

# **Vulnerabilidad y exclusión urbana. Las variables de población en las políticas de desarrollo local en ciudades de tamaño intermedio.\***

Gustavo Busso\*

## **RESUMEN**

Desde inicios del Siglo XX las sociedades de los países latinoamericanos han pasado de ser mayoritariamente rurales a urbanas, con altas tasas de crecimiento poblacional en el ámbito urbano. Este proceso de acelerada urbanización se ha realizado con políticas de desarrollo urbano que pueden caracterizarse, para las ciudades que tienen hoy un tamaño intermedio, como espontáneas, reactivas y desarticuladas, y sus resultados se observan en problemas urbanos irresolubles (o de alto costo de resolución) y en la consolidación de procesos de reproducción y, en algunos casos, ampliación de niveles de pobreza, exclusión y vulnerabilidad. Tomando como base el análisis de ciudades intermedias de países del Cono Sur, el trabajo se propone examinar las relaciones históricas y prospectivas entre las variables de la estructura y dinámica de la población con los procesos de desarrollo a escala local. En términos históricos la discusión se orienta a analizar la pobreza, la exclusión y la vulnerabilidad urbana en el marco de procesos de largo plazo como la transición demográfica, las transformaciones en los patrones de movilidad territorial y en las tendencias de conformación de hogares.

---

\* Trabajo presentado en el IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, realizado en La Habana, Cuba, del 16 al 19 de noviembre de 2010.

♣ Docente e investigador de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Río Cuarto; Director del Instituto de Desarrollo Regional- FCE-UNRC; Director Departamento de Economía- FCE-UNRC; gbusso@fce.unrc.edu.ar ; gubu65@yahoo.com

## **I. INTRODUCCIÓN**

En el marco del bicentenario de la independencia de España que varios países de Suramérica festejan, se han revalorizado los análisis históricos y prospectivos a diferentes escalas territoriales, entre ellas la dimensión local. El comportamiento cíclico de las economías nacionales y la profunda crisis internacional desatada en el año 2008 contribuyó a colocar en la agenda pública el problema del desarrollo local y la vulnerabilidad social. Pero la preocupación no es nueva, los análisis que vinculan las interrelaciones entre las variables de población y el proceso de desarrollo datan de más de medio siglo. En este último siglo los países de América del Sur han experimentados cambios cualitativos en las diferentes dimensiones de análisis del proceso de desarrollo, tanto a nivel económico, como a nivel social, cultural y político.

Se ha pasado de ser países mayoritariamente rurales a urbanos, de una sociedad joven a otra en pleno proceso de envejecimiento. Las ciudades intermedias han tenido altas tasas de crecimiento poblacional en el ámbito urbano. Este proceso de acelerada urbanización se ha realizado, principalmente, con políticas de desarrollo urbano que pueden caracterizarse, para las ciudades que tienen hoy un tamaño intermedio, como espontáneas, reactivas y desarticuladas, y sus resultados se observan en problemas urbanos irresolubles (o de alto costo de resolución) y en la consolidación de procesos de reproducción y, en algunos casos, ampliación de niveles de pobreza, exclusión y vulnerabilidad social. En este marco, y tomando como base del análisis de ciudades intermedias de países del Cono Sur, el trabajo se propone examinar las relaciones históricas y prospectivas entre las variables de la estructura y dinámica de la población con los procesos de desarrollo a escala local.

En términos históricos la discusión se orienta a analizar la vulnerabilidad a la pobreza, la exclusión y la marginalidad urbana en el marco de procesos de largo plazo como la transición demográfica, las transformaciones en los patrones de movilidad territorial y en las tendencias de conformación de hogares. Desde una perspectiva prospectiva, el trabajo se enfoca en identificar y poner de relieve las variables de población que pueden afectar a mediano y largo plazo las políticas locales de combate a la pobreza, la exclusión y la vulnerabilidad social. Por último, y a partir de las discusiones anteriores, el trabajo se propone reflexionar sobre políticas sustentables de desarrollo local que permitan repensar ciudades inclusivas, equitativas y con protección social para el conjunto de la población.

## **II. LA VULNERABILIDAD SOCIAL A ESCALA LOCAL EN EL MARCO DE TENDENCIAS DE LARGO PLAZO.**

¿Cómo abordar la complejidad del proceso de desarrollo en largos período de tiempo y a escala local desde el código interpretativo de la vulnerabilidad social? Las respuestas, como lo muestran las investigaciones sobre vulnerabilidad social, no son simples, pero dos puntos de partida pueden permitir ordenar la exposición que sigue. Por un lado, se recurre a describir tendencias estilizadas de largo plazo a nivel nacional y de países de la región en el siglo XX, que enmarcan la comprensión de la situación actual de las localidades de tamaño intermedio. La urbanización, los descensos en las tasas de

mortalidad y fecundidad, las transformaciones de los núcleos familiares, los cambios socio ocupacionales, entre otros, son tendencias a nivel nacional e internacional que tienen relevancia para entender la emergencia de nuevos riesgos que generan vulnerabilidad social en la población urbana. En segundo lugar, se identifican distintos momentos del capitalismo, periodizados a partir del concepto de modelo de desarrollo. La descripción de las tendencias puede ser entendida y periodizada en el marco de las transformaciones del sistema social que las origina. Las transformaciones sociales, políticas e institucionales en las formas en que genera, usa y consume el excedente económico, implican cambios a escala territorial que afectan el bienestar material, las capacidades endógenas y las estrategias políticas de las ciudades. La lectura conjunta de estos dos movimientos de largo plazo contribuye a armar una visión histórica y contextual del proceso de desarrollo y de la vulnerabilidad social en los países de la región.

