

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

“Indicadores de vulnerabilidad social en América Latina y Objetivos de Desarrollo del Milenio”

Daniel Berrettoni

Reseña

Entre los principales desafíos de los objetivos del milenio figura la lucha contra la pobreza y dentro de las metas para lograr este objetivo se encuentran tanto la reducción de la pobreza como el logro del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Sin embargo, estas metas están dejando de lado importantes indicadores, sobre todo si se considera la realidad latinoamericana de las últimas dos décadas.

Algunos de los indicadores ausentes dentro de las metas planteadas por los ODM apuntan a aspectos vinculados con la vulnerabilidad social. Es así como no se tienen en cuenta aspectos significativos de la situación social, vinculados fundamentalmente a la situación de riesgo en que vive una proporción alta de la población, que sólo comprende a los estratos que se encuentran bajo la línea de pobreza. Estos indicadores están fundamentalmente relacionados con la situación del mercado laboral, con variables institucionales y con algunos cambios demográficos que muestra la población de muchos de los países en desarrollo en los últimos años.

En este sentido, América Latina en general y Argentina y Uruguay en particular, más allá de la evolución de la meta relacionada con el objetivo de erradicar la pobreza, muestran indicadores de elevada vulnerabilidad social, que afecta a un considerable porcentaje de su población. La evidencia que presenta el trabajo en relación a la vulnerabilidad social muestra que se necesitan políticas públicas integrales que consideren estos importantes aspectos de la realidad latinoamericana.

I. Introducción

La situación social de los países latinoamericanos cambió profundamente a lo largo de la década del noventa. Al tiempo que aumentaba la pobreza y crecía el desempleo, emergía una realidad social muy compleja que desafiaba la lectura que se podía efectuar a través de los indicadores tradicionales, entre ellos los compromisos conocidos como Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), especialmente aquellos que buscan erradicar la pobreza extrema.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Desde una perspectiva histórica, la pobreza ha sido parte de la realidad que ha afectado a una considerable proporción de la población de América Latina. Sin embargo, a partir de los fuertes impactos sobre la sociedad latinoamericana que provocaron los programas de ajuste, los términos “vulnerabilidad” y “grupos vulnerables” comenzaron a tener un uso creciente en el ambiente académico y entre los sectores de gobierno de los países de la región.

En términos generales, la vulnerabilidad puede definirse como un “fenómeno social multidimensional que da cuenta de los sentimientos de riesgo, inseguridad e indefensión y de la base material que los sustenta, provocado por la implantación de una nueva modalidad de desarrollo que introduce cambios de gran envergadura que afectan a la mayoría de la población (CEPAL, 2000, pag.52).

Es así como, de manera progresiva, en los últimos veinte años a la pobreza se le ha sumado la vulnerabilidad social como un nuevo rasgo distintivo que no sólo afecta a las capas con menores recursos sino también a los sectores medios de la población.

En América Latina existen fundamentos claros y objetivos que sustentan el incremento en la vulnerabilidad social durante la última década del siglo pasado. Estos aspectos se resumen fundamentalmente en tres factores, relacionados con la evolución del mercado laboral, con el acceso a los servicios sociales básicos y con las formas de participación en la sociedad (CEPAL, 2000: pág.50).

En primer lugar, se produjeron importantes cambios en el mercado de trabajo con una marcada concentración de los aumentos en el empleo en sectores de baja productividad, en los cuales sólo se alcanzan ingresos muy bajos, insuficientes para que los individuos y hogares que trabajan en dichos sectores puedan superar la línea de pobreza. Por otra parte, y no menos importante, es el aumento en la flexibilidad que muestran los mercados laborales y que tienen como correlato el incremento en la precariedad e inestabilidad de los empleos y la disminución en el acceso a los beneficios de la seguridad social.

En segundo lugar, la vulnerabilidad social también se observa en la prestación de servicios sociales, sobre todo en lo que hace a educación, salud y previsión social. La orientación que siguió la política macroeconómica durante la década del noventa, fundamentalmente las orientadas a la restricción del gasto público, como los cambios institucionales en la provisión de servicios sociales que produjeron una mayor segmentación en dicho ámbito.

Por último, otro de los cambios importantes en las sociedades latinoamericanas ha sido la transformación en las formas tradicionales de organización y participación social, fundamentalmente en lo que se refiere al papel que tienen tanto los partidos políticos como los sindicatos.

