

# Estructura de riesgos sociales y políticas públicas en nueve países de América Latina

Observatorio Latinoamericano de Pobreza, AUSJAL

2011

---

<http://hdl.handle.net/20.500.11777/3663>

<http://repositorio.iberopuebla.mx/licencia.pdf>



ESTRUCTURA DE RIESGOS SOCIALES  
y POLÍTICAS PÚBLICAS EN NUEVE PAÍSES DE  
**AMÉRICA LATINA**





## Seminario Latinoamericano de Pobreza y Política Social

# PRESENTACIÓN

El Seminario Latinoamericano de Pobreza y Política Social fue un espacio en el cual se culminaron y expusieron las actividades de investigación realizadas por integrantes de la Red de Homólogos de Pobreza, perteneciente a la Asociación de Universidades Confiadas a la Compañía de Jesús en América Latina (AUSJAL) entre 2008 y 2010, en el marco del Observatorio Latinoamericano de Pobreza. El Seminario tuvo lugar en la Universidad Iberoamericana de Puebla, en México, los días miércoles 8 y jueves 9 de junio de 2011.

El resultado de los trabajos realizados por los investigadores integrantes de la Red se encauza, principalmente, bajo los siguientes rubros:

- a) La estructura de las heterogeneidades sociales en diferentes países de América Latina
- b) Los riesgos sociales que han resultado o están intrínsecamente vinculados con tales heterogeneidades
- c) La correspondencia de las políticas sociales que se han aplicado en cada país para el tratamiento de los riesgos sociales identificados.

Esta investigación fue realizada por varias universidades de AUSJAL en convenio con la Fundación Konrad Adenauer, la cual financió parte de las tareas ejecutadas. La culminación de este proceso de investigación incluyó la publicación impresa de los principales resultados obtenidos y su presentación pública en diferentes foros académicos y políticos con el fin de socializar tales resultados entre la comunidad académica, los organismos internacionales, las instituciones político-administrativas y gubernamentales de los países analizados y organizaciones de la sociedad civil. El Seminario Latinoamericano de Pobreza y Política Social fue, indudablemente, un foro de alta importancia en este trabajo de difusión de las conclusiones obtenidas durante la investigación.

Entre las universidades de AUSJAL que contribuyeron en el desarrollo de estos trabajos y que asignaron investigadores para este proyecto estuvieron las siguientes:

1. Universidad Católica de Córdoba (UCC), Argentina
2. Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), Brasil
3. Universidad Alberto Hurtado (UAH), Chile
4. Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia
5. Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), Ecuador
6. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), México
7. Universidad Iberoamericana (UIA Cd. de México), México
8. Universidad Iberoamericana León (UIA León), México
9. Universidad Iberoamericana Puebla (UIA Puebla), México
10. Instituto Filosófico Pedro Francisco Bonó, República Dominicana
11. Universidad del Pacífico, Perú
12. Universidad Católica del Uruguay (UCU), Uruguay
13. Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), Venezuela
14. Universidad Católica del Táchira (UCAT), Venezuela

Durante el Seminario, los participantes analizaron temas relacionados con las heterogeneidades sociales, la pobreza, la desigualdad social y las políticas sociales diseñadas para su tratamiento, en el entendimiento común de reflexionar a profundidad para contribuir a promover la aplicación de políticas sociales más eficaces y eficientes.

Además, en el marco del Seminario se presentaron los principales resultados de los nueve informes de caso nacional (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) desarrollados por los investigadores de la Red de Homólogos de Pobreza de AUSJAL.

Para debatir la investigación y sus resultados se invitó a expertos del Banco Mundial, el BID (que no asistió), la CEPAL, el PNUD, UNPFA, el Gobierno federal de México, el Gobierno

local de Puebla y otros expertos académicos, políticos y ciudadanos con el propósito de que, con sus comentarios, críticas y discusión, se enriqueciera la investigación y se mejorara la capacidad de incidencia de los trabajos realizados en el diseño de las políticas sociales de los países de la región.

En este contexto, el Seminario Latinoamericano de Pobreza y Política Social socializó los resultados alcanzados entre académicos, políticos, investigadores y representantes de la sociedad civil y política.

Los especialistas en temas de pobreza y desigualdad en América Latina participantes fueron:

1. Dra. Nora Lustig (Samuel Z. Stone Professor of Latin American Economics in the Department of Economics at Tulane University)
2. Dr. Joao Pedro Azevedo (Unidad de Pobreza para América Latina del Banco Mundial)
3. Dr. Fernando Filgueira (representante auxiliar de UNFPA, Uruguay)
4. Juan Carlos Moreno Brid (director adjunto de la Sede Subregional México de la CEPAL), quien asistió en representación de Alicia Bárcena (secretaria ejecutiva de CEPAL)
5. Dr. Luis Beccaria (director de la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL)
6. Dr. Juan Carlos Feres (jefe de la Unidad de Estadísticas Sociales de la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL)
7. Ana Sojo (oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Santiago de Chile)
8. Dr. Simone Cecchini (oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social, CEPAL)
9. Dr. Edgar Ramírez, como representante del Lic. Heriberto Félix Guerra, titular de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno federal de México. El funcionario además fungía entonces como director general de Análisis y Prospectiva de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno federal.
10. Dr. Fernando Cortés (investigador y consejero académico del CONEVAL y profesor investigador de El Colegio de México)
11. Dra. Graciela Teruel, asignada como representante del Dr. Gonzalo Fernández Licona, secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) del Gobierno federal. Además, la Dra. Teruel es integrante del Comité Directivo de CONEVAL y profesora de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México.
12. Dr. Alfredo Sarmiento Gómez (director de Economía y Desarrollo de la Universidad de los Andes, Colombia)
13. Dr. Isidro Soloaga, profesor investigador y coordinador académico del CEE, El Colegio de México
14. Dr. Rodolfo de la Torre, coordinador de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano en México del PNUD

15. Mtra. Miriam Arabian Couttolenc (titular de la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno del estado de Puebla, México)

Además, por parte de AUSJAL, participaron los siguientes panelistas:

1. Aloísio Ruschensky, UNISINOS
2. David Martínez, UIA León
3. Esteban Nina, Javeriana de Bogotá
4. Francisca Gallegos, Universidad Alberto Hurtado
5. Iván Patiño, UIA León
6. Mariana Naranjo, PUCE
7. Mauricio de Maria, UIA Ciudad de México
8. Miguel Reyes, UIA Puebla
9. Sergio Lijtenstein, Universidad Católica de Uruguay
10. Tito Lacruz, Universidad Católica Andrés Bello de Venezuela

## CONCLUSIONES GENERALES

Entre los temas que más permitieron el debate estuvieron los relacionados con la metodología del documento y la integración de los resultados. Al respecto, es necesario señalar que los resultados obtenidos entre un país y otro, así como para futuros ejercicios de análisis de la estructura de heterogeneidades y riesgos sociales en un mismo país no son comparables en términos estadísticos, pero sí conceptuales. El ejercicio estadístico de análisis multivariado (componentes principales no categóricos) para un país capta un impacto relativo de cada dimensión respecto a las demás y en ese momento en el tiempo, lo que hace que la realización del mismo ejercicio para otro país en el mismo periodo o para el mismo país, pero en otro tiempo, agrupen los pesos de cada dimensión en relación con la realidad de ese momento. Esta condición limita la investigación en los planos de tiempo y espacio. Particularmente, en el caso del primero, presenta un escenario estático de la arquitectura de heterogeneidades sociales, haciendo incomparables los resultados estadísticos de un momento de análisis con el del periodo siguiente, pues lo que obtenemos no son las características particulares de individuos, estratos o grupos sociales, como convencionalmente se ha utilizado en las investigaciones sociales, sino a través de conglomerados sociales que se encuentran en condiciones de vida particulares (y, por tanto, similares), y que los hacen diferentes de otros conglomerados existentes dentro de un mismo momento histórico.

Por esto la comparabilidad se funda en la comprensión de las heterogeneidades y riesgos sociales como una descripción de estructuras de inequidad social que en el tiempo pueden o no haberse modificado. Es decir, las dimensiones que dan lugar a la estructura de heterogeneidades en los hogares generan fenómenos sociales distintos en sustancia



y no sólo estadísticamente. Por ejemplo, si producto de su estructura social inequitativa, en México o Brasil se generan fenómenos como la informalidad o la precariedad laboral en un momento del tiempo específico, lo importante sería notar si en otro momento y como producto de alguna política pública la estructura de heterogeneidades y riesgos sociales reproducen el fenómeno de la informalidad o precariedad laboral o estamos en presencia de nuevos fenómenos derivados de la condición anterior. Lo mismo puede aplicarse cuando se trata de comparar resultados entre países en un mismo periodo.