**a. Tendencias sociodemográficas, económicas y ambientales de de largo plazo: desde el centenario al bicentenario.**

En el proceso histórico de desarrollo y difusión del capitalismo en América Latina se han registrado transformaciones de gran envergadura a nivel territorial, y estas transformaciones se expresan en tendencias generales en aspectos económicos, sociales demográficos y ambientales en países caracterizados como subdesarrollados. Estas tendencias, estilizadas aquí como transiciones de una configuración estructural a otra, dan un marco con fundamento empírico para entender y caracterizar el presente ligado al pasado y los futuros posibles (futuribles). Las proyecciones de escenarios futuros parten de la dinámica de estas tendencias, o movimientos de largo plazo, que dan un entorno común a otros territorios y localidades en los países de la región. En este mismo sentido, la vulnerabilidad social a escala local puede ser observada y explicada en los distintos modelos de desarrollo respecto al tipo de protección y reducción de riesgos que las políticas del modelo propiciaban. En el siglo XX tres modelos de desarrollo han sido reconocidos de forma consensuada por las ciencias sociales de América Latina que imprimieron un dinámica particular a las tendencias de largo plazo, como se verá más adelante.

Por lo menos, cinco tendencias centrales merecen mencionarse, aunque sea, somera y descriptivamente para los países del Cono Sur. La primera es la Transición Demográfica, que ha implicado una disminución del crecimiento vegetativo a lo largo del último siglo, aumento de la esperanza de vida y cambio en la composición de edades, muestra una clara tendencia al envejecimiento de la población. Hemos pasado de una sociedad predominantemente joven a otra en pleno proceso de envejecimiento, con aumentos sistemáticos de la edad promedio y mediana de la población. Las tendencias podrían marcar un crecimiento vegetativo cero o negativo en la post-transición demográfica, pero también está la migración interna e internacional como factor demográfico cada vez más importante, dada la tendencia a la baja de la fecundidad. En la transición y post-transición demográfica emergieron y surgirán nuevos riesgos, en el primer caso vinculado mas a la dependencia demográfica de jóvenes, y en el segundo caso vinculados al proceso de envejecimiento. En el último medio siglo las ciudades intermedias que hoy tienen entre 100.000 y 500.000 habitantes han duplicado su población en 35 años o menos, generando problemas urbanos por ausencia de políticas de mediano y largo plazo.

El segundo movimiento a largo plazo es la transición Económica, que puede entenderse como un proceso de cambios y adaptaciones sectoriales que llevaron a la industrialización y posterior terciarización de la estructura económica. Ello fue acompañado de fuertes tasas de crecimiento en el producto y la productividad a largo plazo, incluso más elevadas que las del crecimiento de la población. En el marco del desarrollo en los distintos momentos del capitalismo de los países de la región, fue teniendo mayor importancia la innovación a nivel de las unidades productivas y del territorio, las sociedades post-industriales están basadas en servicios y son intensivas en conocimiento. En todo este proceso se favoreció la concentración urbana de la producción y la población, introduciendo cambios en los sistemas productivos locales y territoriales en el marco de los diferentes modelos de desarrollo que abordaremos más adelante.

La tercera transición es la urbana. Desde el centenario al bicentenario se produjo un cambio cualitativo, dado que se pasó de una sociedad predominantemente rural a otra mayoritariamente urbana. A nivel mundial esto recién ha ocurrido a inicios de este siglo por primera vez en la historia de la humanidad. El rol y la importancia de los centros urbanos en la red global de ciudades en el proceso de acumulación de capital se fue modificando, las ciudades de mayor tamaño se fueron transformando en un centro de atracción urbana que influyó la dinámica demográfica de toda los territorios sunacionales. La urbanización fue acompañada por aglomeración de ciudades y por flujos de migración interurbana e internacional, que combino el proceso de concentración de la población y producción en grandes áreas urbanas.

La cuarta tendencia claramente observable es la transición familiar, que ha implicado transformaciones en el patrón de conformación de hogares. Se ha pasado de familias nucleares y multi generacionales hacia familias de menor tamaño, de mayor importancia relativa de familias nucleares incompletas y compuestas. Si bien la familia sigue siendo una fuente básica de protección para todas las etapas del ciclo de vida individual, los sistemas de protección social, en gran medida ligados al trabajo, generaron mecanismos de aseguramiento (al desempleo, accidentes, enfermedad, invalidez, etc.) y de subsidios que contribuyeron a acelerar cambios culturales sobre la familia, las relaciones de género, la fecundidad y las pautas de conformación de matrimonios, entre otros aspectos. Los cambios en los roles, en la cantidad y composición familiar, tienen relación con la tendencias a las bajas en la fecundidad, los aumentos en la esperanza de vida y la edad promedio de la población. En la transición familiar el tamaño de la familia se ha reducido y el patrón de conformación de hogares además se ha diversificado, por aumento en las tasas de divorcio, aumentos en la edad a la primera unión y al primer hijo; aumentos en los hogares con la presencia sólo de adultos mayores, entre otros factores.

Las nuevas formas de vulnerabilidad a la marginalidad, a la exclusión y la pobreza urbana a inicios del Siglo XXI se relacionan con los cambios observados en los hogares y familias. De hecho, la protección social a la vejez y a la niñez que anteriormente brindaba principalmente la familia son ahora provistas, en mucha mayor medida, ya sea por el sector público o el mercado. Por otro lado, las transformaciones en el patrón de conformación de familias ubicó a las familias incompletas, principalmente las lideradas por mujeres en el ámbito urbano, como grupos vulnerables objeto de política pública. En el cuadro 1 y el Gráfico 1 se ilustran, con la situación de América Latina a inicios

del presente siglo, los riesgos predominantes para las familias en las distintas etapas de la transición demográfica. En gran medida, las diferentes etapas de la transición demográfica están asociadas a niveles crecientes de urbanización, lo cual “urbaniza” la importancia de los riesgos emergentes.