La combinación de ausencia de redes tradicionales de socialización y la disminución del papel protector del Estado ha dejado a muchos de los habitantes de América Latina con un menor grado de protección y, de esta manera, los ha hecho más vulnerables (CEPAL, 2000: pág.51).

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Parte de esta realidad fue tomada en cuenta, cuando en 2006 el Secretario General de la Naciones Unidas propuso incluir al primer ODM una nueva meta que consiste en “lograr empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes” (meta 1.B). Esta meta entró en vigor en 2008, para poner de relieve que existe una significativa relación entre el mercado de trabajo y el bienestar de las personas (CEPAL, 2008).

Los indicadores oficiales para el seguimiento de la nueva meta de empleo son cuatro, y van del 1.4 al 1.7, tal como se puede ver en el cuadro 1.

Cuadro 1: Objetivos de Desarrollo del Milenio
Objetivo 1 – Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Meta	Indicadores
1.A Reducir a la mitad, entre 1990 y 2005, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día	1.1. Porcentaje de la población con ingresos inferiores a 1 dólar por día a paridad del poder adquisitivo (PPA)
	1.2 Coeficiente de la brecha de pobreza
	1.3 Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población
1.B. Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo las mujeres y los jóvenes	1.4 Tasa de crecimiento del PIB por persona empleada
	1.5 Relación empleo-población
	1.6 Proporción de la población ocupada con menos de 1 dólar PPA por día
	1.7 Proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar

Fuente: Naciones Unidas

El significado de la nueva meta para los países latinoamericanos es evidente y apunta a que se deben hacer grandes esfuerzos para mejorar el funcionamiento del mercado

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

de trabajo con el fin de generar empleos de calidad como uno de las vías principales para reducir la pobreza y la desigualdad.

CEPAL (2008) reconoce que la medición de los nuevos conceptos incluidos presenta un gran desafío y que entre 1990 y 2006 la tendencia en América Latina de tres de los cuatro indicadores para monitorear la meta fue favorable. Por su parte, la vulnerabilidad de los trabajadores, expresada en el cuarto indicador oficial que se agregó se ha mantenido estable.

Sin embargo, hay otros factores que también se deben tener en cuenta para medir la evolución de la vulnerabilidad social, sobre todo de cara a reflejar la situación de los países latinoamericanos, que no están incluidos de manera explícita en los indicadores de la nueva meta.

Diversos autores han reflejado con claridad el significado y la importancia de la medición de la vulnerabilidad social, con aplicación a los países latinoamericanos (Kaztman (2000), Filgueira (2001), Busso (2001), para mencionar algunos).

El objetivo del presente trabajo es evaluar qué tan importantes son, a la luz de la realidad latinoamericana, los factores que se están dejando de incluir a través de una serie de indicadores que, de acuerdo a la literatura desarrollada en los últimos diez años, están relacionados con la medición de la vulnerabilidad social. Dentro de los países latinoamericanos, se pondrá especial énfasis en las cifras de Argentina y Uruguay.

Por último, cabe aclarar que se trata de un trabajo en progreso que forma parte del proyecto “Nuevos desarrollos del Derechos Internacional: perspectivas innovadoras de aproximación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, entre cuyos objetivos especiales figura realizar una lectura del avance de los ODM sobre la base de indicadores de vulnerabilidad social.

II. Indicadores de vulnerabilidad social en América Latina

El crecimiento sostenido de los países latinoamericanos permitió una disminución las tasas de pobreza e indigencia en los primeros años de la primera década de este siglo, alcanzando los niveles más bajos observados desde 1980. Es así como, en promedio, la región pudo disminuir el porcentaje de la población en situación de extrema pobreza (indicador 1 de la meta 1) del 22,5% en 1990 al 15,4% en 2005 y al 12,9% en 2008. En el caso de Argentina, el indicador mostró un aumento entre 1990 y 2005, pero luego descendió para mostrar el nivel más bajo de toda la serie. En Uruguay, por su parte, la pobreza extrema muestra un leve incremento cuando se comparan los años 1990 y 2008.

