificulta la participación plena de los ciudadanos y debilita los lazos que unen al individuo con la sociedad. La contracara de política es fortalecer la inclusión, integración y pertenencia de los excluidos, asegurando sus derechos de ciudadanía para una inserción plena a la sociedad. La categoría de ciudadano hace referencia a una situación de pertenencia, igualdad y comunidad a la sociedad que los contiene como individuos; por lo tanto, la exclusión lleva implícito el imperativo moral de superar esa situación, lo que debiera ser asumido como problema por la sociedad en su conjunto.

El **paradigma de la especialización** proviene de la tradición liberal y neoclásica angloamericana, y parte de la visión que los individuos compiten en el mercado, con distintos intereses y capacidades pero que actúan de forma coordinada en función de determinados fines. La integración se da por la especialización de los individuos en el sistema económico, sin implicar necesariamente desigualdad. La sociedad es una red de intercambios que se expresa en el mercado, y la exclusión implica una discriminación que provoca una restricción en los intercambios que el individuo puede realizar, de acuerdo a sus propios intereses, en su vida en sociedad. Dentro de la concepción metodológicamente individualista de este enfoque, la exclusión puede ser una elección voluntaria del individuo y la sociedad debe asegurar, en términos de política pública, la igualdad de oportunidades para la libre elección del individuo.

El **paradigma clasista o monopólico** reconoce influencias teóricas del marxismo y de la socialdemocracia europea, en donde el sistema socioeconómico contiene —incorporados en su forma normal de funcionamiento— mecanismos de exclusión; la exclusión es estructural al sistema. La integración implica modificar relaciones de poder, histórica y culturalmente constituidas, en donde algunos sectores o clases sociales tienen la capacidad coercitiva (monopólica) de definir las reglas de juego que permiten una mayor o menor integración social. En este sentido, el conflicto está siempre latente entre las clases sociales con intereses contrapuestos, suscribiendo a la tesis de que el sistema genera, necesariamente, una gran masa de excluidos de los beneficios del sistema. La profundización de los derechos ciudadanos es fuente de integración, pero se requieren profundos cambios a nivel sistema socioeconómico capitalista.

El **paradigma sistémico** emergió con mayor fuerza en las últimas décadas del siglo XX, y postula que el sistema social está compuesto de subsistemas, en donde existe una tendencia a una diferenciación funcional creciente en la medida en que la sociedad se complejiza. Estos subsistemas operan a partir de un código operacional propio y específico. En este enfoque se postula el principio de equifinalidad, en donde existe multiplicidad de conductas posibles, incluso frente a los mismos impulsos externos. Estas pueden desembocar en distintos estados finales posibles para los individuos, los hogares y las comunidades. La inclusión se basa en la posibilidad de los individuos de acceder a los diferentes subsistemas, manejando sus propios códigos de comunicación. Los subsistemas relevantes para la inclusión o la exclusión son: el político, económico, jurídico, educacional y el de salud.

De los paradigmas aquí presentados, el más utilizado en las políticas públicas en el caso latinoamericano han sido, quizás, los de la vertiente francesa y anglosajona, aunque ello no quita la fertilidad cruzada y el uso conjunto y paralelo de los demás paradigmas. No obstante, cabe reconocer que el concepto no alcanzó a estar incorporado sistemáticamente ni articuló políticas en los ministerios de los países de la región, más allá de algunos casos específicos y muy parciales. La introducción del enfoque de exclusión social no ha estado exenta de críticas, orientadas básicamente a cuatro aspectos: 1) la adecuación y pertinencia del concepto, de origen europeo, a la heterogénea realidad latinoamericana; 2) la novedad y aporte real al diseño, ejecución y evaluación de políticas y programas sociales; 3) la dificultad y utilidad de la operacionalización del concepto; y 4) la imposibilidad de abordar un proceso social fuera (excluido) de la sociedad. En defensa del enfoque, Carine Clert (1996 y 1997) sostiene que la especificidad del enfoque de exclusión está en su carácter multidimensional y en el énfasis en procesos dinámicos y multicausales.

Como puede deducirse de los párrafos anteriores, el concepto de exclusión ha tenido múltiples definiciones y formas de uso en el contexto europeo y latinoamericano de los años noventa. Una definición demasiado amplia hace perder especificidad al concepto, y una demasiado estricta y aplicable a una situación particular hace perder el carácter general y aplicable a diversos contextos. La contextualización de la definición a la sociedad de referencia torna relativa su delimitación, pero el denominador común a distintas situaciones es el debilitamiento duradero y progresivo de los lazos que unen al individuo, los hogares y grupos con su sociedad inmediata. Como sostiene D. de los Ríos (1996:58), “las exclusiones relevantes serán aquellas que inicien o perpetúen ciclos de desintegración permanentes e intensos y que como tales pueden ser revertidos a partir de políticas de intervención social, que aseguren una integración básica de los ciudadanos a la vida social”.

De forma esquemática y resumida, los rasgos sobresalientes del enfoque de la exclusión social tienen relación con:

- Debilitamiento progresivo y permanente de los lazos que unen a los sujetos con la sociedad, estableciendo un gradiente entre los que están dentro (incluidos) y los que están fuera (excluidos) del entramado social que se toma como referencia;
- La exclusión, como un proceso dinámico, multidimensional y multicausal, que se va transformando, que coexiste y se retroalimenta con las transformaciones de la sociedad, es un proceso y no una situación estática, que se expresa en el ámbito laboral (desempleo, ausencia de ingresos), en la vivienda, la salud, la segregación residencial, etc.;
- Proceso histórico-cultural, que enfatiza en las relaciones sociales que generan exclusión más que en atributos individuales o grupales (no existe la exclusión de un individuo aislado, al estilo de Robinson Crusoe, por ejemplo);
- Mirada territorial, en la medida que *localiza* los procesos de exclusión y permite diferenciar las fuerzas excluyentes que operan en los mercados e instituciones de diversos territorios;
- Una aproximación conceptual que potencialmente permite integrar factores micro (comportamientos individuales y grupales), meso (comportamientos institucionales) y macro (comportamientos de agregados sociales) en el análisis del proceso de exclusión.