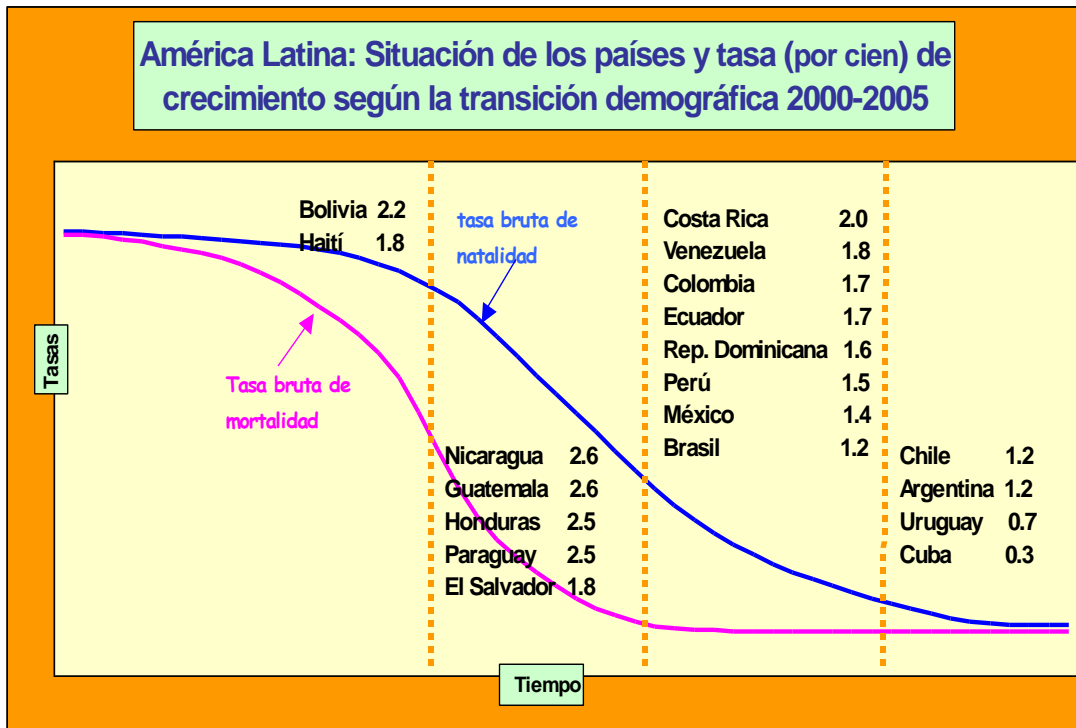
**Cuadro 1**

Etapas de la Transición Demográfica en Latinoamérica y el Caribe, año 2000. Principales riesgos y prioridades sectoriales para reducir vulnerabilidad en grupos específicos a escala local

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

Fuente: G. Busso, 2001 y 2002.

**Gráfico 1:** Transición demográfica en América Latina, período 2000-2005.



Fuente: J. Rodríguez, 2001

Por último, una quinta tendencia es la transición ambiental. Esta refleja transformaciones inter generacionales en el patrón de uso y tenencia de la tierra, en la intensidad de extracción de los recursos naturales renovables y no renovables. A inicios del siglo XXI gran parte de los informes nacionales e internacionales observan fuertes efectos sobre la biodiversidad, la extinción de especies, la calidad de suelo, agua y aire que se produjo durante todo el siglo XX. Las transformaciones ocurridas en el capitalismo de América Latina a largo plazo contribuyeron a generar un fuerte aumento de población y mayor aumento aún en el ingreso per cápita, con el consecuente impacto sobre los niveles de consumo. En este marco, se observan tendencias de alto impacto ambiental de las talas masivas para destinar tierras al cultivo o al pastoreo del ganado, con el fin de alimentar una creciente población urbana con crecientes niveles de ingresos. Las tendencias ambientales a nivel global muestran que el mundo no es sustentable con este patrón de producción, distribución y consumo, tal como se desprende de las Conferencias Internacionales de Medio Ambiente de los años 1992 y 2002 y la de Población y Desarrollo realizada en El Cairo en 1994. De seguir con el ritmo de crecimiento del ingreso per cápita y del tipo de consumo a inicios de siglo, con este tipo de tecnología productiva de inicios de siglo XXI el proceso económico no será sustentable, por lo tanto la vulnerabilidad de las generaciones futuras y actuales aumenta exponencialmente. En este contexto, el crecimiento económico no siempre es una buena noticia para la población, dado que puede generar un balance negativo para grandes grupos de población actuales e impactos indeseados e irreversibles para las generaciones futuras. Ello puede observarse en la tendencia hacia el monocultivo de soja en las dos últimas décadas en Argentina, Brasil y Paraguay; o del crecimiento de las actividades urbanas de construcción que ha generado un crecimiento urbano descontrolado que puede impactar negativamente en la calidad del hábitat urbano de generaciones futuras.