V Congreso de Relaciones Internacionales

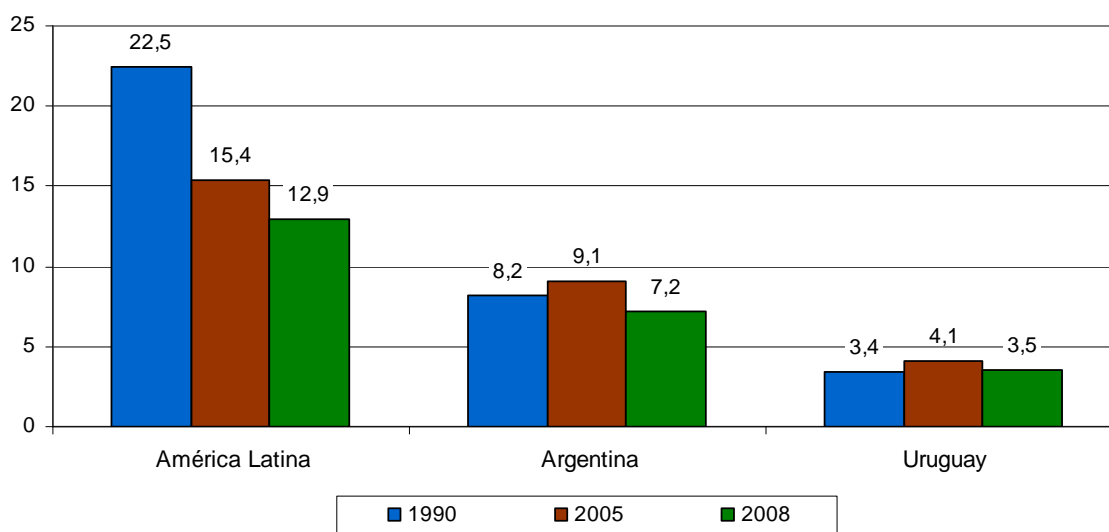
La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Gráfico 1: Población en situación de pobreza extrema en América Latina

En %



Fuente: CEPAL. Para Argentina último año corresponde a 2006.

Como se comentó en la introducción, esta evolución no refleja todas las fuentes de vulnerabilidad social que afectan a vastos sectores de la población de la región latinoamericana. Actualmente, las fuentes de vulnerabilidad social más importantes están relacionadas con la situación de precariedad e inestabilidad laboral y con la desprotección e inseguridad ligadas al repliegue del Estado y el debilitamiento de instituciones fundamentales, de la familia y de los lazos comunitarios (Kaztman, 2000: pág.28)

A los fines del presente trabajo, los principales transformaciones estructurales que han modificado la estructura de oportunidades en los países de la región y generado de esta manera nuevas formas de vulnerabilidad social se clasifican en aquellas relacionadas con el mercado laboral, las que se desarrollan a partir de los cambios en la prestación de servicios sociales y, por último, a partir de cambios demográficos.

II.1. Mercado laboral

Como se comentó en la introducción, la inclusión de una nueva meta en 2008 (ver cuadro 1) apuntó a identificar a los trabajadores en situación de empleo vulnerable, debido a que dichas personas, por lo general, cuentan con ingresos inferiores al promedio y tienen menores posibilidades de acceder a la protección social.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