Por tanto, la estructura de riesgos sociales no puede derivarse sólo bajo una dinámica evolutiva (que suponga que gradualmente se eliminará el riesgo) o constrictiva (que parta de la existencia permanente del riesgo), sino que debe sustentarse en las condiciones existentes en momentos históricos específicos que permitan determinar la efectividad de las políticas públicas aplicadas para atender y resolver o aminorar el impacto de variables concretas en las condiciones de heterogeneidad social.

En los últimos años, las políticas focalizadas de transferencias condicionadas se han presentado como emblema de la política social en casi toda América Latina, dejando de lado o promoviendo la anulación de políticas sociales de corte universal que atiendan de manera más adecuada esa estructura de heterogeneidades-riesgos. Aunque se conoce la existencia de estudios que muestran mejora en ciertas condiciones de vida como la estatura o asistencia escolar, es innegable que esa estrategia no tiene los mejores resultados para cuando se habla no sólo de bienestar desde un enfoque individualista, sino del bienestar y los derechos sociales de una nación.

Asimismo, la evidencia histórica muestra que la aplicación de una política social de focalización, en conjunto con una política económica de liberalización económica, si bien puede reducir de manera temporal la pobreza monetaria, no necesariamente tendrá un impacto permanente sobre las condiciones de vida de estos hogares.

El punto es no enjuiciar de entrada tales políticas, sino registrar el hecho irrefutable de la incapacidad de las mismas, bajo las condiciones actuales de su instrumentación, para atender efectivamente y de forma integral los factores que originan los riesgos sociales.

Finalmente, y de manera específica, es necesario señalar que, pese a que los funcionarios del Gobierno federal de México conocen la publicación, y solicitaron acceso a materiales complementarios del Seminario, con base en lo antes expuesto no coinciden con las conclusiones del informe, las cuales concentran el foco de atención en los riesgos sociales. Por su parte, los representantes del Gobierno federal (tanto de la Secretaría de Desarrollo Social como de CONEVAL) defienden una política social basada sólo en las transferencias condicionadas, como *Oportunidades*, las cuales corresponden a una estrategia de focalización que, como se ha señalado antes, no ataca los riesgos sociales vinculados a las heterogeneidades.

“ EN LOS ÚLTIMOS AÑOS,  
 LAS POLÍTICAS  
 FOCALIZADAS DE  
 TRANSFERENCIAS  
 CONDICIONADAS  
 SE HAN PRESENTADO COMO EMBLEMA  
 DE LA POLÍTICA SOCIAL EN CASI TODA  
 AMÉRICA LATINA,  
 DEJANDO DE LADO O PROMOVRIENDO  
 LA ANULACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES  
 DE CORTE UNIVERSAL QUE ATIENDAN DE  
 MANERA MÁS ADECUADA ESA ESTRUCTURA  
 DE HETEROGENEIDADES-RIESGOS. ”

AL COMIENZO DEL **NUEVO MILENIO**, LOS ESCENARIOS ESPERADOS EN AMÉRICA LATINA ERAN POCO OPTIMISTAS. HOY, AL INICIO DE LA SEGUNDA DÉCADA DEL SIGLO XXI, LA PERSPECTIVA ES BASTANTE MÁS **POSITIVA**, A PESAR DE LA CRISIS INTERNACIONAL DE 2008-2009.





## Observatorio Latinoamericano de Pobreza **AUSJAL**

*El presente documento aparece como Resumen ejecutivo del Informe del Observatorio Latinoamericano de Pobreza de AUSJAL 2010, el cual es resultado de la investigación e iniciativa de la Red de Homólogos de Pobreza de la Asociación de Universidades Confiadas a la Compañía de Jesús en América Latina (AUSJAL): “Observatorio sobre Pobreza de América Latina”. Para la elaboración de los casos nacionales se realizaron dos componentes cuyos coordinadores fueron Tito Lacruz, de Venezuela (Heterogeneidades Sociales) y David Martínez, de la UIA-León (Riesgos Sociales).*

*A partir de abril de 2010, con los resultados de cada componente, fueron elaborados bajo la coordinación de la Red de Homólogos de Pobreza de AUSJAL, a cargo de Miguel S. Reyes, los nueve casos nacionales que dan cuenta de la estructura de heterogeneidades sociales, riesgos sociales y políticas públicas en cada uno de ellos: Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.<sup>1</sup>*

*El documento que se publica en este número fue elaborado por Mariana Naranjo Bonilla de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, con aportes y retroalimentación de los miembros de la Red, y que finalmente fueron incorporados por Miguel S. Reyes Hernández de la UIA Puebla.*

*Puede consultarse la publicación final de los resultados del Observatorio en la siguiente liga: [http://www.ausjal.org/tl\\_files/ausjal/images/contenido/Investigacion/Observatorio%20de%20la%20Pobreza%20DEF.pdf](http://www.ausjal.org/tl_files/ausjal/images/contenido/Investigacion/Observatorio%20de%20la%20Pobreza%20DEF.pdf)*

**L**os estudios de caso desarrollados dentro del marco de la investigación conjunta de la Red de Homólogos de Pobreza de la Asociación de Universidades confiadas a la Compañía de Jesús en América Latina (AUSJAL) describen las diferentes formas de vida de la población latinoamericana, haciendo uso de metodologías factoriales sobre datos de índole social y económica de las encuestas de hogares de los países de la región; en la mayoría de los estudios se construyeron series de conglomerados de hogares –o de clúster– en torno a las variables que en cada país eran las más pertinentes para establecer dicha estratificación.

<sup>1</sup> El trabajo de coordinación contó con los invaluable apoyos de los responsables de cada caso nacional: Aloísio Ruschensky (Universidad do Vale do Rio dos Sinos de Brasil), Esteban Nina (Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá de Colombia), Francisca Gallegos (Universidad Alberto Hurtado de Chile), Mariana Naranjo (Pontificia Universidad Católica del Ecuador), Mario Iván Patiño Rodríguez Malpica (de la Universidad Iberoamericana-León en México), Mónica Muñoz-Najar (Universidad del Pacífico de Perú), Jenny Torres (Instituto Filosófico Pedro Francisco Bonó de la República Dominicana), Sergio Lijtenstein (Universidad Católica del Uruguay) y Tito Lacruz (Universidad Católica del Táchira de Venezuela), los cuales mantuvieron un activo trabajo en el desarrollo de la investigación y en los resultados alcanzados.

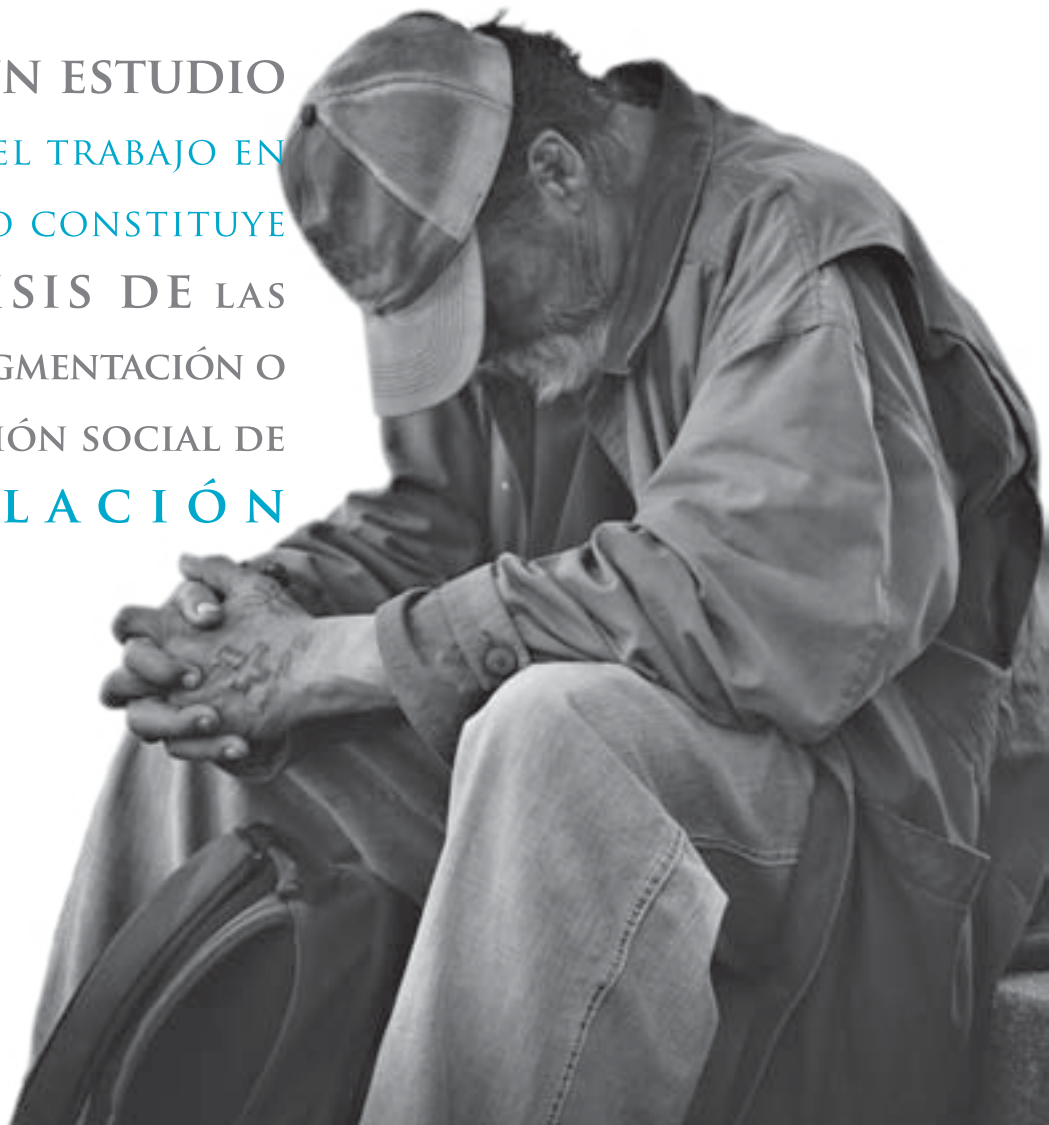
Por tanto, más que un estudio de pobreza, el trabajo en su conjunto constituye un análisis de las formas de segmentación o estratificación social de la población. Se trata entonces de establecer conglomerados poblacionales cualitativamente representativos de las disparidades en las condiciones de vida de cada país, que en definitiva representa un modo distinto de analizar la desigualdad presente a partir del análisis y segmentación de las heterogeneidades que coexisten en una misma realidad nacional. Esto se realiza a través de la creación de la estratificación social y su representación en ámbitos geosociales, que muestran el nivel de desarrollo urbano-regional que finalmente constituye la estructura diferencial de las oportunidades a las que las personas tienen acceso.

