

LC/MVD/R.136/Rev.1 c.2

CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Oficina de Montevideo

**MARCO CONCEPTUAL SOBRE
ACTIVOS, VULNERABILIDAD
Y ESTRUCTURAS DE
OPORTUNIDADES**



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPAL
Oficina de Montevideo

**MARCO CONCEPTUAL SOBRE ACTIVOS,
VULNERABILIDAD Y ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES**



900028377 - BIBLIOTECA CEPAL

Documento preparado por la Oficina de CEPAL en Montevideo, con el apoyo financiero del PNUD, en el marco del Proyecto URU/97/017 "Apoyo a la implementación del Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social".

LC/MVD/R.176, Rev.1
Abril de 1999

Una versión similar de este trabajo fue incorporada como Capítulo I del libro *"Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay"* (LC/MVD/R.180).

Este documento ha sido elaborado por Ruben Kaztman, Director de la Oficina de CEPAL en Montevideo y Carlos Filgueira, consultores de la misma Oficina. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es un organismo regional de las Naciones Unidas, fundado en 1948 y cuya sede se encuentra en Santiago de Chile. En la CEPAL participan todos los gobiernos de la región y su Secretaría tiene por funciones cooperar y asistir a los países y a la región en su conjunto en el proceso de desarrollo.

La Oficina de CEPAL en Montevideo tiene como funciones colaborar con Uruguay mediante la realización de estudios e investigaciones y la prestación de servicios de asistencia técnica sobre aspectos del desarrollo económico y social. Su dirección es Juncal 1305 piso 10, 11000 Montevideo, Uruguay, donde puede obtenerse información sobre sus publicaciones.

RESUMEN

En este documento se presenta una introducción general de la problemática de los activos que movilizan las familias, en la que se precisan las fronteras conceptuales de algunas nociones básicas como las de "estructura de oportunidades", "activos", "capital", "recursos y capacidades", "pasivos" y "estrategias familiares". Un punto relativo a los canales de movilidad e integración social procura establecer el marco general que le otorga sentido a los conceptos, destacándose en particular, la presencia de dos paradojas que subyacen a los objetivos de la reforma social en América Latina, tal como se expresan en la política social contemporánea. El trabajo se cierra con la discusión relativa a las principales formas de vulnerabilidad y déficits de activos correspondientes a determinados segmentos sociales y sus implicaciones en materia de política.



ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. CONSIDERACIONES INICIALES	7
Estructura de oportunidades	9
II. PRECISANDO FRONTERAS CONCEPTUALES	19
A. Recursos, activos y capital	19
B. Recursos y capacidades	20
C. Activos y estrategias	20
D. Activos y pasivos	21
III. REDEFINIENDO EL CONCEPTO DE ACTIVOS	23

I. CONSIDERACIONES INICIALES

Numerosos informes nacionales e internacionales atestiguan que, tanto por sus consecuencias sobre la vida de las personas y el funcionamiento de las sociedades como por su magnitud y persistencia, la pobreza sigue ocupando el centro de la cuestión social en los países de América Latina. Entre otras cosas, esa centralidad se refleja en la dimensión de los esfuerzos realizados para conceptualizar y medir la pobreza, así como para diseñar e implementar políticas dirigidas a mitigar o erradicar el problema y bloquear los mecanismos que conducen a su reproducción intergeneracional.

Con independencia del éxito alcanzado, estos esfuerzos posibilitaron avances en la comprensión de las virtudes y limitaciones de la noción de pobreza como herramienta para analizar y dar respuesta a los problemas sociales más acuciantes. Por un lado, se reconocieron los importantes progresos realizados en los procedimientos para identificar el fenómeno, así como su concreción en una serie de medidas. La creciente disponibilidad de evidencia estadística confiable en este campo permitió una reducción progresiva del espacio para la especulación e hizo posible comparar, en el tiempo y en el espacio, el número y la proporción de personas y hogares que se encontraban en la pobreza. Pero por otro lado, se hizo patente que el progresivo perfeccionamiento de los instrumentos de medición no estaba siendo acompañado de un desarrollo conceptual equivalente. De este modo, en paralelo a los avances metodológicos que revelaban la heterogeneidad de situaciones de pobreza, afloraron las insuficiencias del marco conceptual y su ineptitud para orientar el diseño e implementación de acciones para atacar estos problemas. En particular, la visibilidad de la brecha entre la metodología y la conceptualización aumentó cuando la embrionaria noción de pobreza buscó abarcar los recientes procesos de movilidad descendente de sectores de estratos medios. En suma, pese a amplios acuerdos sobre la utilidad de la noción para sintetizar la situación social de un país o una región, la impresión generalizada es que su operacionalización actual abarca fenómenos diversos, de causas y consecuencias distintas, y que para mejorar la capacidad de realizar acciones efectivas en este campo se requiere una urgente corrección del desajuste entre el desarrollo metodológico y el desarrollo conceptual.