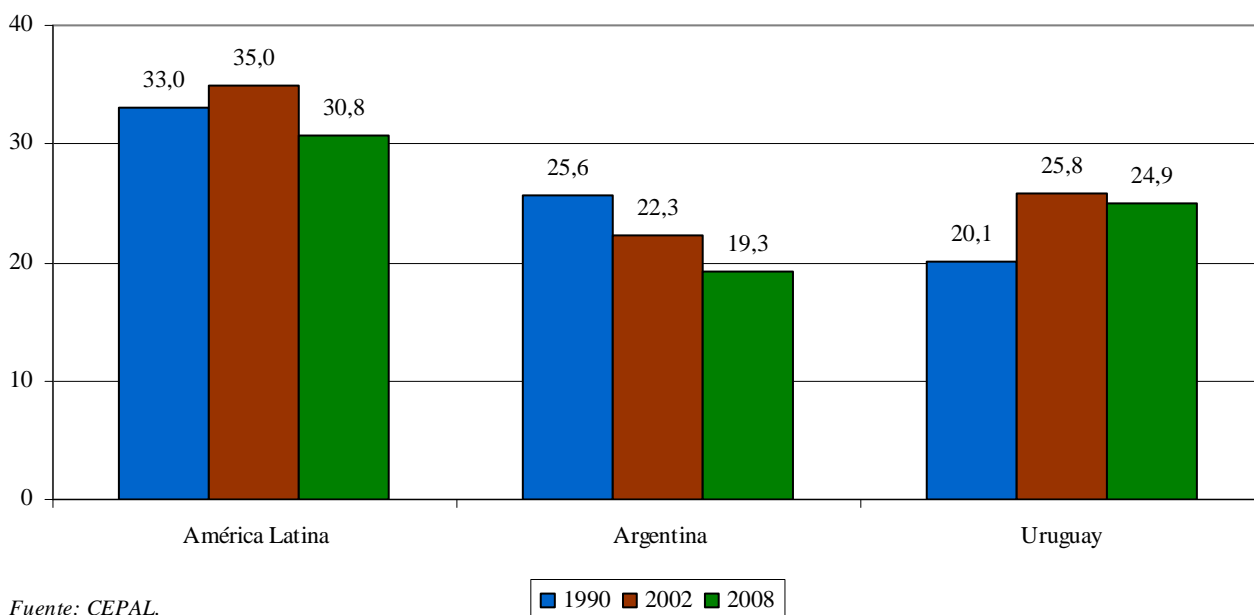
Octava Jornada de Medio Oriente

De acuerdo a la OIT (2007), la relación con la pobreza se establece a partir del hecho de que gran parte de los trabajadores independientes o por cuenta propia no cuentan ni con las redes de seguridad ni con la protección social que los puedan proteger en períodos de aumento en el desempleo, además de que estos grupos no tienen capacidad de ahorro que les permita contar con activos suficientes para hacer frente a dichas situaciones.

En los últimos años el empleo se ha vuelto más precario, incierto y heterogéneo a partir de las formas contractuales que han aparecido en América Latina y no necesariamente como consecuencia de la globalización o del cambio tecnológico, observándose que en la región las dos terceras partes del empleo creado en la década del noventa se generó en el sector informal de la economía (Filgueira, 2001: pág.19).

Se puede observar en el gráfico que el porcentaje de trabajadores vulnerables, de acuerdo a la definición que se hace del indicador 1.7, para el promedio de los países de América Latina mostró un leve descenso, de 33% en 1990 a 30,8 en 2008.

Gráfico 2: Proporción de la población que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar (En %) – Meta 1.7 de los ODM



En el gráfico 2 se puede ver también la evolución de la meta 1.7 para Argentina y Uruguay. En el primer caso la evolución ha sido favorable con una caída de más de

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

seis puntos porcentuales, mientras que en el segundo, por el contrario, se observa un incremento de más de cinco puntos porcentuales entre los años 1990 y 2008.

Si se considera sólo la etapa de fuerte crecimiento que tuvieron las economías, es decir el período 2002-08, se observa una mejora tanto para el promedio de la región como en los casos particulares de Argentina y Uruguay, si bien en estos casos se relativizaría si se tiene en cuenta que se toma un año de crisis como punto de partida. CEPAL (2010) reconoce que el indicador, referido a promedios de cada país, esconde enormes diferencias geográficas dado que en las áreas rurales el porcentaje de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados supera por lo general el 50% del total de ocupados, mientras que en las áreas urbanas dichos valores están en torno al 30%.

Por otra parte, la migración de las zonas rurales a las urbanas representa otro de los factores que afecta negativamente al objetivo de promover un incremento en los niveles de empleo decente. Esto se deriva del hecho de que un porcentaje muy significativo de los que emigran del campo a la ciudad no cuentan con una formación educativa ni con redes sociales que les permitan acceder a empleos de calidad, motivo por el cual sólo les queda la opción de emplearse en sectores informales o sectores de baja productividad y, como consecuencia, quedan excluidos de los sistemas de protección social. De esta forma, se generan bolsones de pobreza en poblaciones periféricas a las ciudades, con escaso acceso a la infraestructura pública y los servicios y con elevada vulnerabilidad (CEPAL, 2010).

Aún cuando el cuarto indicador incluido en la nueva meta de los ODM ha representado un evidente progreso, no contiene todas las fuentes de vulnerabilidad que enfrentan los trabajadores a partir del mercado laboral. Para medirlo de manera más abarcativa, se puede analizar la proporción del empleo urbano que se encuentra en el sector informal.