Si bien no es un estudio de pobreza en el que se establece una línea a partir de la cual se clasifican los hogares en pobres y no pobres, dicha estratificación permite identificar tipos de hogares que se ordenan de forma jerárquica de acuerdo con el grado de precariedad relativa o no de las variables asociadas con las condiciones de vida en los ámbitos de: vivienda y servicios conexos, acceso al patrimonio físico, a la educación, la inserción laboral y el nivel de ingreso.

Cabe destacar que los estudios de caso —que se presentan más adelante en extenso— contienen un análisis de contexto económico y social en el que se inscriben los riesgos sociales de cada país, además de un amplio análisis de las políticas sociales aplicadas en los nueve países investigados para enfrentar dichos riesgos; es decir, los informes en extenso rebasan los aspectos que destacamos en este resumen ejecutivo, el cual enfatiza muy brevemente sólo en los principales hallazgos relacionados con la estratificación, por ser el aporte más novedoso del trabajo, y por razones de espacio, que no permiten recoger más ampliamente los diversos aspectos tratados en la investigación conjunta.

## MÁS QUE UN ESTUDIO DE POBREZA, EL TRABAJO EN SU CONJUNTO CONSTITUYE UN ANÁLISIS DE LAS FORMAS DE SEGMENTACIÓN O ESTRATIFICACIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN

FOTOGRAFÍA: MORGUEFILE.COM





## EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

Los resultados del estudio que se presentan en adelante se inscriben en el contexto económico y social que a continuación se expone.

Al comienzo del nuevo milenio, los escenarios esperados en América Latina eran poco optimistas. Hoy, al inicio de la segunda década del siglo XXI, la perspectiva es bastante más positiva, a pesar de la crisis internacional de 2008-2009. Además, gracias a una década de mejoría económica y social en la región como un todo, y a la recuperación del dinamismo en 2010, también el apoyo a la democracia ha crecido.

Los programas de combate a la pobreza, a la desnutrición, a las carencias de salud y educación, en el marco de los Objetivos del Milenio y de los propios programas nacionales de gobierno de los países de la región, han tenido al menos ligeros impactos positivos. Sin embargo, Latinoamérica sigue enfrentando, hoy como ayer, una serie de viejos y nuevos retos que pueden agravarse en la década que se inicia.

El crecimiento económico es frágil, y el ahorro interno y la inversión son insuficientes para generar los empleos que demanda una creciente población y la participación eficaz en la sociedad mundial del conocimiento. Romper el círculo vicioso de la pobreza exige un crecimiento sostenido a tasas de 6 o 7% anual durante toda la próxima década. El crecimiento reciente de la región se ha debido a una mayor demanda de materias primas agropecuarias, energéticas y minerales por parte de China, India y otras naciones emergentes y las consecuentes alzas en sus precios internacionales; no a una mayor expansión o competitividad de las manufacturas y servicios de mayor valor agregado y contenido tecnológico.

Tras de una mejora en los primeros ocho años de la década, en 2009 la incidencia de la pobreza alcanzó todavía a 33% de la población, incluido el 13.3% en condiciones de pobreza extrema o indigencia. Esto significó 183 millones de pobres y 74 millones de indigentes. Si bien la crisis no afectó a la región tan severamente, como en ocasiones pasadas, gracias a las políticas contracíclicas emprendidas por la mayoría de los gobiernos de la región, el número de pobres y de indigentes aumentó en 3 millones de personas.

América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del planeta. Si bien en los últimos años se ha presentado una ligera tendencia hacia una menor concentración, en términos generales, los ingresos captados por los cuatro deciles más pobres son, en promedio, menos de 15% del ingreso total, mientras que el decil más rico capta alrededor de un tercio del ingreso total de los países. No obstante, igualdad social y dinamismo económico no están reñidos entre sí y el gran desafío es encontrar las sinergias entre ambos.

### 1. EL CASO NACIONAL DE BRASIL

El estudio constató las condiciones propias de áreas urbanas segregadas, caracterizadas por tener elevada concentración de personas en la misma condición socioeconómica. Los rasgos que conforman la segregación de esta población

comprenden: 1) el valor del mercado inmobiliario, que delimita el acceso o lo segmenta jerárquicamente; 2) el costo elevado de la vivienda en proporción a la renta, que impacta la disponibilidad de acceso al consumo; 3) los riesgos para la salud, que todavía se suman e impactan la capacidad de trabajo y rendimiento en el desarrollo de las capacidades intelectuales; 4) la usual distancia en el acceso al mercado de trabajo, como reflejo de un transporte colectivo deficitario; y 5) el *performance* del déficit escolar, que es expresión de la descalificación de los trabajadores para ingresar al mercado de trabajo, el cual incluye ya elevados requisitos en cuanto al manejo de nuevas tecnologías.

En Brasil, el déficit de vivienda —en las últimas dos décadas— se calcula en aproximadamente 11 millones de viviendas. En cuanto al beneficio del agua potable, la dinámica social permite acceso a 98% de la población brasileña. El saneamiento básico y la recolección de los residuos domésticos solamente atienden cerca de 20% de los residuos domésticos líquidos, destinados a la red recolectora específica y tratados de forma adecuada.

La investigación evidencia las difíciles condiciones de pobreza en que viven cerca de 40 millones de personas, y refleja la complejidad de la realidad brasileña y el distanciamiento de la esfera gubernamental en el objetivo de superar la pobreza a través de sus proyectos históricos y sus respectivas políticas sociales.

El estudio también resalta la emergencia de la temática de la pobreza como una cuestión social y las desigualdades como una problemática relevante. En este sentido señala que es sumamente importante investigar y analizar las fuentes de generación de las brechas sociales y las formas de atención a grupos heterogéneos.

### 2. EL CASO NACIONAL DE COLOMBIA

El informe del estudio de caso de Colombia titulado *Desigualdad de oportunidades, vulnerabilidad y política social* presenta una caracterización de la estructura de riesgos y las vulnerabilidades de la población colombiana que deben tenerse en cuenta para analizar y evaluar los resultados de políticas sociales de los gobiernos colombianos en la última década.

Entre los principales hallazgos de la aplicación de la metodología de análisis factorial, para medir las heterogeneidades al interior de la sociedad colombiana, se encuentra la identificación de siete estratos o bloques intranacionales.