## **b. Modelos de desarrollo en el capitalismo de América del Sur: desde la llegada de los españoles en el Siglo XVI hasta la crisis internacional de inicios del Siglo XXI**

Dos situaciones pueden constatararse en la historia de lo que es hoy América del Sur, que ponen de evidencia a lo largo de medio milenio la impresionante transformación social en los países de la región. Por un lado, las comunidades precolombinas tenía una dinámica económica, social, ambiental y demográfica que fue totalmente alterada con la llegada de los españoles, portadores y habilitadores del sistema capitalista en América del Sur. Por otro lado, y en el punto de llegada actual, a finales del siglo XX se termina de consumir la expansión de las relaciones capitalistas de producción a (casi) todos los territorios y comunidades que la integran. En el medio de ese proceso, la ocupación y refuncionalización socioeconómica y ambiental del territorio tuvo un viraje y transformación del que es heredera la población del Siglo XXI, como puede apreciarse en las tendencias descritas anteriormente referidas al último siglo. La actual distribución territorial de la población y de las unidades productivas ha configurado una determinada jerarquía urbana nacional y regional, y este es el escenario urbano sobre el cual se observa el punto de llegada del bicentenario y los posibles escenarios futuros para los aglomerado urbanos de tamaño intermedio.

Nuevamente, ¿cómo entender la vulnerabilidad social en una ciudad intermedia en el marco de tendencias históricas a largo plazo?, o es que acaso ¿no se “disuelve” la singularidad de una localidad en el marco de tendencias generales de largo plazo? Es razonable pensar que la generalidad de una tendencia atenta contra la especificidad de un territorio y lugar, es decir, lo que se gana en generalidad describiendo una tendencia se pierde en especificidad de los fenómenos observados. De todos modos, la descripción estilizada de las tendencias requiere explicar por qué ocurren de esa forma y no de otra, y cuáles son las lógicas y las dinámicas que las subyacen. En este marco, una visión de largo plazo sobre la vulnerabilidad social en un territorio requiere partir de una perspectiva histórica del desarrollo del capitalismo que encuadre los riesgos emergentes específicos de esta organización social en distintos momentos de su desarrollo.

### **Modelos de desarrollo**

Más allá de discusión sobre fechas, períodos y nombres, podríamos diferenciar en los dos siglos del bicentenario, de modo general y esquemático, cinco modelos de desarrollo que se fueron sucediendo en el capitalismo de los países de la región, dentro del marco del tipo de inserción a la economía internacional. En cada uno de estos modelos pueden diferenciarse, al menos teóricamente, formas históricas específicas de intervención y regulación estatal, como así también las relaciones entre el capital y el trabajo (relación salarial) y entre capitales (relaciones de competencia internas e internacionales). Estos criterios de demarcación, si bien no serán profundizados aquí dado los objetivos de este trabajo, habilitan a grandes rasgos la identificación de cinco momentos o etapas en los países del cono sur de América: el proceso de consolidación del estado-nación de tipo capitalista (circa 1810-1880), el modelo agroexportador (circa

1880-1929), el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (1930-1980) y el modelo neoliberal de apertura externa (1981-2009).

La difusión y el desarrollo de las fuerzas productivas del sistema capitalista a nivel internacional permitieron el crecimiento de la población de forma extraordinaria. Un aumento sin precedentes de la productividad y del producto bruto per cápita que rompió la “trampa” mathusiana. A pesar de ello, los problemas en la esfera de la distribución siguieron ubicando a la pobreza como uno de los desafíos y promesas del capitalismo que se debían afrontar con las políticas de desarrollo. Por su tipo de inserción en la economía internacional de carácter subordinado y dependiente, como así también por características históricas y culturales propias, en los países capitalistas periféricos estos problemas se agudizaban. La vulnerabilidad a la pobreza, la exclusión social y a la marginalidad de grandes grupos de población ha sido una amenaza constante en el régimen de acumulación del capitalismo. Jeffrey Sachs (2008: 34), lo expresa claramente desde otra perspectiva: “Los seres humanos están presentes en todos los nichos ecológicos del planeta, desde las gélidas tundras hasta los bosques tropicales y los desiertos. En algunos lugares, las sociedades han sobrecargado la capacidad de sustentación del territorio, al menos con las tecnologías que utilizan, lo cual se ha traducido en hambrunas crónicas, degradación medioambiental y el éxodo masivo de poblaciones desesperadas”.

### **Vulnerabilidad social**

Para entender y comparar las tendencias generales en las ciudades intermedias, aquí se toma como punto de referencia la vulnerabilidad social en tres niveles de abstracción diferentes: marginalidad estructural, exclusión socio institucional y pobreza. Desde esta matriz analítica, en este apartado se realiza un breve recorrido histórico y comparativo del proceso de desarrollo, de tal forma de poder captar los aspectos sociodemográficos comunes y diferenciales que tienen los núcleos urbanos intermedios. A lo largo del siglo XX, la periodización de los modelos de desarrollo antes descrita permite observar dos aspectos relevantes a escala nacional y local sobre la vulnerabilidad social. El primero de ellos es el funcionamiento del mercado de trabajo en sociedades de alto nivel de heterogeneidad social, la inclusión o exclusión de este afecta un pilar central en la calidad de vida de los individuos, hogares o comunidades. El segundo aspecto relevante se refiere a los mecanismos de protección que el sistema socioeconómico y político genera para su población. La vulnerabilidad y los mecanismos de protección social son dos caras de una misma moneda, la debilidad o fortaleza de los mecanismos de protecciones civiles y sociales fueron adquiriendo sus propias particularidades sociales y territoriales a lo largo de los distintos momentos del desarrollo capitalista en los países de la región.