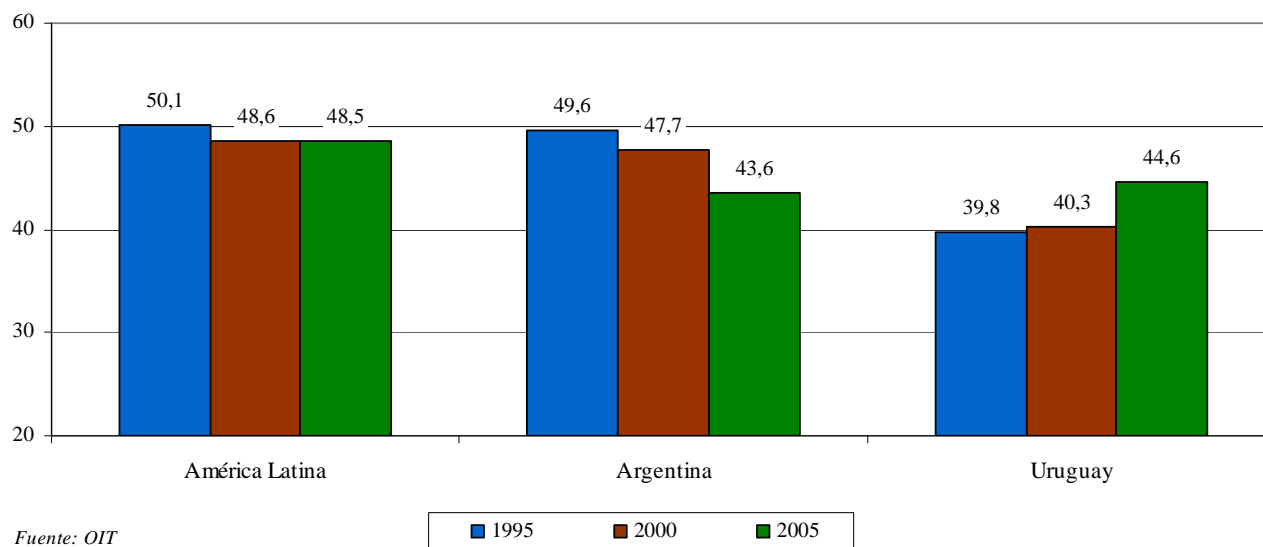
V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Gráfico 3: Estructura del empleo urbano – Porcentaje de trabajadores en el sector informal



De acuerdo a las cifras que muestra el gráfico 3, es evidente que la proporción de trabajadores informales, tanto para el promedio de toda la región latinoamericana como para Argentina y Uruguay, supera ampliamente el porcentaje del indicador 1.7 (aproximadamente el doble), por lo cual este indicador no estaría teniendo en cuenta la realidad de los trabajadores de la región que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

Por su parte, si bien en el caso argentino la evolución del porcentaje de trabajadores en el sector informal siguió la misma tendencia decreciente que el indicador 1.7, en el caso de Uruguay se observa un incremento significativo al final del período.

III.2. Prestación de servicios sociales

Entre 1990 y 2005, el porcentaje de la población empleada en Latinoamérica que cuenta con prestaciones en salud y/o pensiones mostró una evolución positiva, con un aumento de casi 6 puntos porcentuales. Sin embargo, a pesar de que esta tendencia se presentó con mayor fuerza entre los trabajadores informales, del gráfico 4 también se desprende que existe una importante asimetría entre la situación de los trabajadores formales e informales: mientras más del 80% de los empleados formales cuentan con algún tipo de cobertura, en el segundo caso dicho porcentaje apenas supera el 33%.