Lo anterior permite, además, el análisis temporal, observando las interrelaciones que se producen en los procesos a corto, mediano y largo plazo. Varios autores han hecho hincapié en el carácter multidimensional del enfoque, rescatando y distinguiendo tres dimensiones analíticas: socioculturales, económicas y política-jurídica (C. Clert, 1996 y 1999; OIT, 1996). La multidimensionalidad del enfoque implica focalizar la atención en la interrelación dinámica y compleja de estas tres dimensiones, de modo de poner de relieve y entender la situación de individuos, grupos y comunidades en estos procesos. De este modo, el enfoque releva, por ejemplo, cómo la pérdida del empleo es no sólo la disminución de ingresos provenientes del trabajo sino que también es la marginación de las instituciones del trabajo (organizaciones sindicales.), de los sistemas de salud, de la seguridad social y, en consecuencia, contribuye a debilitar los intercambios materiales y simbólicos con la comunidad de referencia. La exclusión no es una situación absoluta o que puede ser analizada simplemente de forma dicotómica (inclusión-exclusión), sino que constituye una situación gradual y de mayor complejidad, en la que se complementan las tres dimensiones mencionadas. Para un mismo individuo, grupo o comunidad pueden coexistir procesos que lo ubican como incluido en una dimensión pero excluido en otra; incluso, una dimensión de la exclusión puede potenciar o contribuir a profundizar otra.

La **dimensión económica** es la que ha estado más presente en los enfoques de medición de la pobreza (exclusión de obtener ingresos adecuados), y dice relación con la incapacidad de acceder a los medios que facilitan la participación en los intercambios productivos (tierra, acceso al crédito, conocimientos, entre otros). Los excluidos desde la dimensión económica no pueden acceder a un ingreso necesario para participar sin desventajas en los intercambios productivos. En este contexto, el mercado de trabajo y las características del empleo que genera el sistema socioeconómico son asuntos centrales, dado que es la principal fuente de ingresos de personas (OIT, 1999). En la región esta dimensión muestra que los problemas laborales expresados en el desempleo, el subempleo y la precariedad laboral afectan a mucho más de un tercio de la fuerza de trabajo<sup>12</sup>.

La **dimensión política-jurídica** enfatiza en la desigualdad en el acceso y ejercicio de los derechos de ciudadanía básicos, ya sean estos de índole civiles, políticos o sociales. Esto implica menores probabilidades de participación efectiva en la toma de decisiones, y las capacidades de organización, representación colectiva y acceso al sistema de justicia de los sujetos y grupos excluidos. Las mujeres, los jóvenes y los inmigrantes, por ejemplo, muestran una menor participación y subrepresentación en las esferas de decisión del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil latinoamericana. La exclusión es un concepto opuesto al de ciudadanía, ya que éste se asienta en la igualdad de los individuos en tanto miembros con derecho pleno en la sociedad.

La **dimensión sociocultural** hace referencia a la falta de participación en las redes sociales primarias y secundarias, y se refiere, fundamentalmente, a los valores y pautas de conducta que guían a los miembros de la sociedad. Los procesos en esta dimensión originan tres tipos de situaciones que favorecen el proceso de exclusión. Primero, precariedad de las relaciones entre los ciudadanos y las instituciones sociales, tornando “invisibles” o “mudos” a sujetos y grupos de población con menor capacidad de representación corporativa (habitantes del medio rural, indígenas, minorías étnicas, entre otros). En segundo lugar, exclusión cultural, es decir, no pertenencia a la cultura dominante por razones de idioma, valores, etnia, conductas, lugar de nacimiento, acceso a medios de información y comunicación, entre otras. Un tercer nivel de exclusión sociocultural es la ruptura y ausencia de integración con la sociedad, que es un nivel mayor que la exclusión de las instituciones y de la cultura dominante o hegemónica.

Las tres dimensiones de la exclusión implican la existencia de grupos de población privados o limitados en el aprovechamiento de las oportunidades sociales, económicas, culturales y políticas existentes. La interdisciplinariedad del concepto permite complementar los estudios de pobreza con aspectos importantes, como los derechos de ciudadanía y las particularidades identitarias vinculadas con la etnia,

---

<sup>12</sup> En el caso de Guatemala, por ejemplo, los problemas laborales afectan a más de dos tercios de la población, y las mujeres, los indígenas y los trabajadores rurales padecen en mayor grado estas formas de exclusión (Informe de Desarrollo Humano 2000. Guatemala: la fuerza incluyente del Desarrollo Humano. PNUD.)

género, edad, religión o preferencias de individuos y grupos específicos. Los procesos de exclusión son diferentes en distintos territorios y en distintos momentos del tiempo; el dinamismo del concepto se resiste a ser cristalizado en un único modelo conceptual. La multicausalidad del fenómeno de la exclusión ha generado varios “cruces” con diferentes tipos de variables, entre otros con la variable ambiental. La visión del hábitat como un doble escenario, físico y social, pone como evidencia que la exclusión social es paralela y coexiste con la exclusión espacial, subrayando las mutuas influencias e interacciones entre cuatro dominios en los que se desenvuelve la vida humana: personas, medio físico, organización social y tecnología (J. A. Corraliza Rodríguez, 1998).