Como conclusión general del análisis factorial e identificación de heterogeneidades intranacionales aplicado para Colombia, los autores afirman que aunque la cobertura de los servicios sociales de educación, salud y servicios básicos domiciliarios (saneamiento básico, alcantarillado y acueducto, y energía eléctrica) ha avanzado en los últimos 20 años —a partir de la nueva Constitución Política de 1991, por la que el Estado Social de Derecho se volvió el garante de los derechos sociales, económicos y culturales—, siguen existiendo muchos municipios y ciudades pequeñas que no alcanzan a

disfrutar o beneficiarse de los servicios sociales gubernamentales ni de las condiciones mínimas de vida digna y, por otro lado, hay una desigualdad elevada entre los grupos sociales o bloques intranacionales ricos y pobres.

El bloque o segmento de la sociedad con el mayor nivel de condiciones de vida está integrado por los sectores ricos de las principales ciudades de Colombia: Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla y Bucaramanga, las cuales concentran 22% de los hogares. En cambio, los tres bloques más pobres que agrupan el mayor número de municipios y ciudades pequeñas casi concentran 23% del total de hogares. Las diferencias entre el bloque de mayor nivel de vida y el bloque de pobreza extrema son claras: mientras las condiciones de vida promedio de los municipios en extrema pobreza proyectadas en un índice es de 22.3 sobre 100 en promedio, el de los municipios más ricos llega a 91.3. En medio de estos bloques significativamente desiguales se encuentran tres bloques intermedios, en los cuales hay un puntaje en el índice medio superior a 59 y menor a 86 sobre 100.

Los bloques con mayor nivel de vida, a los cuales se les denomina bloques 7 y 6, están distribuidos en la ciudad de Bogotá, también en las 23 ciudades con una población superior a 100 mil habitantes. Esto equivale a la población que vive en las mejores áreas de las zonas urbanas de las grandes urbes y de las ciudades intermedias, con las mejores condiciones de vida, definidas por la calidad de su vivienda —en su mayoría son apartamentos—, un entorno de vivienda con una dotación o equipamiento de infraestructura de servicios públicos y privados de la más alta calidad; adicionalmente los miembros de estos hogares cuentan con un nivel educativo de posgrado y con empleos e ingresos altos.

Otros bloques predominantes en las zonas urbanas son los bloques 5 y 4, aunque están igualmente distribuidos en toda Colombia. En el extremo opuesto, los bloques 1 y 2, con los menores niveles de vida o en mayor condición de pobreza extrema, están ubicados predominantemente en las zonas rurales dispersas de las regiones del Pacífico y Atlántico colombiano, donde habitan poblaciones afro descendientes e indígenas.

En relación con las características de la población hay también diferencias importantes: en los 200 municipios de las zonas rurales más pobres y dispersas, la mayoría de los jefes de hogar son analfabetos o no concluyeron la educación primaria. Esto contrasta con los grupos más ricos de las cuatro ciudades más importantes de Colombia (Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla). Igualmente hay diferencias a nivel de vivienda; en cuanto al acceso a servicios públicos la desigualdad es fuerte: los habitantes de los municipios de los bloques 1 y 2, de pobreza extrema, no conocen o no tienen acceso al acueducto, no alcanzan a tener ni siquiera una letrina para la eliminación de excretas y cocinan con leña; su vivienda es de materiales precarios y el indicador de hacinamiento muestra que en este grupo de municipios es común encontrar más de cinco personas por habitación.

En cambio, en el bloque de mayor nivel de vida, la situación es opuesta: se ha logrado una cobertura de 100% de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica o gas para cocinar, y las viviendas están, en promedio, construidas con materiales adecuados y de lujo.

Sintetizando, bajo este contexto de desigualdad de condiciones de vida entre bloques intranacionales, en Colombia las políticas sociales, encaminadas a promover el desarrollo social y los derechos sociales, presentan resultados insuficientes y exigüos, configurando grupos poblacionales cada vez más pobres, excluidos, contravenidos en lo que se refiere a la validación de sus derechos, limitados en sus posibilidades socioeconómicas y en el acceso a servicios sociales, desposeídos y desprotegidos, perpetuando así sus condiciones de vulnerabilidad.

Esta situación es particularmente aguda para la población en situación de desplazamiento forzado por el conflicto armado interno. Para los grupos desplazados, la política social, los programas y los proyectos desarrollados para atender a la población en pobreza extrema y desempleo, muestran sus limitaciones y la incapacidad del Estado para atenderlos en forma adecuada, oportuna y suficiente, y el incremento de los riesgos asociados con las crisis climáticas e inundaciones agudiza el problema.

### 3. EL CASO NACIONAL DE CHILE

Chile ha demostrado avances importantes en diferentes aspectos del desarrollo; sin embargo, este diagnóstico se pone en cuestionamiento cuando en el estudio aquí desarrollado —con base en datos de corte longitudinal a través de las encuestas Casen 1996, 2001 y 2006— se afirma que alrededor de 40% de la población ha estado en algún momento bajo de la línea de pobreza. También debido a que la desigualdad se ha mantenido estable entre 1990 y 2009, dando como resultado un coeficiente de Gini de 0.5, o un índice 10/10 que indica que el 10% más rico de la población gana 46 veces más que el 10% más pobre de la población (Mideplan, 2010).

En consideración con estos elementos, el estudio de caso chileno presenta una aproximación a un sistema de estratificación social a partir de las características observadas entre los diferentes tipos de hogares presentes en Chile. Se identificaron cinco tipos de hogares, el tipo de hogares con una menor proporción corresponde a aquellos con una buena situación en general (13%). Luego le siguen hogares con capital educativo (17%) y hogares con el trabajo como el activo generalizado (18%). Ahora, es posible observar que la mitad restante de la población se divide entre hogares con capital laboral del jefe de hogar y aquellos con mala situación en general, correspondiéndoles 26% del total de los hogares a cada uno.

*1. Hogares con capital educativo.* Destacan por presentar un alto nivel educacional tanto del jefe del hogar como de sus padres, mientras que en relación con el empleo, la tenencia de bienes, la materialidad y la conectividad de la vivienda se mantienen en una posición intermedia.



FOTOGRAFÍA: MORQUEFILE.COM

EN CHILE “SE AFIRMA QUE ALREDEDOR DE **40%** DE LA POBLACIÓN HA ESTADO EN ALGÚN MOMENTO BAJO DE LA LÍNEA DE POBREZA”.

## 2. Hogares con mala situación general.

Resalta en ellos el bajo nivel educacional del jefe del hogar y de sus padres, y también registra bajos valores en empleo del jefe y de los integrantes del hogar, así como en bienes y en materialidad de la vivienda. En el único aspecto en que este tipo de hogares se encuentra mejor posicionado es en la conectividad a los servicios básicos.

## 3. Hogares con capital laboral del jefe del hogar.

Se caracterizan por presentar un alto puntaje en empleo del jefe de hogar; sin embargo, tanto en el trabajo del mismo como en el del resto del hogar presenta valores disminuidos y también menor que los otros grupos en cuanto a bienes y materialidad de la vivienda. Podría destacarse que estos hogares presentan un puntaje levemente mayor en la conectividad a los servicios básicos.

## 4. Hogar con trabajo como activo generalizado.

Este tipo de hogares destaca por el alto puntaje en el empleo de los miembros del hogar; sin embargo, en cuanto a tenencia de bienes, empleo y educación del jefe del hogar y de sus padres se ubica en una posición intermedia. Mientras que en cuanto a materialidad y conectividad de la vivienda, presentan valores bajos.

## 5. Hogar con buena situación general.

Este conglomerado se destaca por presentarse con valores altos en cuanto al empleo del jefe de hogar, tenencia de bienes y materialidad de la vivienda, a su vez presenta considerables puntajes en educación del jefe del hogar y de sus padres. Sin embargo, obtiene puntuaciones intermedias en cuanto a características laborales del resto de los integrantes del hogar y bajo nivel en conectividad a los servicios básicos. De todos modos, este grupo es el que a modo general presenta la mejor situación.

Una de las principales conclusiones de este caso refiere que la característica principal de la población chilena, más que su pobreza, es su condición de vulnerabilidad en el sentido propuesto por el enfoque AVEO. Esto es, por un lado, en términos de una baja dotación de activos que les impiden acceder a la estructura de oportunidades y, por otro lado, de un conjunto de nuevas barreras del mercado que alejan a los hogares de dicha estructura.

## 4. EL CASO NACIONAL DE ECUADOR

Para el caso ecuatoriano, los resultados de la aplicación de la técnica estadística multivariante de análisis de conglomerados jerárquicos y correspondencias múltiples identificaron seis tipos de hogares:

### 1. Hogares tipo 1, en condiciones de alta precariedad.

A este tipo pertenecían 253 mil 728 hogares ecuatorianos (7.4% del total de hogares encuestados: 3 millones 447 mil 092 personas). Se caracterizaban por vivir con carencias extremas: cerca de 80% de los jefes del hogar no tenían ningún nivel de instrucción, variable altamente diferencial con respecto al resto de los estratos.