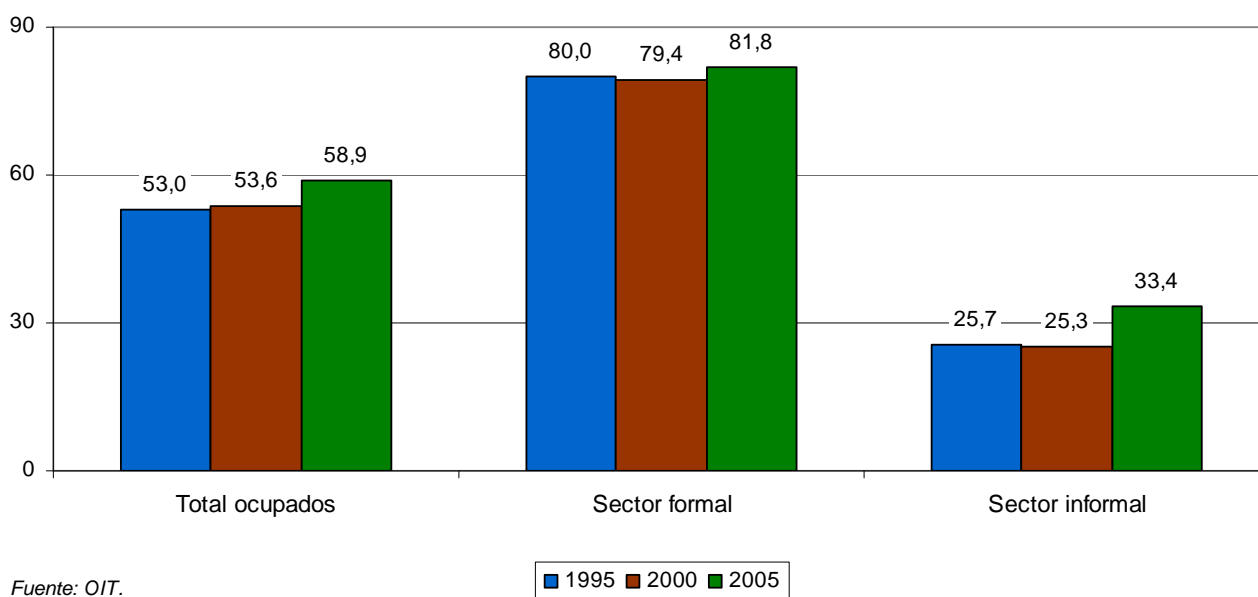
V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Gráfico 4: Población ocupada urbana con protección en salud y/o pensiones (%)
Promedio para América Latina



Fuente: OIT.

Los gráficos 5 y 6 muestran la cobertura en salud y pensiones, respectivamente, para Argentina y Uruguay en 2000 y 2005.

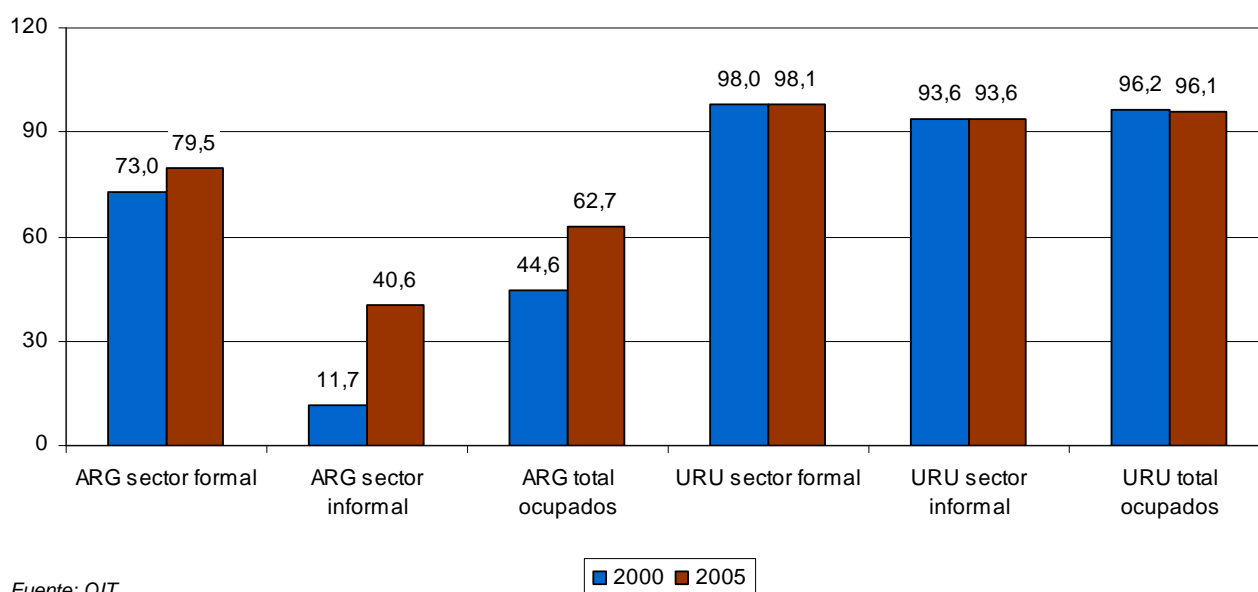
V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Gráfico 5: Población ocupada urbana con protección en salud (%)
Argentina y Uruguay



Fuente: OIT.

El gráfico 5 muestra realidades diferentes al comparar Argentina y Uruguay. En primer lugar, se puede ver que existe una diferencia de más de 30 puntos porcentuales en la cobertura de salud entre ambos países cuando se considera el total de ocupados, alcanzando cifras cercanas al 100% en el caso de Uruguay.