Pueden distinguirse varias categorías principales de exclusiones que atentan contra la igualdad de oportunidades de los individuos y hogares, las que dependen del objeto de estudio (proceso de exclusión), del entorno sociocultural y del tipo de intervención de política para mitigarla. En el caso de Guatemala, se ha enfatizado en factores como los ingresos, las áreas de residencia, la etnia, el género y la edad (PNUD, 2000). Otro ejemplo ilustrativo es un estudio hecho en Chile para evaluar las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión realizado por O. Mac-Clure y R. Urnameta (1996), los que distinguen tres categorías principales: 1) exclusión del acceso de bienes y servicios, 2) Exclusiones del mercado laboral y, 3) Exclusión del desarrollo económico. Estas categorías de exclusión son transversales e interactúan de forma específica con las dimensiones expuestas anteriormente, ubicando a la pobreza sólo como un campo específico de acción en las políticas de lucha contra la exclusión social.

En el caso del acceso de bienes y servicios, esta categoría de exclusión se aproxima al enfoque de la pobreza, y proviene fundamentalmente de la insuficiencia de poder adquisitivo y de la estructura de la distribución del ingreso. En algunos casos, las insuficiencias de poder adquisitivo son cubiertas, aunque sea parcialmente, por la provisión de servicios públicos y subsidios. En la segunda categoría —la exclusión del mercado laboral, que incluye, siguiendo a OIT (1999), la exclusión del empleo y de empleos de calidad— los elementos centrales son las tasas de participación, el desempleo y la precarización laboral, dado que dan lugar a una exclusión del bienestar social tanto en términos materiales como simbólicos de los grupos afectados. En la tercera categoría, la exclusión del desarrollo económico enfatiza las formas en que distintos grupos participan y se benefician (o no) del desarrollo: esta categoría se relaciona con factores institucionales y estructurales que operan sobre la producción, distribución y uso de bienes y servicios.

De este modo, el enfoque de exclusión social se relaciona con la forma en que funciona el sistema social, centralizando su preocupación en cómo y por qué el sistema socioeconómico genera sistemáticamente procesos que excluyen o incluyen socialmente a individuos y grupos en un lugar y tiempo determinado. Por lo tanto, este enfoque tiene implícito nociones normativas y valóricas respecto a qué se entiende y cómo se fundamenta la integración de los excluidos a su sociedad de referencia. Más allá del estado incipiente de desarrollo de este enfoque en Latinoamérica, su interdisciplinariedad debiera permitir abordar aspectos complejos como, por ejemplo, la configuración económica de los territorios, la distribución territorial de la población, los empleos y el bienestar. La complementación del enfoque de la exclusión social con otros enfoques novedosos que están en pleno proceso de desarrollo, como el de la vulnerabilidad social, están contribuyendo a un cambio epistemológico que pareciera estar ocurriendo en las ciencias sociales en las últimas décadas.

A lo largo de la década pasada se han utilizado diversos modelos de medición de la exclusión social, de acuerdo a campos temáticos específicos y contextos sociales de referencia. Sin pretensión de hacer una síntesis de la multiplicidad de modelos existentes, resulta interesante citar el modelo presentado en G. Quinti (1999, en J. Carpio e I. Novacovsky, 1999: 289-305), dado que ha sido utilizado en algunos países centroamericanos en la década pasada. Este trabajo entiende la exclusión social como un proceso de segundo grado, producido por la interacción de múltiples procesos y factores que afectan a individuos y grupos, impidiéndoles acceder a 1) a un mejor nivel y calidad de vida; 2) a desarrollar o utilizar sus capacidades actuales y potenciales.

Si bien el modelo de medición de exclusión social presentado por estos autores es reducido, permite identificar varios factores de riesgo y campos temáticos de interés, además de recoger experiencias de diversos lugares regionales y extrarregionales. Los factores de riesgo identificados en el trabajo de G. Quinti (1999) están relacionados básicamente con:

1. Dificultad de acceso al trabajo,
2. dificultad de acceso a la renta y el capital (asimilado a las mediciones de pobreza),
3. Precariedad familiar,
4. Existencia de procesos de discriminación de género, étnicos, lingüísticos, religiosos, políticos, etc.;
5. Dificultad de acceso a servicios sociales, la información y la cultura,
6. Hostilidad ambiental,
7. Abandono social,
8. Descalificación por factores epidemiológicos

Los campos temáticos identificados son cuatro. En primer lugar está la descalificación, que afecta la calidad de vida a través del desempleo, indicadores de salud, educación y otros. En segundo lugar, la desorientación cognoscitiva, que afecta la capacidad de control sobre el entorno de los individuos a través de las representaciones y visiones que tienen de la realidad en la que viven. En tercer lugar, el desorden institucional, que tiene relación, entre otros aspectos, con la participación ciudadana y el acceso a los servicios públicos. Por último, la pérdida o falta de recursos humanos calificados, medida con indicadores tales como el desempleo juvenil, el desempleo intelectual, etc. A partir de los indicadores de los cuatro campos temáticos se calcula un índice general de exclusión social a partir de una medida ponderada que toma como referencia comparativa países de mayor nivel de desarrollo.

Más allá de las diversas dimensiones y variables que pueden utilizarse en la conceptualización y medición de la exclusión social, lo importante para el diseño y aplicación de políticas públicas es rescatar las dimensiones relacionales y sociales del proceso, en donde las actividades y productos que brinden las políticas a los grupos de población identificados como excluidos necesitan identificar las raíces del fenómeno y no sólo las consecuencias que se observan en la superficie de este fenómeno tan generalizado en la América Latina de inicios del Siglo XXI.