Adicionalmente, 90% de los jefes del hogar tenían una ocupación por cuenta propia o eran jornaleros y participaban principalmente en la agricultura. El promedio de ingresos mensual de este tipo de hogares era 118 dólares, y en su mayoría se encontraban subempleados. El origen de 54.7% de estos hogares era mestizo y en 36.3% era indígena. Esta variable no constituía un discriminante de la tipología de hogares.

Estos resultados reflejan el nivel de exclusión extremo en que vivían estos hogares, pues han sido marginados de los principales servicios que promueven niveles mínimos de bienestar. Por tanto, podríamos clasificar a este tipo como de pobreza multidimensional severa.

### 2. Hogares tipo 2, en condiciones de precariedad media.

A este tipo pertenecían 15.2% de los núcleos familiares de Ecuador en 2008 (523 mil 325 hogares). Este grupo presentaba dimensiones graves de privación aunque en menor magnitud que los hogares del tipo 1. La mayor parte de los jefes de hogar de este tipo tenía apenas educación primaria (75%) y 14.6% de ellos no tenía ningún nivel de instrucción.

Dentro de este estrato, los jefes de hogar se ocupaban principalmente en actividades agrícolas por cuenta propia —más de 67% de los trabajadores— y como jornaleros o peones asalariados. El salario promedio era de 155 dólares mensuales, equivalente a 1.3 veces el salario promedio de los hogares tipo 1.

Por lo tanto, si bien los hogares tipo 2 se encontraban en mejor situación que los hogares del tipo 1, todavía mantenían importantes privaciones, por tanto este estrato incluía a hogares en situación de vulnerabilidad.

### 3. Hogares tipo 3, en condiciones de precariedad.

Este tipo estaba integrado por 767 mil 785 hogares (22%) en 2008, y presentaba un mayor nivel de desarrollo personal que los del tipo 2. El 80% de los jefes del hogar tenía instrucción primaria y 20% secundaria.

Estos jefes del hogar trabajaban en actividades por cuenta propia (38%), como jornaleros u obreros privados (28% y 25%, respectivamente) y participaban en actividades agrícolas (32.5%), construcción (13.7%) y comercio (14%). En este caso, los jefes del hogar representaban mano de obra calificada y percibían ingresos promedios de 202 mensuales.

### 4. Hogares tipo 4, en condiciones aceptables.

En 2008, en este tipo se ubicaban 32% de las unidades familiares del país (1 millón 102 mil 970 hogares). La mitad de los jefes del hogar (49%) tenía instrucción secundaria y la otra mitad únicamente educación primaria (47%). Esta variable marca la diferencia frente al comportamiento de los hogares tipo 2 y 3, en los cuales cerca de 80% de los jefes del hogar sólo tenían educación primaria; y con el tipo 1, en el cual 80% de los jefes de hogar no tenían ninguna instrucción.

Estos jefes de hogar se ocupaban como empleados del sector privado y en actividades por cuenta propia relacionadas principalmente con el comercio, la manufactura, el transporte y otros; esta variable también diferenciaba el comportamiento de los hogares tipo 1 y 2, en los cuales la mayor parte de sus jefes de hogar trabajaba en actividades agrícolas por cuenta propia o como peones.

### 5. Hogares tipo 5, en condiciones de comodidad mínimas.

Para 2008, 17% de los hogares del país se ubicaban en esta división (569 mil 608 familias). Más de la mitad de los jefes del hogar registraba educación superior (56%) y un porcentaje elevado (30.4%) reportó educación secundaria; en los tipos anteriores, los hogares con educación superior no



representaban ni 4%. Estos hogares se ocupaban en su mayoría como empleados del sector privado (37.2%), en actividades por cuenta propia (26%) o eran patrones (22%).

En este estrato, los jefes de hogar participaban principalmente en los sectores de comercio, manufactura y otros, pero no en el sector de agricultura característico de los hogares tipo 1, 2 y 3. Adicionalmente, el ingreso promedio de estos jefes de hogar era de 840 mensuales. El nivel de instrucción marca un comportamiento diferencial de este estrato frente al resto de hogares, así como también la categoría de ocupación y la rama de actividad en que se ocupa el jefe del hogar.

**6. Hogares tipo 6, en condiciones óptimas de habitabilidad.** Este tipo de hogares representaba 6.7% de las unidades familiares del país en 2008 (229 mil 676). Este segmento de la población presentaba los mejores comportamientos en las variables analizadas. Entre sus características destacan que sus jefes de hogar tenían mayoritariamente educación superior (70%), y en su mayoría se dedicaban a actividades de gobierno o administración pública (96%) y del sector privado (3%). Vivían en casas o departamentos con dotación completa de servicios, el piso de la vivienda en este estrato es de duela u otros materiales de calidad superior, en general disponen de todos los servicios y comodidades, y el ingreso promedio de los jefes del hogar era de 871 dólares mensuales.

El comportamiento de las variables líderes o que marcan un comportamiento diferente es similar a los descritos para los hogares tipo 5; sin embargo, se registraron diferencias sustanciales en la categoría de ocupación y la rama de actividad de este grupo frente a los del tipo 5 y los demás hogares, pues los de este estrato trabajaban fundamentalmente en actividades gubernamentales (96%).

Al examinar la tendencia de la estratificación de 2006 a 2008, encontramos que las características de cada tipología empeoraron en cuatro estratos y en los dos estratos restantes se mantuvieron. Del estudio se desprende que se mantenían importantes desafíos para cerca de la mitad de los hogares de Ecuador (45%).

Por otro lado, al determinar los ámbitos geosociales se identificaron seis regiones: rural dispersa, rural, urbana media, urbana menor, urbana mayor y urbana, cuyos niveles de carencias o bienestar estaban altamente relacionados con el tipo y nivel de actividad económica y con el encadenamiento de dichas actividades dentro de cada región. Al respecto, el bloque regional 4 (El Oro) constituyó una referencia en la que el encadenamiento de las actividades productivas ha permitido promover mayor bienestar para la población.

La investigación realizada para el caso ecuatoriano muestra que su población enfrentaba dos riesgos fundamentales –entre otros– íntimamente relacionados: i) el bajo nivel educativo, y ii) la baja calidad del empleo (reflejado en la categoría ocupacional según rama de actividad). En este sentido, en 2009, tenemos que 93.3% de la población había completado la primaria; 51.3% la secundaria, y sólo 17.5% la educación superior; además, entre 1995 y los primeros años de este siglo se había observado cierto estancamiento en las tasas de matriculación primaria y secundaria.

No obstante, al comparar 2006 con 2009, los indicadores de cobertura desagregados por autodeterminación étnica indicaban que –a nivel general– la inequidad se ha reducido, pues los diferentes grupos étnicos –y de manera especial los indígenas y afroecuatorianos– han incrementado su tasa de matrícula de educación básica.

Por su parte, los datos de subempleo refuerzan el hallazgo en el sentido de resaltar este factor como un riesgo social importante; los datos indicaban que una proporción mayoritaria de la PEA está subempleada (58.1% en 2008), en el sector rural el porcentaje es significativamente mayor pues alcanza 77%, lo cual es indicativo de que, en general, no se ha logrado mejorar la calidad del empleo.

## 5. EL CASO NACIONAL DE MÉXICO

Siguiendo la metodología del proyecto AUSJAL, para el caso mexicano se construyó una serie de estratos de hogares, agrupados en torno a cuatro tipos de

riesgos que permiten un mejor entendimiento de la situación social de los grupos excluidos en México, desde un enfoque universalista y ciudadano del Estado social. Los riesgos identificados son:

- 1. Riesgos de clase y etnia.** Caracterizados por la escasez de trabajo y las condiciones de precariedad laboral, la pertenencia a grupos indígenas, la segregación espacial por zonas geográficas, la precariedad en servicios de educación y salud, incluyendo la salud mental, la migración y la brecha tecnológica.

- 2. Los riesgos de trayectoria vital y condición física.** Incluyen la vulnerabilidad infantil, la vulnerabilidad juvenil, la vulnerabilidad de adultos mayores y la vulnerabilidad por discapacidad.

- 3. Los riesgos transversales.** Caracterizados por las desigualdades de género, en ingresos, decisiones políticas, salud sexual y reproductiva, y violencia.

- 4. Los riesgos globales.** A ellos puede estar expuesta toda la población del país, caracterizados por la inseguridad, la violencia social, los riesgos socioambientales, un marco jurídico desarticulado e inadecuado y la corrupción e impunidad pública y privada.

Los cuatro grupos de riesgos de clase se cruzan generando problemáticas específicas, para diferentes hogares y estratos, multiplicando las limitaciones para superar la pobreza, de acuerdo con las condiciones de vida de los hogares y los individuos.