A inicios del Siglo XXI encontramos la paradoja que a pesar que nunca en la historia pareciera que los individuos han estado protegidos tanto como en la actualidad, de todos modos existe una sensación de incertidumbre y riesgo que amenaza algunos de los logros obtenidos en el intenso y cíclico proceso de desarrollo económico y social del último siglo. La vulnerabilidad puede ser entendida como un proceso multicausal en la que confluyen, por un lado, la exposición a riesgos y, por otro lado, la capacidad de respuesta y adaptación que tienen individuos, hogares y/o comunidades. La noción de vulnerabilidad da cuenta de diferentes niveles en la (in)capacidad de respuesta y adaptación en diferentes unidades de análisis (individuos, hogares o comunidades), los



cuales pueden ser heridos, lesionados o dañados ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas que afectan su nivel de bienestar y el ejercicio de sus derechos civiles, sociales o culturales.

La definición de un concepto y del enfoque que lo subyace delimita, en gran medida, el problema observado y la forma de medirlo, por lo tanto también influye en el modo en que se tratan las soluciones de política que se desprenden de la visualización del problema. En este sentido, el enfoque de vulnerabilidad que aquí se usa permite focalizar la observación en la dotación de recursos o activos que disponen las unidades de análisis, y por otro lado las estrategias de uso y reproducción que ponen en práctica. Esta discusión, que fue muy prolífica en la última década y media, tiene la impronta de poner dos énfasis centrales en el rol de la política de desarrollo local: 1) la necesidad de fortalecer la dotación de recursos de individuos, hogares o comunidades, y 2) la cuantía y tipo de incentivos o desincentivos que tienen las políticas para fomentar estrategias de uso y reproducción de activos para abordar los problemas de vulnerabilidad. Al final de cuentas, la vulnerabilidad no es un concepto como el de pobreza que tiene un tratamiento dicotómico, pobre-no pobre. La vulnerabilidad puede ser entendida como un gradiente que se constituye a partir de la capacidad de respuesta que brindan los recursos (físicos, humanos, sociales, ambientales) disponibles y las estrategias de vida que permiten una mejor adaptación y resiliencia a los shock externos.

En otros trabajos (G. Busso, 2001 y 2002) hemos discutido la posibilidad y la necesidad de comparar y articular la vulnerabilidad con otros conceptos y enfoques de uso habitual en las Ciencias Sociales de América Latina. En este caso, analizaremos el período del centenario tomando como referencia el modelo de desarrollo agroexportador, de sustitución de importaciones y el neoliberal de promoción de exportaciones. En cada uno se observa a nivel macro-estructural, la marginalidad social; a nivel meso-institucional, la vulnerabilidad a la exclusión de los principales pilares de la integración social: el mercado de trabajo, la vivienda, la salud y la educación. Por último, se observan los principales aspectos que en cada momento histórico condicionaban la vulnerabilidad a la pobreza, en particular los ingresos y las necesidades materiales básicas.

### **El modelo agroexportador y el de sustitución de importaciones**

El régimen de acumulación del modelo agroexportador estuvo centrado en la exportación de productos de origen agropecuario (ganado vacuno, maíz, trigo, café, plátanos, etc.), con una incipiente industrialización en las grandes ciudades de los países de la región. La familia y la comunidad tenían un importante rol en la protección social a la niñez, en las edades adultas y la vejez. El mercado de trabajo era flexible y precario, y todavía no se había transformado en el eje central de los sistemas de protección como de forma creciente ocurrió a partir de la segunda posguerra. En este período se comienza a producir una baja importante en los niveles de fecundidad urbana de la burguesía local y de los asalariados de mayor nivel educativo, vinculados principalmente a servicios y al sector público. También en el período del modelo agroexportador se inicia un fuerte flujo de migración rural-urbana además de la rural-rural, esto alimenta el proceso de urbanización. La protección social se inicia, de forma incipiente, en los trabajadores sociales vinculados al sector público y en gremios vinculados a actividades urbanas industriales, comerciales y de servicios. Parte del

crecimiento vegetativo y migratorio de la ciudad se ubicó en asentamientos ilegales y precarios, en tierras fiscales o privadas vulnerables a las inundaciones, los desplazamientos de tierras sin la provisión de servicios municipales básicos.

En el período del modelo de crecimiento por sustitución de importaciones se podía observar que la migración de la población rural a las ciudades no era absorbida laboralmente en su totalidad por los sectores económicos modernos urbanos (principalmente la industria), y esta insuficiencia dinámica en el capitalismo latinoamericano se generaba por que el incremento de la oferta de trabajo en las ciudades no era acompañada por el crecimiento de la demanda de trabajo de las estructuras productivas urbanas. De esta forma, una de las imágenes construidas era que la migración contribuía a aumentar la pauperización y marginalidad de grandes masas de población, por efecto del desempleo, subempleo y empleo precario en ocupaciones urbanas de muy baja productividad, de ingresos insuficientes, variables e inseguros que, además, no contaban con mecanismos adecuados de protección y seguridad social. Presentado de forma muy esquemática y en código del enfoque maltusiano que tiñó la discusión inicial, podría argumentarse que el debate se tensaba desde dos posturas polares, o bien eran las migraciones las que principalmente originaban el incremento en la pobreza urbana o bien era el tipo de funcionamiento del sistema económico de los países de la región que generaban un tipo particular de crecimiento e industrialización urbana que no podía “derramar” los beneficios para el conjunto de la población<sup>1</sup>. A pesar de los aumentos en la productividad del trabajo agrícola por la incorporación de tecnología, La migración rural-urbana a partir de los años 50 del siglo pasado entra en declive, y se fortalece en términos relativos la interurbana.