### ***II.3. Concepto, enfoque y mediciones de la vulnerabilidad social y sociodemográfica***

Desde mediados de los años noventa del siglo pasado la eclosión de estudios sobre vulnerabilidad social parece haber sido estimulada por varios trabajos pioneros, en particular de trabajos de investigadores vinculados con organismos internacionales como Naciones Unidas, Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>13</sup>. Estos trabajos destacan que la mayor debilidad objetiva de los pobres para enfrentar su supervivencia cotidiana o, con mayor razón, las crisis económicas, podrían ser

---

<sup>13</sup> En un contexto de creciente proliferación de investigaciones y evaluaciones 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 de 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, hogares y comunidades. Entre otros, véase: C. Moser, 1996, 1997 y 1998; R. Kaztman et al, 1999a y 1999b; R. Kaztman, 2000; CELADE, 1999 y 2001; M. Villa, 2001; R. Pizarro, 2001; Attanasio y Székely 1999; CEPAL, 2000a; Banco Mundial 2001; BID, 2000b; J. Rodríguez, 2000a y 2001; G. Esping-Andersen, 2000.

contrarrestadas con una adecuada gestión de sus recursos o activos disponibles, independientemente de que sus ingresos sean escasos (C. Moser, 1998; Attanasio y Székely, 1999). De esta aproximación, que relaciona vulnerabilidad y pobreza, se deriva dos cambios radicales en los supuestos de las políticas dirigidas a los pobres: 1) en vez de enfatizar su carencia de ingresos sería necesario contribuir a una apropiada dotación y movilización de sus recursos y capacidades, es decir enfatiza más bien los recursos que los sectores pobres tienen más que observar los que no tienen (M. Villa 2001; CEPAL-CELADE, 2001; C. Filgueira y A. Peri, 2004), 2) la vulnerabilidad es entendida como el riesgo a que se materialice la caída en los niveles de bienestar, y marca el camino que sigue el empobrecimiento, su contracara es la movilización de recursos y la activación de estrategias para prevenir y revertir el empobrecimiento.

En este trabajo la noción de vulnerabilidad es entendida como una situación y un proceso multidimensional y multicausal, en la que confluyen simultáneamente la exposición a riesgos, la incapacidad de respuesta<sup>14</sup> y adaptación<sup>15</sup> de individuos, hogares o comunidades, los cuales pueden ser heridos, lesionados o dañados ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas que afectan su nivel de bienestar y el ejercicio de sus derechos. De allí que la vulnerabilidad se emparenta con otras nociones que se expresan 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* permanente que paraliza, incapacita y desmotiva la posibilidad de pensar estrategias y actuar a futuro para lograr mejores niveles de bienestar y como *degradación* de las condiciones que permiten una vida plena y saludable (G. Busso, 2001 y 2004).

La noción de vulnerabilidad suele ser acompañada con diversos adjetivos que delimitan “a que” se es vulnerable (J. Rodríguez, 2001). De este modo, puede encontrarse una creciente bibliografía que utiliza la noción desde diversos enfoques y acepciones. La noción no es nueva en las Ciencias Sociales, su uso más tradicional ha tenido relación con enfoques vinculados a temas económicos, jurídicos, ambientales 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 dinámica y 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 a lo largo del tiempo.

La noción de vulnerabilidad incluye la exposición a riesgos sociales y naturales que pueden afectar negativamente ingresos, consumos y de otras dimensiones del bienestar material y no material de la población, como es 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. Diversas investigaciones comparativa entre países (O. Atanasio y M. Székely, 1999) y entre ciudades (G. Rojas García, 2003) han ensayado mediciones en donde se examinan los diversos factores condicionantes del riesgo en que un hogar viva en situación de pobreza, en este sentido, puede distinguirse la vulnerabilidad **a** la pobreza y la vulnerabilidad **por** pobreza. Las líneas de demarcación entre los diversos enfoques de las desventajas sociales 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 (CEPAL, 2002).

---

<sup>14</sup> La capacidad de respuesta se vincula a tres aspectos: 1) la dotación y composición de recursos o activos que disponen individuos, hogares o comunidades; 2) las estrategias de uso y reproducción de activos para hacer frente a las variaciones del entorno; 3) apoyos externos y redes de protección social de organizaciones públicas nacionales y extranjeras, entidades privadas, etc.

<sup>15</sup> La noción de adaptabilidad puede ser proactiva y no necesariamente unidireccional del entorno a la unidad de referencia (individuo, hogar o comunidad), por tanto también debe entenderse en el contexto de formas de relación que incluyen la complementariedad, reciprocidad y solidaridad. Si bien la capacidad de respuesta puede distinguirse de la habilidad de adaptación, a fin de aligerar la exposición en adelante sólo se hará referencia a la capacidad de respuesta.

La noción de vulnerabilidad social tiene como potencialidad contribuir a identificar individuos, hogares y comunidades que por su menor dotación de activos y diversificación de estrategias tienen menor capacidad de respuesta y resiliencia, por lo tanto por su situación de desventaja social están expuestos a mayores niveles de riesgo por alteraciones significativas en los planos sociales, políticos y económicos que afectan sus condiciones de vida y la capacidad de habilitarse por sus propios medios o por ayuda externa. Planteada de este modo, el enfoque de la vulnerabilidad excede, a la vez que incluye, la dimensión de ingresos que tradicionalmente se ha medido desde el enfoque de la pobreza. La noción de riesgo implícita en el concepto de vulnerabilidad 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.