De las 35 variables consideradas para la estratificación de las condiciones de vida, ocho de ellas explican más de una tercera parte de este impacto y 13 explican más de 50% de las heterogeneidades. Las heterogeneidades en las condiciones de vida de los hogares de México se explican fundamentalmente por la pertenencia a los pueblos indígenas, la tasa de dependencia y la segregación espacial, la cual limita el acceso a centros escolares y de salud.

El estudio de caso mexicano da cuenta del aumento de las tasas de matriculación y la disminución de la mortalidad infantil que coexisten con graves problemas como la desigualdad y la pobreza. Al menos durante la última década, se ha mantenido casi intacta la estructura de riesgos

del país, que continúa anclando a la mayor parte de la población a una forma de vida precaria y sin posibilidades de cambio, ya que los mecanismos de concentración de la riqueza no se han modificado.

Los riesgos de clase relacionados con la trayectoria vital y condición física no hacen más que reproducir y potenciar las dificultades para que los hogares y los ciudadanos carezcan de posibilidades reales de ampliar sus opciones de vida. En ese sentido, el esquema de política social, fundado en las transferencias monetarias condicionadas, ha mostrado no sólo ser ineficaz, sino que ha reproducido y potenciado los riesgos sociales existentes o latentes en el país.

## 6. EL CASO NACIONAL DE PERÚ

La publicación del estudio de caso de Perú, si bien no responde a la metodología del Observatorio Latinoamericano de Pobreza, tiene un interés natural en cuanto a las condiciones de vulnerabilidad de ese país. Los principales hallazgos del caso peruano se resumen en los siguientes aspectos:

1. En todos los indicadores, el área rural se encuentra en peores condiciones que el área urbana y la brecha es amplia: el porcentaje de hogares cuyo jefe sólo ha completado la primaria es más del doble en zonas rurales que en las urbanas, el subempleo por ingresos es tres veces mayor en las primeras y el porcentaje que habita viviendas de piso de tierra es casi cinco veces mayor en el área rural que en el área urbana.

2. La zona que está en mejores condiciones es la ciudad capital, Lima Metropolitana; le siguen las regiones de la costa (especialmente la costa sur) y con mayor rezago se encuentran las regiones de la sierra y la selva. Las brechas resultan amplias cuando se comparan con Lima las distintas regiones, especialmente la sierra.

Luego de analizar la situación de los indicadores sociales tradicionales y las desiguales condiciones de vida entre distintos grupos de la sociedad peruana, se bosqueja una estructura de los principales factores de riesgo sociales para el Perú:

1. *Desnutrición en la infancia*, la cual se presenta como el riesgo que probablemente genera mayores costos sociales y económicos por su gravedad.

2. *Baja calidad en la educación básica*, la cual indica que el incremento de la cobertura educativa no se ha reflejado en la reducción de la pobreza, sino que más bien ha producido un deterioro en la movilidad social.

3. *Bajo acceso a los servicios de salud* (materna y en general), pues la atención recibida en el momento del parto tiene un efecto importante sobre la reducción de la tasa de mortalidad materna.

4. *Falta de empleo adecuado*, pues un individuo subempleado no sólo gana menos de lo que le permitiría cubrir una canasta básica de consumo, sino que en la mayoría de los casos se trata de empleados informales.

5. *Falta de viviendas adecuadas*, además de la falta de acceso a servicios públicos como alumbrado, desagüe y agua potable, así como también las viviendas no construidas con material socialmente aceptable.

## 7. EL CASO NACIONAL DE URUGUAY

Una primera mirada a los principales resultados del caso uruguayo sugiere que, en términos de condiciones de vida, al interior de los clústeres se verificaron situaciones de diversidad significativas. No obstante, la segmentación obtenida mediante los conglomerados presentó igualmente datos de interés que permiten analizar la incidencia de los riesgos sociales.

Las diferencias en términos de edades de los(as) jefes(as) de hogar se asocian de modo inverso con los niveles educativos alcanzados. Esto se refiere particularmente al clúster 2, que registró a jefes(as) de mayor edad (más de 74 años en promedio). Este fenómeno es consistente con la expansión que en los últimos 30 años ha tenido el acceso a niveles secundarios y terciarios de educación, por lo que las generaciones más jóvenes presentaron, en promedio, un mayor nivel educativo.

Lo mencionado anteriormente no impidió que el clúster 2 mostrara menor proporción de hogares en situación de pobreza, lo que cabe asociar a su vez con el elevado grupo de jefes(as) jubilados(as) o pensionistas. Esto, junto con el fenómeno que mostró el dato sobre perceptores del total de integrantes del hogar, explica la baja incidencia de la pobreza sobre este grupo (6.7%).

En un sentido inverso, el hecho de que la tasa de perceptores sobre el total de integrantes del hogar del clúster 3 fuera la más baja, contribuyó a que fuera el que presentara mayor incidencia de pobreza (29.7%), lo que significó que los hogares con jefes(as) más jóvenes fueran los que mostraran un mayor tamaño promedio de integrantes (3.4 frente a un promedio general de 2.9). Esto contribuyó además a una mayor presencia de menores, como por ejemplo en el clúster 3, que mostró un promedio de 1.25, que dobla al general y multiplica por más de 10 veces el nivel promedio alcanzado por el clúster 2 (0.11).

Los diferentes clústeres se manifestaron no sólo en sus protecciones de ingreso y trabajo y en cómo se accedía a bienes y servicios, sino que también se diferenciaron en los comportamientos reproductivos y en materia de emancipación y autonomía que presentaron los jóvenes. En otras palabras, como ya se ha planteado desde el Instituto de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social (IPES), aportaron en forma diferencial a la reproducción biológica y a la renovación generacional del país. En este sentido resulta claro que es el Uruguay vulnerado el que carga con la reproducción biológica. Como se observa en el documento amplio, las mujeres en edad fecunda postergan muy poco el inicio de la reproducción y tienden a procrear un número de hijos superior a los otros estratos sociales del Uruguay.

En suma: mercado laboral, acceso a bienes y servicios, fecundidad y emancipación diferencian niveles de vulnerabilidad en forma marcada y lo hacen generando tres efectos negativos para el bienestar agregado de un Uruguay social que se pretende integrado, sustentable y funcional al desarrollo económico.

A modo de resumen, cabe señalar que se ha producido en Uruguay un creciente desacoplamiento entre la cantidad, calidad y distribución del riesgo social y la respuesta estatal plasmada en su arquitectura de protección y bienestar social. Los riesgos sociales en Uruguay muestran una fuerte vinculación con las etapas del ciclo vital. Esto ha llevado a un intento de revertir este fenómeno; intento que debe confrontar no sólo con los nuevos riesgos sociales, sino con los corporativismos sectoriales existentes, que no renuncian a mantener sus beneficios y resisten la lógica universalista que guía las reformas desde el Poder Ejecutivo.

A pesar de los esfuerzos que algunas de las políticas implementadas realizan al atacar la fuerte vulnerabilidad de la infancia y el binomio madre-hijos, la matriz de protección social sigue mostrando un fuerte desbalance generacional. Asimismo, la persistencia del acceso a servicios y

prestaciones a partir de la inserción laboral formal del (la) jefe(a) de hogar, mantiene en algunas de las reformas la exclusión de beneficios de aquellos sectores más vulnerables. Por otra parte, el peso de la población de la tercera edad y la amplia cobertura de seguridad social en este sector, hace que buena parte de los esfuerzos fiscales, así como los mecanismos de incorporación sucesiva de colectivos a las nuevas prestaciones reproduzcan —cuando no incrementan— el desbalance generacional del gasto público.

En el capítulo dedicado al caso de Uruguay se analizan pormenorizadamente las características de las reformas emprendidas, así como sus alcances e insuficiencias.

## 8. EL CASO NACIONAL DE REPÚBLICA DOMINICANA

Único país del Caribe presente en la investigación conjunta de AUSJAL, República Dominicana se caracteriza por un retraso histórico en los procesos que han sido comunes a los diversos países que componen la región latinoamericana.

En el estudio se identificó la determinación de estratos sociales diversos, inscritos en diferentes ámbitos geosociales que potencian o coartan las capacidades de las personas y que pueden marcar la diferencia entre el tipo de vida que llevan las personas. En República Dominicana, nacer en un ámbito rural, lejano, de una provincia pequeña, sugiere de entrada que el futuro de esa persona estará asociado con no estudiar, trabajar en ventas al por menor y vivir en el riesgo extremo durante toda su existencia. Sin embargo, el nacer en la capital potencia las posibilidades de estudio, acceso a trabajos de mejor calidad y a superar los riesgos con los cuales se pudiese nacer.

Es un azar que el estudio pretenda contribuir a superar, a partir de la potenciación de diseños que ayuden a superar los riesgos propios del territorio, colocando a las familias en un estado digno y robusto, libre de riesgo sin importar el ámbito en el que se nace.