En los países de la Región, en particular Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, el modelo de sustitución de importaciones propicio una estrategia distribucionista, orientada orientada a una expansión del consumo de bienes masivos del mercado interno y extensión de los derechos de ciudadanía a la clase obrera urbana, las mujeres, los niños y la tercera edad. Aunque en muchos países siendo importante, decrece la importancia relativa de la migración rural, principalmente por la importancia creciente de las migraciones interurbanas. En las tres décadas siguientes del período de posguerra las fuertes transformaciones sociales mostraron una clara tendencia a la expansión de las ocupaciones urbanas y no manuales y la concomitante disminución de las agrícolas y manuales. Los aumentos en el consumo del mercado interno se vincularon de forma virtuosa con la producción local, se expandieron empresas medianas y pequeñas para atender la expansión de población y de los ingresos reales que tenía la población. La extensión de derechos sociales, civiles y políticos se manifestó en un aumento de la protección social a través de la mayor cobertura por sexo y edad de la educación, la salud, la seguridad social y otros bienes de origen público o privado.

En el periodo del modelo neoliberal, progresivamente desde mediados de los años setenta, fue hegemonizado, de forma creciente, por el capital financiero transnacionalizado, con un tipo de regulación estatal centrado hacia los mercados, la apertura externa y las privatizaciones. En este modelo el supuesto era que el crecimiento económico al que conducirían la política de ajuste estructural (flexibilidad en el mercado de trabajo, desregulación de mercados, apertura externa y autoridad monetaria autónoma) y estabilidad macroeconómica dinamizaría el mercado de trabajo,

---

<sup>1</sup> Es decir, en esta postura la pobreza era resultado del funcionamiento del sistema económico, pero no su causa.

derramando ,beneficios para los sectores de bajos ingresos y desempleados. El criterio de política se orientaba a sostener que el acceso a la salud, educación y la vivienda sería brindado de forma más eficiente a través de la libre interacción de la oferta y la demanda en los distintos mercados proveedores de protección social. La idea de la autoregulación del mercado entro en contradicciones con la crisis internacional del año 2008, momento que se supone de cierre del período y en la que eventualmente se consolidarán cambios en el contexto internacional que implicarán nuevas articulaciones en los sistemas de protección social.

El tipo de crecimiento económico en los últimos desde los años noventa, en el marco de la heterogeneidad estructural que caracterizan a los países de la región, ha condicionado, en gran medida, la mejora en la equidad en términos sociales y territoriales (CEPAL, 2004). La heterogeneidad estructural supone, entre sectores económicos-ocupacionales diferentes, niveles de productividad e ingresos, incorporación de tecnología, niveles de subempleo, informalidad y precarización del trabajo que diferencian, de forma estilizada, a un segmento del mercado laboral primario (integrado a mercados nacionales e internacionales, formales y modernos), un segmento secundario (desarticulado, de pequeño tamaño, informal y atrasado en términos tecnológicos) y un segmento marginal al proceso de acumulación capitalista. Mientras mayor es el nivel de heterogeneidad estructural, mayor es el porcentaje de este último segmento. El tipo de crecimiento económico de los aglomerados urbanos de tamaño intermedio se vinculó, en parte, a la renta generada en sistemas agroalimentarios, los cuáles tuvieron un fuerte derrame sobre comercio, servicios y la construcción, mercados laborales en donde tradicionalmente en el ámbito urbano ha existido informalidad, precariedad laboral y menores niveles de protección social. El ciclo de crecimiento económico alineó las tendencias en las variables principales de los mercados de trabajo hacia una mejora durante la primer década de este siglo, pero no fueron suficientes para revertir la importancia relativa de los empleos de baja remuneración y modificar la regresiva matriz distributiva heredada de décadas anteriores.

El crecimiento económico en la ciudad si bien absorbió fuerza de trabajo de sectores modernos y de alta productividad, en su mayor parte fue en empleos de baja productividad, vinculados al mercado interno y de baja inserción en mercados extra locales y regionales (alimentos y bebidas, construcción, servicios para el hogar, etc.). Los niveles de protección social en estos últimos grupos ha sido menor, en estos grupos se encuentran gran parte de los asalariados pobres o vulnerables a la pobreza. Los ciclos económicos y los procesos inflacionarios suelen ser momentos de entrada de grandes grupos de población provenientes de estos estratos sociocupacionales, a los que se les suman los vulnerables por pobreza, que es el núcleo duro de reproducción intergeneracional de la pobreza.

La dinámica del mercado de trabajo de las localidades intermedias en las últimas décadas no ha alcanzado, salvo excepciones, para eliminar la pobreza de tipo más estructural, y las políticas de desarrollo local no han sido suficientes. Un hecho importante a remarcar por la magnitud de su impacto sobre la pobreza e indigencia, son los programas de subsidios en varios países de la región, principalmente los de asignación por hijo, alimentación, desocupados, etc. Este tipo de medidas ha tenido impacto distributivo progresivo, y se supone que contribuyo a fortalecer las capacidades de respuesta de los grupos vulnerables por pobreza. Si bien existieron otras políticas de transferencias importantes para atacar la pobreza e indigencia, el impacto ha sido de

magnitud dado que precisamente beneficia a los segmentos del mercado laboral vinculados al desempleo, subempleo y a empleos de baja productividad, en producciones no transables internacionalmente, de mayor informalidad y de niveles de ingresos más bajos. Los impactos de esta medida, en conjunto con otras medidas de política (salario mínimo vital y móvil, jubilaciones y pensiones, gasto en educación y salud) aplicadas en años anteriores, se han hecho sentir en mayor medida en los indicadores de indigencia, pero también en las mediciones de pobreza y en la cobertura de servicios básicos que favorecen la inclusión social. No obstante los avances logrados en la primera década de este siglo, queda una deuda pendiente con la pobreza y la precariedad laboral, dos temas importantes a resolver para una sociedad más integrada y sustentable.