En conjunto con las estrategias, los activos (o recursos) condicionan la capacidad de respuesta que tendrán los individuos, hogares y comunidades a los riesgos naturales y sociales. Al hacer referencia a la capacidad de respuesta, el abordaje analítico centrado en la vulnerabilidad enfatiza en la cantidad, calidad y diversidad de los recursos o activos que pueden movilizarse para prevenir, afrontar o reaccionar ante un riesgo de origen social o natural. Los activos más relevantes comprenden los siguientes aspectos (G. Busso, 2001 y 2003):

- **Activos físicos.** Incluye *medios de vida*: vivienda, animales, recursos naturales, bienes durables para el hogar, transporte familiar, etc., para mantener y reproducir la vida; incluye también *medios de producción*, como los bienes usados para obtener ingresos o intercambiar bienes (herramientas, maquinarias, transporte para uso comercial, etc.).
- **Activos financieros.** Ahorro monetario, créditos disponibles (cuenta corriente, tarjetas de crédito, créditos de almacenes, etc.), acciones, bonos y otros instrumentos financieros de uso habitual en el sistema financiero formal e informal (préstamos familiares, fiado del almacén, etc.).
- **Activos humanos (o capital humano).** Comprende los recursos de que dispone el hogar en términos de cantidad y calidad de su fuerza de trabajo y el valor agregado en inversiones en educación y salud para sus miembros.
- **Activos sociales o capital social.** Estos activos son intangibles (denominados por la literatura especializada como capital social) y se basan en relaciones, a diferencia del capital humano, que está instalado en personas y de los recursos físicos, que están en los derechos. Se trata de un atributo colectivo o comunitario e incluyen vínculos solidarios, lazos de confianza y relaciones de reciprocidad articuladas en redes interpersonales.
- **Activos ambientales.** Son características y atributos del ecosistema y la biosfera; se relacionan con el nivel de bienestar, la calidad de vida y la sustentabilidad de una sociedad a partir de su proceso de reproducción de individuos, hogares y comunidades en un territorio específico.

Los activos no son necesariamente ingresos, aunque por diversas vías permiten obtener ingresos. Desde la perspectiva del ingreso que generan los activos, el ingreso per cápita es 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 que usan esos 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>16</sup> (O. Attanasio y M. Székely, 1999). En el plano del hogar, el ingreso per cápita de

<sup>16</sup> O. Attanasio y M. Székely (1999: 320-323) expresan el ingreso per capita (Y) del siguiente modo:

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

un individuo está relacionado con el tamaño y composición etaria de ese hogar, con la cantidad y diversidad de activos disponibles, 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 de ingresos o equivalentes; el enfoque de vulnerabilidad agrega mayor complejidad en la medida en que intenta centrarse en todos los componentes citados. A nivel de individuos y hogares, la movilización de activos es una **estrategia** (adaptativa, defensiva o de aprovechamiento de oportunidades). Las estrategias ligan los diversos tipos de activos que poseen los hogares a los cambios en el conjunto de oportunidades con los que se vinculan, es decir con los cambios ocurridos en los mercados, el Estado y la sociedad civil. Las estrategias se expresan en conductas individuales que se adoptan en el hogar para prevenir, enfrentar riesgos, adaptarse a circunstancias cambiantes o mejorar la condición actual. Algunas estrategias relevantes a escala personal y domésticas se relacionan con:

- Nupcialidad y constitución de hogares.
- Preservación de la vida y cuidado de la salud
- 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.
- Cooperación familiar, extrafamiliar y comunitaria

En el ámbito de la población y el desarrollo la vulnerabilidad es entendida como una combinación de riesgos que entrañan dificultades o desventajas potenciales en la capacidad de respuesta y adaptación de individuos, hogares y comunidades en los planos del bienestar y ejercicio de derechos. De este modo, la noción de **vulnerabilidad sociodemográfica** es entendida como el espacio analítico en donde confluyen fenómenos que definen situaciones de desventajas relativas de los actores (individuos, hogares o comunidades) para enfrentar riesgos de origen externo y de debilidades internas a raíz de la intervención de factores (tendencias, características, conductas) relacionados con las variables de la estructura y dinámica de la población. Las desventajas sociales que contribuyen a generar y reproducir los factores demográficos (patrones migratorios y de asentamiento territorial, conductas reproductivas y de cuidado de la salud, etc.) están enmarcados a procesos demográficos de larga duración ( conocidos en la literatura como Transición Demográfica, Transición Epidemiológica, Transición Urbana y de la movilidad) y vinculados a los retos cotidianos que enfrentan los hogares latinoamericanos en la búsqueda de su sobrevivencia económica e integración sociocultural (J. Rodríguez, 2001; CEPAL, 2002).

Conductas sociodemográficas que tienen como resultado una fecundidad alta y temprana, elevados índices de dependencia demográfica en el hogar, jefatura de hogar muy joven o muy anciana, inadecuados cuidados de la salud y la localización residencial en áreas riesgosas, entre otras variables, configuran, en ciertas condiciones sociales, una situación de **desventaja adicional** para individuos, hogares y grupos de población (CEPAL-CELADE, 1995 y 2001; CELADE-BID, 1996; J. Rodríguez, 2000 y 2001; BID, 2000). Esto contribuye, de forma concomitante con otras variables, a reproducir intra e inter generacionalmente situaciones de vulnerabilidad específicas (ambiental, económica, educativa, etc.) en el corto y largo plazo para diferentes agrupaciones de población. La particularidad y la ventaja de los movimientos de las variables de población es que pueden ser observadas a mediando y largo plazo con márgenes razonables error, determinando escenarios inerciales que constituyen la base humana del modelo de desarrollo (G. Busso, 2003 y 2005).