En segundo lugar, mientras en Uruguay el sector formal y el informal muestran diferencias de poco más de 4 puntos porcentuales en los niveles de cobertura, en el caso argentino, la diferencia entre trabajadores ocupados formales e informales es muy significativa, a pesar de una tendencia favorable para los segundos entre 2000 y 2005.

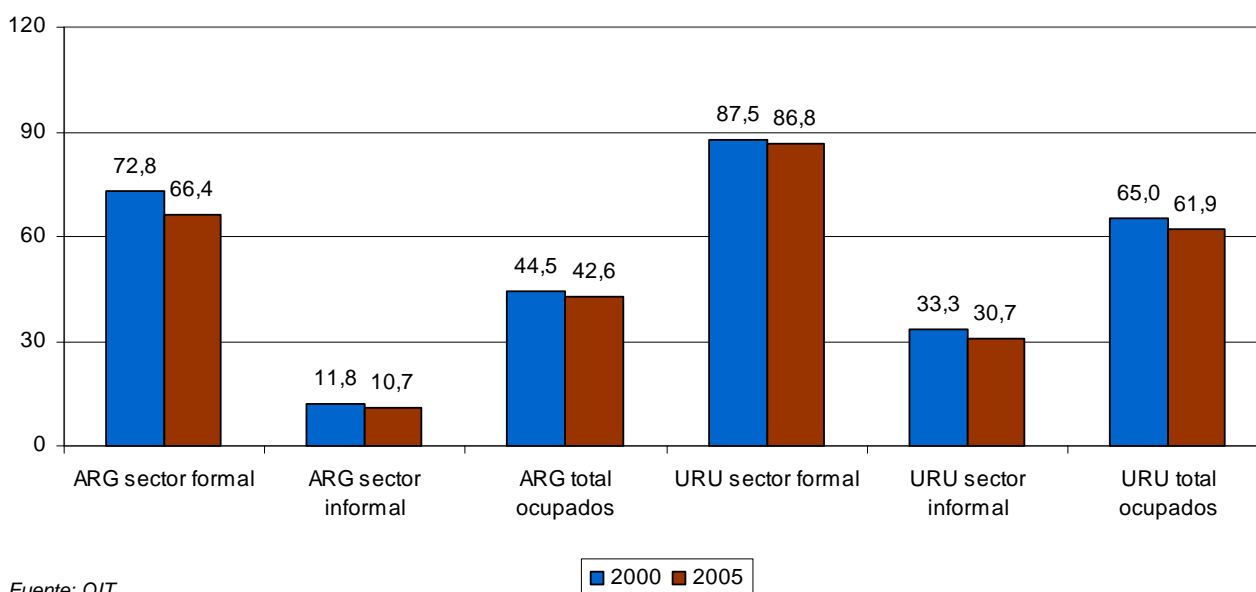
V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Gráfico 6: Población ocupada urbana con protección en pensiones (%)
Argentina y Uruguay



Fuente: OIT.

El gráfico 6 muestra el porcentaje de ocupados urbanos que encuentra bajo el sistema previsional. Lo primero que se destaca es que en el año 2005 los niveles de cobertura en pensiones para el total de ocupados son más bajos que en salud tanto para Argentina como para Uruguay. En el caso argentino, menos de la mitad de los ocupados tiene cobertura de pensiones, porcentaje que en el caso del sector informal alcanza apenas a 1 de cada 10 ocupados en las áreas urbanas.

Por otro lado, la tendencia en relación al año 2000 es negativa para ambos países. En el caso de Argentina, la tendencia negativa en los niveles de cobertura es mayor en el caso de los ocupados formales, con una caída de más de seis puntos porcentuales entre 2000 y 2005. En cambio, en Uruguay, el descenso en la proporción de la cobertura es mayor para los ocupados del sector informal.

II.3. Cambios demográficos

Las relaciones familiares también constituyen un activo y esto se hace especialmente relevante en el caso de los sectores pobres de las sociedades. Así es que, como parte de una estrategia de supervivencia, los hogares que se encuentran bajo situación de pobreza tienden a incorporar a otros miembros (no necesariamente

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

parientes) que puedan aportar ingresos adicionales, con el objeto de aumentar la proporción de personas dentro del hogar que generan ingresos (CEPAL, 2000: pág.53).