Los resultados de los ámbitos geosociales desnudan la existencia de espacios geográficos prácticamente inexistentes para las políticas públicas aplicadas en República Dominicana. Así identificamos cuatro ámbitos o regiones con estas características: 1) mediana, alejada, muy rural; 2) remota, pequeña, rural baja; 3) pequeña, remota, rural baja; 4) rural muy alta, alejada y pequeña. Todas coinciden en que agrupan provincias con poca población y alejadas de las ciudades centrales.

Las provincias que se encuentran en estos ámbitos corresponden a las tradicionalmente identificadas como las más pobres. Sin embargo, la determinación de los estratos promueve la existencia de una situación de riesgo extremo en los cuatro ámbitos, que coloca a las familias siempre en un borde, fruto de los riesgos simultáneos que poseen.

El desarraigo, la invisibilidad, la carga de estigmas que quiebran la concepción de ciudadanía son riesgos que sufren los dominicanos y que no son observados en los análisis estadísticos, pero que necesariamente deben ser parte del diagnóstico que sirva de base a la implementación de políticas diferenciadas a partir de los riesgos asociados con las características específicas de los hogares y a los que se encuentran presentes en los territorios.

La presencia de tanta divergencia entre las posesiones materiales y en general del disfrute de la vida, perfila a República Dominicana como un país productor de inequidades y con una errada orientación en la implementación de políticas públicas, que se han desarraigado de las necesidades propias del territorio y han olvidado aspectos culturales en los procesos de intervención.

La ubicación de los estratos robustos se ubica en las ciudades centrales, que concentran la inversión de los gobiernos, estableciendo una relación directa entre cantidad de votos y cantidad de inversión. Esta lógica ha primado durante los últimos 40 años, acorde con lo establecido en la lógica desarrollada en la implementación de las políticas sociales, que se detallan en extenso en el acápite correspondiente.

## 9. EL CASO NACIONAL DE VENEZUELA

El caso venezolano es una muestra de la dificultad que se presenta al analizar las condiciones deficitarias de vida y la desigualdad a partir de indicadores unidimensionales como la línea de pobreza. Venezuela, por su característica de nación petrolera, presentó importantes logros en materia de ingresos que se reflejan en el indicador de línea de pobreza para el periodo 2004-2007. Esto no corresponde con mejoras significativas en aspectos estructurales de las condiciones de vida de la población, que se reflejan en otros indicadores de pobreza como los de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), lo que hace previsible la poca sustentabilidad de las mejoras alcanzadas en materia de ingresos, dado que éstas no están basadas en un aumento de las capacidades y oportunidades, sino que responden en buena medida a un *boom* petrolero, historia ya registrada y conocida en el país.

La pobreza de ingresos registrada en Venezuela muestra cómo ésta aumenta considerablemente en épocas de contracción económica, pero su reducción se produce de forma más lenta o gradual cuando se presentan los periodos de crecimiento o estabilidad económica, en relación directa con el tema de los ingresos petroleros.

Haciendo uso de los datos de la Encuesta de Hogares, por muestreo y mediante la aplicación de metodologías de análisis multifactorial, se realizó una clasificación de los hogares de acuerdo con variables asociadas con las condiciones de vida en los ámbitos de vivienda y servicios conexos, patrimonio físico, educación, inserción laboral, ingreso y características de los hogares. Esta clasificación dio como resultado seis tipos de hogares que se ordenaron de forma jerárquica de acuerdo con el grado de precariedad relativa o no de las variables analizadas. Las tipologías resultantes, al ser comparadas entre los ámbitos geosociales, aluden a que existían diferencias significativas en las condiciones generales y de desarrollo del entorno que condicionaban tanto la probabilidad de que un hogar, y en consecuencia sus miembros, fuera pobre, así como sus capacidades y posibilidades para superar dicha situación.

Este contraste, entre los tipos de hogar en términos de sus condiciones diferenciales de vida y configuración por ámbitos geosociales, pone nuevamente en relieve las profundas desigualdades existentes en el país, además de resaltar la importancia del entorno en la conformación del mismo, determinado por las deficiencias y limitaciones existentes en el nivel de consolidación de los servicios públicos, de infraestructura, salud, educación y de las condiciones sociales en general. En términos más amplios, el entorno forma parte de la estructura de oportunidades que permiten u obstaculizan las posibilidades de desarrollo de los individuos.

### HALLAZGOS COMPARATIVOS Y PARTICULARES

Tal y como podemos observar, aunque existen especificidades en cada país por su estructura económica y social, así como

por otro tipo de condicionantes propios de su desarrollo histórico, hay factores comunes que en estos países han generado disparidad de condiciones de vida entre los hogares en situación de supervivencia y con múltiples carencias y los hogares favorecidos por la dinámica de la formación económico social del país. Características asociadas con las condiciones estructurales de la vivienda (materiales de construcción y tipo de vivienda), acceso a los servicios (agua potable, drenaje, alcantarillado), escolaridad (promedio, del jefe del hogar y de las personas con más de 15 años), cobertura de servicios de salud (asegurados permanentes en el sistema de salud, número de consultorios y de médicos), tipo de ocupación (asalariado, patrón o empleado gubernamental) y posesión de ciertos activos básicos del hogar (televisión, licuadora, lavadora, refrigerador o nevera) están presentes en gran parte de los resultados de los casos nacionales abordados por el Observatorio. A manera de ejemplo:

En México, Venezuela, Perú y Colombia las condiciones estructurales de la vivienda, el acceso a los servicios conexos a ella y ciertos activos del hogar que indican un cierto grado de acceso al desarrollo económico vía la urbanización, son factores importantes en la generación de divergencias en las condiciones de vida de los hogares. En el estrato de hogares más rico en Colombia, “62% viven en apartamentos y 37% en casas. Casi la totalidad, 98%, tiene como paredes bloque, ladrillo y madera pulida. Los pisos son 72% de baldosa, vinilo, tableta; 10% de alfombra o tapete y 8% de material de mármol. El 99% tiene acceso a redes de acueducto dentro de la vivienda, con servicio de agua permanente las 24 horas de los siete días, lo mismo en conexión del sanitario a redes de alcantarillado, varios baños o sanitarios dentro de la vivienda. También, 98% de los hogares cuentan con servicio de energía eléctrica”. En el otro extremo, el del estrato de hogares en condiciones de supervivencia:

...55% de estas viviendas tienen pisos de tierra o arena. Con paredes con madera burda y tablón, 39.9%. No tienen acceso a energía eléctrica, 53%; tampoco cuentan con redes de acueducto, 84%; y con la fuente de agua fuera de la vivienda están 58%, los cuales utilizan el río, la quebrada, el nacimiento o el manantial. No tienen acceso a redes de alcantarillado 99% de los hogares, en 54% de los cuales el sanitario está por fuera de la vivienda. El sitio de cocina está ubicado en un patio o al aire libre en 30%, y el material para cocinar predominantemente es leña, madera y carbón de lecha en 94.4%.<sup>2</sup>

En Ecuador, Venezuela, México y Colombia, el nivel de instrucción o educativo alcanzado por los jefes del hogar, así como su ocupación son factores generadores de inequidades

2 Véase el caso nacional de Colombia.



sociales. Por ejemplo, en los hogares más pobres de Ecuador, 80% de los jefes del hogar no tienen ninguna instrucción; mientras que en el estrato de hogares más rico, 65% cuentan con educación superior. Para el caso de México, en los dos estratos de hogares más pobres (47% de la población), más de la mitad de su población mayor de 15 años no culminó la educación básica (educación secundaria), en tanto esa cifra para el estrato de hogares más alto, se ubica en cerca de 30% de su población (jefes de hogar mayores de 15 años). Adicionalmente, las personas que estudian alguna licenciatura o posgrado, están concentradas en 6% de los hogares más ricos del país: 37% de los jefes de hogar de este estrato cuentan con maestría o doctorado, en tanto, ese porcentaje sólo es de 4% en el estrato más bajo de los hogares. En Colombia, las personas que viven en el estrato de hogares más pobre tienen como jefe de hogar a alguien que es analfabeto y de primaria incompleta, 42% y 45% respectivamente, mientras que en el estrato más alto los jefes de hogar han superado en 80% la secundaria completa, “37% están en el nivel superior y 12% con posgrados (maestrías y doctorados). El clima educacional o escolaridad promedio de estos hogares en 54% es superior a 15 años de escolaridad”.<sup>3</sup> Si este indicador educativo es cruzado con la ocupación del jefe del hogar, se explica la divergencia en condiciones de vida producto del acceso a la educación: en Ecuador, el jefe de hogar del estrato más alto – que representa apenas 7% a nivel nacional –, con alto nivel educativo, se dedica a actividades gubernamentales o es dueño de un negocio, registra los mayores niveles de ingreso; mientras que los jefes de los hogares más pobres, dedicados a actividades de “cuenta propia” en el sector agrícola o como jornaleros, son quienes tienen el menor nivel de instrucción y perciben los menores ingresos.<sup>4</sup>

De manera adicional, se encontraron situaciones o factores particulares o específicos que dan lugar a las condiciones disímiles de vida de la población:

El caso nacional de Uruguay encontró que los hogares con jefes de hogar más jóvenes son quienes además de encontrarse con mayores niveles de pobreza monetaria, son quienes –de acuerdo con sus condiciones estructurales de vivienda, escolaridad y ocupación– se encuentran en peores condiciones de vida.<sup>5</sup>

El caso nacional de Colombia encontró evidencia de que son las mujeres jefas de hogar en sectores rurales quienes ocupan ese espacio.<sup>6</sup>

3 Ídem.