---

donde el ingreso per cápita del individuo  $i$  ( $Y_i$ ) se relaciona con el acervo de activos tipo  $a$  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 a que pertenece la persona  $i$  es  $j$ , y la cantidad de tipos diferentes de activos se representa por  $s$ ;  $k$  indica la cantidad de personas que reciben transferencias o legados ( $T$ ). Por último,  $N$  representa el tamaño del hogar del individuo  $i$ .

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, es decir a que tipo de riesgo se está expuesto. Del marco analítico surgen algunos factores complejos que influyen en los niveles de riesgo a los que están expuestos los individuos, hogares y comunidades, tales como la calidad y pertinencia de la información que manejan los grupos 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. Estos factores tornan la medición del fenómeno más compleja, dificultando las mediciones sintéticas y comparables.

En el plano social, y principalmente en las encuestas de hogares<sup>17</sup>, una de las principales informaciones que deberían generarse es la relativa a la dotación de activos y las estrategias de uso y reproducción de activos utilizadas por individuos, hogares y los colectivos de población a un determinado nivel de agregación territorial<sup>18</sup>. El trueque, la venta y otros tipos de arreglos estratégicos que se pueden realizar con los recursos y 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 que tienen 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 y hogares. La existencia y formas de funcionamiento de estas organizaciones y redes afectan la medición y comparabilidad de la vulnerabilidad entre diferentes comunidades.

Las políticas públicas a escala nacional y local pueden ser 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 en la sociedad contemporánea.

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

---

<sup>17</sup> Las encuestas de hogares y los censos de población, principales fuentes de información secundaria utilizadas para identificar desventajas sociales y carencias específicas, están diseñadas principalmente para trabajar con el enfoque de pobreza, siendo claramente insuficientes para trabajar con otros enfoques, como el de exclusión o el de vulnerabilidad.

<sup>18</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), en las propuestas de Néida Perona et al (2001) y en G. Rojas García (2003). Para el caso español puede consultarse Carlos García Serrano et al (1998). Sobre distintos intentos de medir la vulnerabilidad social y sociodemográfica, ver G. Busso (2001 y 2004).

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 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, que requiere combinar metodologías cuantitativas y cualitativas para su abordaje. De todos modos, en la etapa preliminar 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.

Sin pretensión de enumerar exhaustivamente las dimensiones de la vulnerabilidad social, se presentan dimensiones de análisis y las variables que han sido utilizadas en diversos trabajos, las cuáles constituyen aspectos relevantes para estudios empíricos<sup>19</sup> de las características de los hogares:

- **Hábitat:** condiciones habitacionales y ambientales. Variables indicativas: Tipo de Vivienda, Forma de tenencia, Hacinamiento, Saneamiento e infraestructura urbana, Equipamiento Vivienda, Infraestructura urbana y posibilidad de acceso, Riesgos de origen ambiental.
- **Capital Humano.** Variables indicativas: 1) Educación: Años de escolaridad, Alfabetismo y asistencia escolar, Título obtenido; 2) Salud: Discapacidades, Desnutrición, Salud reproductiva, Morbilidad; 3) Experiencia laboral: Trabajos previos
- **Económica** (inserción laboral e ingresos). Variables indicativas: Condición de actividad, Tipo de inserción laboral, Desempleo, Subempleo visible e invisible, Informalidad, Ingresos, fuentes y montos, Pobreza por ingresos.
- **Protección Social.** Variables indicativas: Aportantes sistema de Jubilaciones y Pensiones, Receptores, cobertura de la Seguridad social, otros tipos de seguro.
- **Capital Social.** Variables indicativas: pertenencia a sindicatos y otras formas asociativas, participación política, afiliaciones comunitarias, lengua materna, etnicidad, uso del tiempo en el hogar y la comunidad, etc.

Las cinco dimensiones empíricas definidas permiten observar diferencias en los activos de los hogares ubicados en diferentes niveles de pobreza que dan cuenta de su capacidad de respuesta. Las características de sociodemográfica de los hogares (Variables indicativas: Tamaño, Lugar de residencia, Composición por sexo y edad, Jefatura de Hogar, Tipo de unión, Fecundidad, Migración) interactúan transversalmente con las dimensiones anteriormente descritas. Ahora bien, ¿Qué papel juegan las variables demográficas en el nuevo contexto de desarrollo a inicios del Siglo XXI en los países latinoamericanos?, ¿Cuáles son las características de la estructura y dinámica de la población que contribuyen a superar o a empeorar la situación socioeconómica de los hogares más desventajados?. Estas son las preguntas generales que pueden orientar una nueva mirada de las interrelaciones entre las políticas de población y las de desarrollo, abordadas desde el código interpretativo de la noción y del enfoque de la vulnerabilidad sociodemográfica.

---

<sup>19</sup> Las dimensiones que aquí se presentan pueden trabajarse con variables proxy que contienen la mayoría de los censos de población y las encuestas de hogares de los países latinoamericanos. Para analizar algunos trabajos empíricos ver R. Katzman y otros (1999); J. Rodríguez V. (2000 y 2001); O. Attanasio y M. Székely (1999); CEPAL-CELADE, 2002; G. Busso, 2002; PNUD, 2000.