Uno de los rasgos más característicos de la pobreza son las elevadas tasas de fecundidad y los altos niveles de dependencia en el hogar, un factor que afecta especialmente a los niños. Cuando se considera la estructura de los hogares y las familias, es necesario prestar atención a las tasas de dependencia de los hogares, es decir a la relación entre el número de personas en edad dependiente y las personas en edad de trabajar.

En los hogares indigentes o vulnerables a la indigencia todos los países de América Latina, excepto Chile, presentan una razón de uno o superior a uno, mostrando niveles de 1,2 y 1,3 en Argentina y Uruguay, respectivamente. Esto se traduce en que la cantidad de personas dependientes es mayor que el número de personas que se encuentran entre 14 y 64 años, es decir en edad activa. Esta razón disminuye a 0,5 y 0,4 en el caso de los hogares no vulnerables a la pobreza, con un comportamiento consistente en el resto de las categorías: a mayor ingreso, menor tasa de dependencia (CEPAL, 2009).

Por otra parte, una realidad demográfica igualmente preocupante se observa en los países de América Latina si se tiene en cuenta que, para el promedio de la región, el número de niños pobres menores de 15 años representa 1,7 veces la cantidad de pobres entre las personas que superan dicha edad.

Tomando como fuente a CEPAL, entre los años 1990 y 2008, la relación entre el número de pobres entre niños y mayores de 15 años siguió una tendencia desfavorable en la mayor parte de los países de la región mostrando un incremento de 1,9 a 2,2 en Argentina y de 2,4 a 3,1 en el caso de Uruguay, país que evidenció uno de los mayores incrementos y que presenta el peor índice entre todos los países latinoamericanos.

Esta realidad demográfica posee una expresión social concreta. En toda la región, la infancia es el segmento que está sobrerrepresentado en la extrema pobreza, en la pobreza y en la vulnerabilidad a la pobreza (CEPAL, 2009).

III. Comentarios finales

A la luz de la realidad latinoamericana de las últimas dos décadas, es evidentes que los indicadores relacionados con las metas de los ODM están dejando de lado importantes factores relacionados con la vulnerabilidad social.

De acuerdo a la evolución que muestra el mercado laboral, a los niveles de cobertura que tienen los ocupados (sobre todo los que se encuentran en la informalidad) y a las tendencias demográficas, es evidente que para el promedio de los países latinoamericanos, y puntualmente para los casos de Argentina y Uruguay, la

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

vulnerabilidad social es un fenómeno que afecta a vastos sectores de las áreas urbanas. De esta manera, la evidencia en relación a la vulnerabilidad social muestra que se necesitan políticas públicas integrales que consideren estos importantes aspectos de la realidad latinoamericana.

En base a indicadores como los mostrados en este trabajo resulta importante, como argumenta la CEPAL (2000), que el tratamiento de la pobreza, dentro de una perspectiva más amplia de vulnerabilidad social, debería permitir identificar y poner en práctica políticas públicas que tengan como objetivo potenciar los recursos y reforzar y complementar las estrategias de los hogares para posicionarse mejor frente a la realidad social que les toca enfrentar.

Como señala Busso (2001), la contribución que puede hacer un enfoque de vulnerabilidad a las políticas sociales se puede apreciar en dos dimensiones, que resultan complementarias. En primer lugar, la referida a la ineludible responsabilidad de los gobiernos locales y nacionales en cuanto a superar las condiciones de desventajas y desigualdades sociales.

Por otra parte, y sin poner en un segundo plano la dimensión anterior, las políticas también deben tener como objetivo potenciar las capacidades de los individuos, hogares y comunidades para que superen por sí mismos las condiciones de desventaja social y las carencias que padecen (Busso, 2001).

IV. Bibliografía

- Busso, G. (2001), "Vulnerabilidad social: Nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI. Seminario Internacional: Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 20 y 21 de junio de 2001. CEPAL.
- CEPAL (2010), El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Desafíos para lograrlos con igualdad.
- CEPAL (2009), Panorama social de América Latina y el Caribe 2009. Santiago de Chile
- CEPAL (2008), Panorama social de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile
- CEPAL (2000), Panorama social de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile
- Filgueira C. (2001), "Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: aproximaciones conceptuales recientes". Seminario Internacional: Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 20 y 21 de junio de 2001. CEPAL

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

- Kaztman R. (2000), "Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social". 5to Taller Regional, La Medición de la pobreza, métodos y aplicaciones. Aguascalientes, México, Junio. BID-BIRF-CEPAL.
- Organización Internacional del Trabajo, sitio web, www.ilo.org