### **III. A MODO DE CONCLUSIÓN: LAS VARIABLES DE POBLACIÓN EN EL DISEÑO DE CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO**

Según la experiencia de la primer década de este siglo, el crecimiento económico no basta para revertir la reproducción de la heterogeneidad estructural, incluso en el marco de alto crecimiento económico y de mejoras sustantivas en algunos indicadores sociales, como ha sido la experiencia Argentina y Brasil de gran parte de la primera década. A nivel estructural, este es uno de los desafíos que queda para los escenarios futuros desde el bicentenario, sacar de la pobreza, el hambre y la marginalidad a un vasto sector de la población que la sociedad excluye del empleo y de los empleos de calidad por diversos canales. Pero, a pesar de la centralidad del trabajo en el marco del capitalismo contemporáneo, la vulnerabilidad social no sólo atañe al mercado laboral y los mecanismos de protección social. Las vulnerabilidades específicas de la niñez, la adolescencia, las mujeres, la tercera edad y los inmigrantes internacionales, por ejemplo, ameritan miradas integradoras e interdisciplinarias tanto para los diagnósticos sobre vulnerabilidad social como para los diseños de políticas de desarrollo local para escenarios futuros.

El nuevo contexto internacional surgido de la crisis económica del año 2008 en los países desarrollados y la maduración de cambios políticos-institucionales en la gestión del desarrollo local permiten avizorar desde el año 2010 la configuración de un escenario abierto respecto al futuro. No obstante ello, las preocupaciones a escala global, nacional y local respecto a las tendencias sobre los impactos del patrón de producción y consumo sobre el medio ambiente, el avance del proceso de envejecimiento de la población y la evolución de la pobreza e indigencia, parecen ser centrales en la agenda política de desarrollo local.

En los últimos años se observan tres procesos vinculados que contribuyen a reproducir la marginación y exclusión social en las ciudades. El primero es una clara segmentación social en los servicios de educación, salud y recreación, en donde la segmentación se ha realizado principalmente por poder adquisitivo. El segundo es una fragmentación urbana en la infraestructura urbana y del hogar disponible por barrio. En tanto que un tercer proceso es la profundización de la segregación socioresidencial, que tiene como resultado más visible la coexistencia de barrios de muy diferente dotación de infraestructura y calidad de hábitat, desde barrios cerrados hasta las denominadas villas miserias, algunas veces conlindantes entre sí. Una ciudad inclusiva requiere una lucha decisiva contra la pobreza, la indigencia y la exclusión social, con un estado municipal

que propicie eficazmente la igualdad de oportunidades, la equidad en los resultados, la integración socioterritorial, la participación ciudadana y que fortalezca la capacidad de respuesta y adaptación de los sectores sociales más vulnerables.

En el marco de las tendencias observadas anteriormente, la sociedad del bicentenario tiene y tendrá una composición etarea diferente a la del centenario. Para el tricentenario faltan demasiados años para las posibilidades actuales de proyecciones en las Ciencias Sociales, pero a mediados de este siglo varias ciudades tendrán un porcentaje superior al 20% de adultos mayores, es posible que tengamos una disminución cuantitativa de niños y niñas, que hagan sobrar bancos en los establecimientos de educación básica a la vez que surjan déficit en las coberturas en salud y atención a los adultos mayores. Los riesgos y las protecciones sociales asociados a la vejez serán cada vez más importancia y consumirán porcentajes crecientes de los presupuestos públicos nacionales, provinciales y municipales. Otro de los problemas que se podrían vislumbrar, es la posibilidad, que ya están teniendo algunas localidades de los países europeos, no solo el bajo crecimiento de la población sino además el crecimiento negativo. La migración eventualmente puede ser un paliativo a la disminución de población, y a futuro se constituirá en un aspecto central en la distribución territorial de la población, dada la baja secular en los niveles de fecundidad para la primera mitad del siglo XXI. Este tema interpela a la política pública local, regional y nacional sobre la necesidad y posibilidad real de favorecer o no los factores de atracción de población de estos tamaños de ciudades.

Uno de los aspectos descuidados por la política pública entre el centenario y el bicentenario esta la dimensión ambiental. El cuidado del medio ambiente es una de las condiciones imprescindibles para el desarrollo sustentable en el tiempo, dado que determina oportunidades y limitaciones básicas para el desarrollo humano a escala local en términos de calidad del hábitat, potencial de creación de riqueza y vulnerabilidad ambiental. En este contexto, el crecimiento poblacional combinado con el proceso de desarrollo de las fuerzas productivas de la ciudad durante todo el siglo XX fueron tanto un proceso creador como destructor. Ello nos advierte que las visiones optimistas ancladas exclusivamente en los aspectos productivos y de infraestructura, ya que dejan de lado la otra cara de la moneda: la sobre-tasa de uso de los recursos, la generación de desechos sólidos, líquidos y gaseosos; la pérdida de biodiversidad; la degradación irreversible de parte del patrimonio ambiental; congestión urbana; entre otras. La dimensión ambiental del desarrollo local ubica al ámbito urbano como unidad de estudio, pero en el contexto de su territorio de referencia. Los ecosistemas de la región muestran signos de deterioro en la erosión de los suelos, en la calidad del agua y en la cantidad de contaminantes y agroquímicos que reciben. Sumado a ello está la problemática urbana, tanto como consumidora de recursos renovables y no renovables como por generadora de residuos y ocupación de suelo.