### III. A MODO DE CONCLUSIÓN: LAS INTERRELACIONES 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 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 organizativa 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 las últimas décadas 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, centradas principalmente en la privación por falta de ingresos, definen de forma homogénea colectivos de población que son heterogéneos, dado que no tienen la misma dotación de activos ni despliegan las mismas estrategias de uso y reproducción de activos para evitar o salir de situaciones de pobreza. 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. Las variables de población en ese caso se vinculan con atributos de las personas, hogares y comunidades que contribuyen a fortalecer el proceso de exclusión, como puede ser el caso de la exclusión de los derechos de ciudadanía de inmigrantes legales e ilegales, la exclusión del mercado de trabajo, etc. 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, los cuales los puede conducir a situaciones de pobreza por ingresos o de exclusión de los pilares que definen la integración social en la actualidad, es decir de exclusión del empleo, de los servicios de salud, de la educación, de la protección social y de la vivienda.

Desde inicios de 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 Índice de Desarrollo Humano del PNUD 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 internacional 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 complementa a partir del concepto de desventaja social, dado que tanto la población que se puede caracterizar como pobre, excluida o vulnerable tiene desventajas para insertarse de forma adecuada en el conjunto de oportunidades que brinda una sociedad. La diferencia radica en que tanto el concepto de exclusión como el de vulnerabilidad intentan evitar la dicotomía que se observa en el de pobreza (es decir pobre-no pobre), proponiendo un gradiente en el que pueden observarse configuraciones vulnerables que incluyen a pobres y no pobres.

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. Kartzman (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 podrían ensayarse diversas distinciones, por ejemplo: 1) por tipo de composición de los activos que disponen los hogares; 2) por las estrategias de uso de los 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 favorecer 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 ingresos y por exclusión de redes sociales y de mercados básicos, por ejemplo, del mercado de trabajo, financiero y de seguros. En el cuadro 2 se ilustran los primeros cuatro grupos estables, a partir de los cuales se identifican los dos restantes.

**Cuadro 2:**

Interrelaciones entre pobreza y exclusión.

Situación	Integrados	Excluidos
No pobre	Integrado pleno	Excluido no pobre
Pobre	Integrado pobre	Excluido total

**Fuente:** Elaboración propia con base en R. Kztzman (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 2 (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.

<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. Kztzman, 1999)

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 cuadro 3, que intentan captar de forma simplificada y esquemática la diversidad de situaciones que se pueden presentar articulando los enfoques de 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 de vida. 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 por inserción laboral precaria 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.

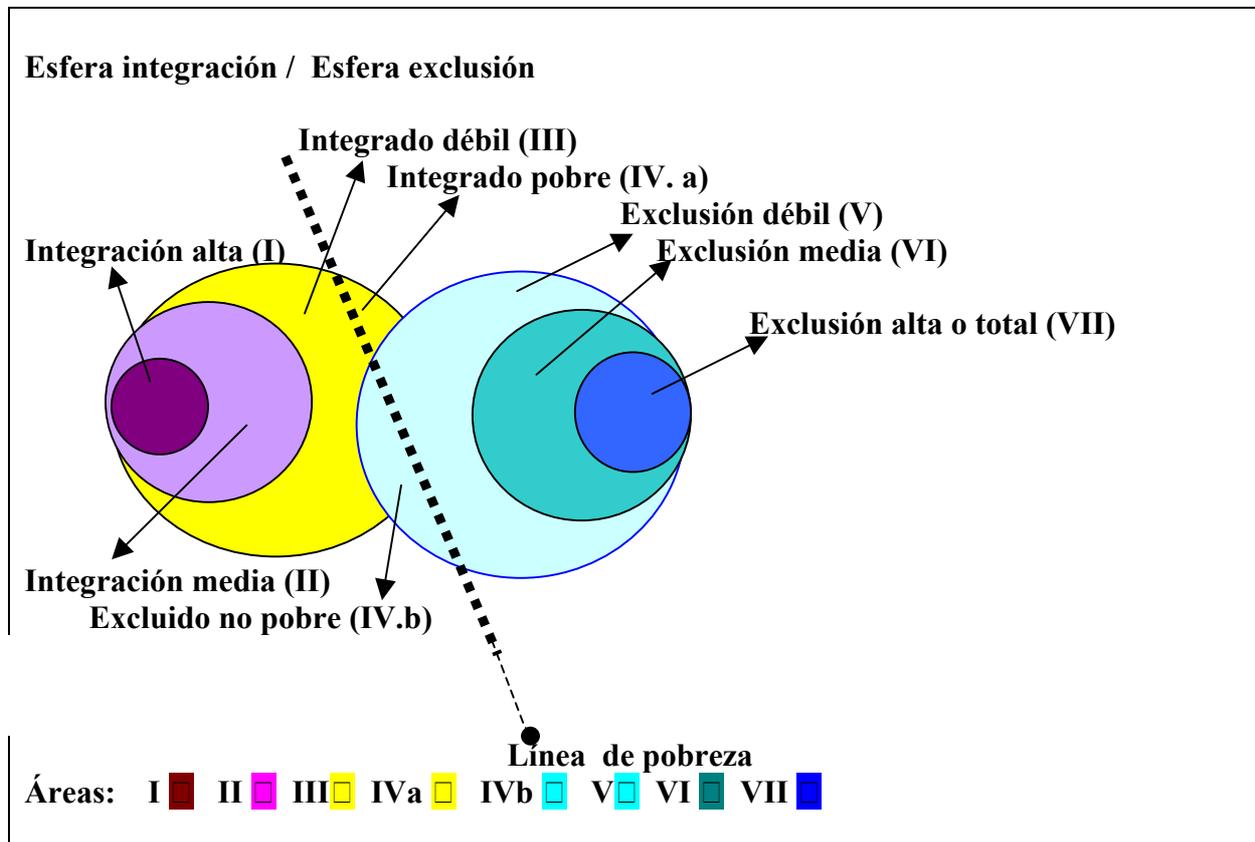
La **integración media** (área II) se diferencia de la integración alta por disponer de menores ingresos y en la cantidad y calidad de activos. Son no pobres, tienen empleo principalmente en el sector formal, acceso a protección social, y muestran un promedio alto de años de estudios y cuentan con derechos plenos de ciudadanía. La **integración débil** (área III) es vulnerable a la situación 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 3 y el Gráfico 1 permite observar que las áreas difusas definidas como vulnerables recientes 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.