4 Véase el caso nacional de Ecuador.

5 Según el caso nacional de Uruguay, “la evidencia señala que los riesgos sociales en Uruguay han mostrado fuertes desplazamientos en perjuicio de las personas de edades más jóvenes, los niños y las mujeres jóvenes, especialmente aquellas con hijos”.

6 Según resultados del caso nacional de Colombia, “la vulnerabilidad de las mujeres, especialmente de las jefas de hogar, reside en la inequidad que enfrentan en el mercado laboral (particularmente

# EN ECUADOR, VENEZUELA, MÉXICO Y COLOMBIA, EL NIVEL DE INSTRUCCIÓN O EDUCATIVO ALCANZADO POR LOS JEFES DEL HOGAR, ASÍ COMO SU OCUPACIÓN SON FACTORES GENERADORES DE INEQUIDADES SOCIALES.



En México, ese lugar lo ocupan los hogares cuyos jefes son indígenas. En ese sentido, la mayor parte de los jefes de hogar indígenas están ubicados en el 47% de los hogares más pobres del país: con menores niveles de escolaridad, menor acceso a los servicios de salud y viviendas sin servicios, entre otros; este factor explica 5.5% de las heterogeneidades en las condiciones de vida.

Todas estas situaciones originaron riesgos sociales: “toda situación o acontecimiento que compromete la capacidad de grupos y personas para asegurar una vida autosustentada en sociedad”.<sup>7</sup> Ante esto, el trabajo del *Observatorio* se orientó en un apartado de cada caso nacional a considerar tanto la dimensión económica de los riesgos sociales –que no eran alcanzables del todo mediante los datos de las encuestas de hogares– como la caracterización general de las políticas sociales en función de su diseño, cobertura, objetivos, estrategias, etc., estaban centrados en identificar y actuar en un sentido más amplio que sólo el combate focalizado a la pobreza, sino más bien en un sentido integral de identificación de los factores que producen las heterogeneidades sociales. Esto, con el fin de considerar el marco más general, pero también el más integral, para analizar su funcionamiento y sus logros.

En general, los resultados derivados de este accionar en política social no han sido alentadores, pues si bien eventualmente puede observarse una leve disminución en las condiciones de pobreza de algunos estratos sociales, con el devenir de nuevas condiciones de crisis, el avance se convierte en franco retroceso. Ya hemos visto, incluso, que en el caso de México esta política ni siquiera ha permitido conservar la posición internacional que el país registraba hasta hace algunos años, ahondando las desigualdades sociales, las heterogenei-

das menos calificadas), y en la inequidad en el acceso a oportunidades de acumulación de capital humano del Estado, que se intensifica cuando se suma su condición de ser mujeres cabeza de familia, desplazadas, y en su participación en actividades socioeconómicas en condiciones precarias de las zonas rurales”.

7 Véase el caso nacional de México.

dades en las condiciones de vida y la exacerbación de riesgos sociales que han colocado al país en una situación de inestabilidad resultado del accionar de los grupos de narcotraficantes que se han beneficiado de la descomposición social en las zonas de mayor marginación.<sup>8</sup>

Por otro lado, están los casos de Ecuador y Venezuela que, además de conservar en política social las directrices establecidas por la política económica de liberalización comercial, emprendieron otras acciones orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable. En Ecuador, con “la ejecución de estas políticas se esperan importantes progresos en materia de equidad social; aunque después de tres años los resultados están aún por reflejarse”. Por su parte, en Venezuela la política social ha adoptado a las misiones como su medio de ejecución; algunas misiones, “lo que hicieron fue identificar los déficit de algunas funciones públicas y, en lugar de emprender reformas burocráticas costosas económica y políticamente, pusieron en marcha operativos masivos para la prestación de estas funciones”; aunque éstas aparecen directamente vinculadas a la Presidencia del país.<sup>9</sup>

Brasil, por su parte, ha incrementado significativamente su gasto social con las repercusiones presupuestales y fiscales correspondientes.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

Tomando como base los diferentes casos nacionales y sus peculiaridades, no podemos dejar de subrayar que en

8 En el caso de México, la política de focalización de combate a la pobreza, que tiene como principal programa el denominado *Oportunidades*, antes *Progresas*, ha recibido numerosas evaluaciones realizadas por organismos nacionales e internacionales, así como instancias académicas, que reconocen avances en indicadores como talla o estatura de los niños y asistencia escolar, entre otras. Este *Observatorio*, sin embargo, no consideró para la revisión de literatura de su Caso Nacional, las evaluaciones sobre un indicador, sino aquellas que buscaban la evaluación de una política social como respuesta a los riesgos sociales derivados de las condiciones heterogéneas de vida de los hogares.

9 Véanse respectivamente los informes de los casos nacionales de Venezuela y Ecuador.

América Latina las condiciones de deterioro económico y vulnerabilidad están fuertemente asociadas con procesos de precarización del empleo, y con la necesidad de incrementar los años de escolaridad en la población, la calidad de la educación y la seguridad social que ahora se ofrecen. Con todo, este binomio no servirá de mucho mientras no se precisen políticas adecuadas para que mayor y mejor escolaridad encuentren una ventana de oportunidad en la estructura de empleo de cada uno de nuestros países.

En estos países, un elemento persistente ha sido la vinculación de otros servicios –como salud, vivienda y pensiones, entre otros– con las condiciones de empleo que básicamente dependían de la política económica impulsada por el Estado. De esta manera, las carencias se agudizan en la medida en que la estructura y las oportunidades de empleo se restringen y precarizan.

A la par, la dotación de servicios públicos e infraestructura y los incentivos necesarios para promover inversiones –que corren por cuenta del Estado– podrían consolidar o potenciar las oportunidades de las sociedades nacionales y particularmente de ciertas regiones al interior de cada país; sin embargo, el análisis de los diversos casos nacionales pone en evidencia las enormes desigualdades regionales que existen al interior de nuestros países. Los estudios de Colombia, Ecuador, Perú, República Dominicana y Venezuela, entre otros, presentan de manera muy clara estas asimetrías regionales, así como las ventajas que tienen los grandes conglomerados urbanos frente a las poblaciones más distantes o regiones con predominio de población rural o indígena y condiciones orográficas más accidentadas.

Las diferencias de etnia, género y edad son elementos apenas explorados en algunos de los estudios, pero abren una importante veta para profundizar tanto en la estructura de riesgos de los distintos países, como en el análisis de las políticas específicas que los gobiernos han establecido para la atención focalizada de estos segmentos de población con altos índices de vulnerabilidad o rezago.



Finalmente, en lo relativo a los hallazgos sobre las políticas sociales de los países investigados, los estudios de caso coinciden en señalar que las políticas aplicadas resultaron insuficientes para solucionar las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad que caracteriza a la mayoría de la población latinoamericana.

Se encontró como hallazgo común que hay un problema derivado del enfoque que le otorgan nuestros gobiernos a la política social, a partir de modelos de protección asistencialistas ligados a prácticas clientelares que resultan insuficientes en la solución de las causas estructurales que determinan la vulnerabilidad y desigualdad que experimentan nuestras sociedades.

Denominador común en nuestros países han sido los innumerables planes de desarrollo fallidos, los planes estratégicos desarticulados, las incontables leyes aprobadas sin cumplirse, los cambios constantes de visión, la creación de comisiones, la duplicación de instituciones del Estado que repiten sus acciones, entre otros intentos malogrados. Evidencias tangibles todas ellas de que los países investigados –en estos últimos años– han jugado el rol de laboratorio retrasado de las mal llamadas reformas estructurales:

**HAN PESADO MÁS LAS ACCIONES DE CORTO PLAZO, DE CARÁCTER ASISTENCIAL, QUE LAS POLÍTICAS UNIVERSALES.**