Las visiones de política de los gobiernos locales hasta los años noventa del siglo pasado no contemplaron adecuadamente una variable tan fundamental como la ambiental, que necesariamente vincula el presente con el largo plazo, es decir las generaciones actuales con las futuras. Es un factor de gran impacto en la calidad de vida de los habitantes; también se relaciona con el crecimiento económico y la equidad intra e intergeneracional, motivo por el cual constituye uno de los temas relevantes a futuro. La preocupación por la degradación de los ecosistemas de las regiones adyacentes de las ciudades las tiene como uno de sus principales protagonistas, dado están dejando su

huella ecológica en el uso del suelo y en el uso y tratamiento de las aguas de ríos, arroyos y napas subterráneas. En ese contexto territorial, la ciudad tiene sus problemas, ventajas y potencialidades vinculadas al ambiente en el que se desenvuelven individuos, hogares y comunidades. En términos generales, las políticas ambientales deberán generar acuerdos de largo plazo que consideren temas urbanos vinculados al agua, efluentes, residuos sólidos, calidad del aire y espacios verdes recreativos de uso público. Los acuerdos internacionales y nacionales, como por ejemplos los de Agenda 21, pueden contribuir a iniciar procesos que incorporen las variables ambientales en la política de desarrollo local.

En la dimensión urbana, el acelerado proceso de urbanización que se transitado en el siglo XX, ubica al proceso de desarrollo con impronta más urbana, en donde los municipios atenderán una heterogénea y variada gama de demandas de los ciudadanos. La igualdad de acceso de las personas a la infraestructura urbana básicas es un criterio de equidad que es facultad indelegable del Estado, tanto a nivel nacional como provincial y municipal. Pero hay que considerar desde ya en las políticas públicas locales que el crecimiento y cambio de composición de la población es una de las fuentes de demanda futura de inversiones en infraestructura y equipamiento urbano. Las políticas de vivienda, infraestructura urbana (agua, cloacas, gas, etc.) equipamiento urbano (salud, educación, seguridad), tránsito, usos del suelo, entre otros, deberán formar parte de políticas de Estado que trasciendan una administración municipal. Todas estas dimensiones de lo urbano se verán influidas por el cambio poblacional de las próximas décadas y por la forma en que se expanda la ciudad en el nuevo ejido urbano. Prever estas tendencias permitirá anticiparse a problemas de alto impacto en la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras de las ciudades.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- Arriagada, Camilo y Jorge Rodríguez Vignoli (2004). “Segregación residencial en la ciudad latinoamericana” EURE (Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales), Volumen XXX, N° 89, mayo, páginas 5-24.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2000a). “Desarrollo. Más allá de la economía. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2000”. EE. UU., Washington, D.C.
- BID-CEPAL. (1996). “Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina: contribución al diseño de políticas y programas”. LC/DEM/G.161, Santiago de Chile.
- Busso Gustavo. (2008). “Población, migración interna y desarrollo. Argentina, Región Pampeana y Provincia de Córdoba después del modelo de crecimiento por sustitución de importaciones”. Páginas 75-115. Capítulo del libro “El nexa entre Ciencias Sociales y Políticas: Migración, Familia y Envejecimiento”. Título del Tomo: “Migración interna, movilidad espacial y reconfiguraciones territoriales: fuentes de datos, metodología y estudios”. UNESCO-Universidad Nacional de Córdoba. Dora Celton, Mónica Ghirardi y Enrique Peláez (Editores).
- . (2007). “Impactos socio-demográficos de la migración interna interprovincial en Argentina a inicios del siglo XXI”. Seminario Internacional “Migración y Desarrollo: el caso de América Latina” (CEPAL-BID, Santiago de Chile, 7 y 8 de agosto).
- . (2001). “Vulnerabilidad Social: nociones e implicancias de políticas para América Latina y el Caribe a comienzos del Siglo XXI”. Trabajo presentado al Seminario Internacional sobre las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. CEPAL/CELADE. Santiago de Chile.
- Canales, Alejandro y Susana Lerner Sigal (coordinadores). (2003). “Desafíos teóricos-metodológicos en los estudios de población en el inicio del milenio”. El Colegio de México, Universidad de Guadalajara y Sociedad Mexicana de Demografía. México

- Cuervo González, M. (2003). *“Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación”*. (LC/L.2018-P). CEPAL. Santiago de Chile.
- Chackiel, Juan. (2004). *“La dinámica demográfica en América Latina”*. CELADE-CEPAL. Santiago de Chile.
- Lindenboim, Javier (comp.). (2008). *“Trabajo, Ingresos y políticas en Argentina”*. Eudeba. Argentina.
- Meier, Gerald y Joseph E. Stiglitz (Editores). (2001). *“Fronteras de la economía del desarrollo. El futuro en perspectiva”*. Banco Mundial – Alfaomega. Colombia.
- Pagino, Demian y Neffa, Julio Cesar. (2009). *“El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo”*. Documento de trabajo Ministerio de Economía y Finanzas de la República Argentina.
- Rodríguez Vignoli, Jorge (2004). *Migración interna en América Latina y el Caribe: estudio regional del período 1980-2000*, CEPAL, serie Población y Desarrollo, N° 50, LC/L.2059-P
- Rodríguez, Jorge y Gustavo Busso. (2009). *“Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980-2005. Un estudio comparativo con perspectiva regional basado en siete países”*. Naciones Unidas-CEPAL. Libros de la CEPAL N° 102. Santiago de Chile.
- Sachs, Jeffrey. (2008). *Economía para un planeta abarrotado*. Editorial Debate, Buenos Aires.