**Cuadro 3:** 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 por pobreza a la exclusión (vulnerables estructurales)</b>	
<b>Nivel de ingresos alto</b>		<b>Nivel de ingresos medios</b>			<b>Nivel de ingresos bajos</b>	
<b>I</b>	<b>II</b>	<b>III</b>	<b>IV</b>	<b>V</b>	<b>VI</b>	<b>VII</b>
Integración alta	Integración media	Integración débil	a. Excluido no pobre b. Integrado pobre	Exclusión débil	Exclusión media	Exclusión alta o total (núcleo duro de la pobreza)
<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 línea de pobreza</b>  Línea de pobreza, esfera de integración y esfera de exclusión: 	<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>		
<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> <li>• Políticas de incentivos a estrategias familiares: vacunación de niños, educación de jóvenes, fomento de zonas geográficas de residencia, salario adicional por zona desfavorable, salario adicional por hijos, etc.</li> </ul>						

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- 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.
- Banco Mundial. (2001). "Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza". Washington D.C., Estados Unidos.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2000a). "Desarrollo. Más allá de la economía. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2000". EE. UU., Washington, D.C.
- Busso, Gustavo. (2001). "Vulnerabilidad Social: nociones e implicancias de políticas para América Latina y el Caribe a comienzos del Siglo XXI". Trabajo presentado al Seminario Internacional sobre las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. CEPAL/CELADE. Santiago de Chile.
- (2002b). "Vulnerabilidad Sociodemográfica en Nicaragua. Desafíos para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza a inicios del Siglo XXI". CEPAL-CELADE-UNFPA. Santiago de Chile.
- (2005). "Prospectiva y escenarios futuros en población y desarrollo. Una aproximación a la experiencia latinoamericana". CEPAL-CELADE. Santiago de Chile.
- 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.
- Carrasco, Sebastián, Jorge Martínez y Claudia Vial. (1997). "Población y Necesidades Básicas en Chile. 1982-1994". MIDEPLAN-FNUAP. 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.
- (2000 b.). "Equidad, desarrollo y ciudadanía". LC/G.2071 (SES.28/3), Santiago de Chile.
- CEPAL (2001). "Informe de la Reunión de Expertos: Seminario Internacional sobre las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 20 y 21 de junio de 2001". LC/L.1592. CEPAL, Santiago de Chile
- (2002). "Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas". LC/R.2086. Santiago de Chile.
- (1999a.). "Vulnerabilidad demográfica y desventajas sociales: el caso de Chile". Área de Población y Desarrollo. LC/DEM/R.299, Santiago de Chile.
- (1995), "Población, equidad y transformación productiva". CEPAL, Serie E, CELADE, No. 37, LC/G.1758/Rev.2-P; LC/DEM/G.131/Rev.2. 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.
- Kaztman, R. (2000), “*Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social*”, en BID-Banco Mundial-CEPAL-IDEA, 5° Taller Regional. La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones (continuación), Aguascalientes, 6 al 8 de junio de 2000, Santiago de Chile, CEPAL, p. 275-301, LC/R.2026.
- Kaztman, R. (coord.) (1999). “Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en el Uruguay”. Montevideo, Oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Oficina de la CEPAL en Montevideo, LC/MVD/R.180.
- Kaztman, R. y otros (1999) “Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay”. Santiago, OIT, Serie Exclusión Social-MERCOSUR, documento de trabajo 107.
- Livi-Bacci, M. (1995), “*Pobreza y población*”, Notas de Población, n. 62 -o- Pensamiento Iberoamericano, n. 28, páginas 115-138.
- 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.
- Martínez, Jorge. (2000). “Migración internacional de jóvenes latinoamericanos y caribeños: protagonismo y vulnerabilidad”. CEPAL-CELADE. LC/L1407/Corr.1-P, Santiago de Chile.
- Meier, Gerald y Joseph E. Stiglitz (Editores). (2001). “Fronteras de la economía del desarrollo. El futuro en perspectiva”. Banco Mundial – Alfaomega. Colombia.
- Moser, Caroline. (1998). “The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies”. World Development, vol 26 N° 1, Gran Bretaña, Elsevier Science.
- 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.
- Rivadeneira, Luis. (2000). “Insumos sociodemográficos en la gestión de políticas sectoriales”. CEPAL-CELADE. LC/L.1460-P, Santiago de Chile.
- Rodríguez Vignoli, Jorge. (2001). “Vulnerabilidad demográfica en América Latina y el Caribe: ¿qué hay de nuevo?”. Trabajo presentado al Seminario Internacional sobre las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. CEPAL/CELADE. Santiago de Chile.
- (2000 a.). “Vulnerabilidad demográfica: una faceta de las desventajas sociales”. CEPAL-CELADE. LC/L.1422-P, Santiago de Chile.
- 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.
- Villa, Miguel. (2001). “Vulnerabilidad Social: notas preliminares”. Trabajo presentado al Seminario Internacional sobre las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. CEPAL/CELADE. Santiago de Chile.