La necesidad de revisar el instrumental conceptual también surge con claridad cuando se constata que a pesar de más de dos décadas de aplicación de programas específicos de combate a la pobreza en la región, el fenómeno persiste. Hacia fines de 1994, los niveles de pobreza e indigencia en la región todavía comprendían globalmente al 47% de su población, con países en situaciones extremas en los cuales la proporción era del orden de 70%, mientras que sólo en dos países no alcanzaba al 10%. En el mismo año, la región en su conjunto tenía una proporción de pobres superior a la del inicio de la década del 80¹. Las reiteradas frustraciones de las expectativas excesivamente optimistas de gobiernos, programas y organismos multilaterales mostraron que los fracasos no pueden ser atribuidos solamente a errores de implementación o a la insuficiencia de recursos. Más bien, pusieron en evidencia la complejidad de los fenómenos de la desigualdad, la pobreza y la exclusión, la multiplicidad de sus determinantes, y la inadecuación de los marcos conceptuales para su abordaje.

¹ CEPAL, "Panorama social de América Latina", ediciones 1996 y 1997, Santiago de Chile, 1998.

Alrededor de este diagnóstico, compartido por importantes organismos internacionales, germinó una variedad de propuestas sobre nuevos instrumentos analíticos. Cada uno de ellos compite en el mercado de ideas presentándose como embrión para la construcción de interpretaciones más eficaces. Tal es el caso, por ejemplo, de las nociones de exclusión, activos y vulnerabilidad, que desde ángulos distintos pero complementarios proponen herramientas para examinar las estructuras profundas que subyacen la pobreza.

Todas estas nociones comparten la premisa que tanto el progreso teórico como la eficacia de las acciones para enfrentar la pobreza requieren abrir la "caja negra" que encierra los recursos de los hogares y las estrategias que éstos utilizan.

El marco conceptual que guía este trabajo también incorpora esa premisa, pero contempla algunas adicionales. Dos son las más importantes. La primera afirma que los recursos que controlan los hogares no se pueden valorar con independencia de la estructura de oportunidades a la que tienen acceso. En rigor, se afirma que los recursos se convierten en activos en la medida que permiten el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el medio a través del mercado, el Estado o la sociedad. La segunda afirma que las estructuras de oportunidades no son una constante sino una variable. Esto quiere decir que las unidades nacionales no son iguales en materia de oportunidades como tampoco lo son los diferentes momentos históricos de la trayectoria de un país.

De estas premisas se desprenden al menos las dos siguientes:

i. El nivel de vulnerabilidad de un hogar -que se refiere a su capacidad para controlar las fuerzas que lo afecta- depende de la posesión o control de activos, esto es, de los recursos requeridos para el aprovechamiento de las oportunidades que brinda el medio en que se desenvuelve.

ii. Los cambios en la vulnerabilidad de los hogares pueden producirse por cambios en los recursos que posee o controla, por cambios en los requerimientos de acceso a la estructura de oportunidades de su medio o por cambios en ambas dimensiones. Un caso particular, pero muy frecuente, es un cambio asincrónico donde los requerimientos de acceso a las nuevas estructuras de oportunidades se modifican a mayor velocidad que la que utilizan los hogares para generar los recursos para su aprovechamiento.

De estas premisas se deriva que, a los efectos de evaluar la situación de los hogares, el investigador debe prestar atención, simultáneamente, a su portafolio de recursos y a la estructura de oportunidades a la que ellos están expuestos, esto es, debe vincular el análisis micro de los hogares con el análisis macro que permite hacer el seguimiento de las transformaciones en la estructura de oportunidades. Además de la posibilidad de vincular los estudios micro y macro, el enfoque tiene la ventaja adicional de su aplicación a cualquier segmento social y no solamente a los pobres.

ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES

Las estructuras de oportunidades se definen como probabilidades de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades. Estas oportunidades inciden sobre el bienestar de los hogares, ya sea porque permiten o facilitan a los miembros del hogar el uso de sus propios recursos o porque les proveen recursos nuevos.

El término "estructura" alude al hecho que las rutas al bienestar están estrechamente vinculadas entre sí, de modo que el acceso a determinados bienes, servicios o actividades provee recursos que facilitan a su vez el acceso a otras oportunidades. En la mayor parte de los casos, la obtención de niveles socialmente aceptables de bienestar pasa por el logro de empleos de buena calidad, por lo que la secuencia en el acceso a distintas oportunidades de bienestar tiende a organizarse de modo de maximizar la probabilidad que los miembros del hogar se incorporen a actividades valoradas por el mercado. Para ello deben atender, principalmente, a los cambios en los requerimientos de calificaciones y habilidades asociados a las transformaciones de la estructura productiva. Para muchos padres, la creciente visibilidad de los encadenamientos que balizan los caminos al bienestar implica, por ejemplo, una presión por tomar decisiones cada vez más tempranas que aseguren la ubicación de sus hijos en las "líneas de montaje" correctas. Dicha presión puede afectar opciones tan distantes al mercado como la elección del jardín de infantes de sus hijos.

a) *El mercado exhibe una creciente centralidad en la definición de las estructuras de oportunidades...*

Las tres instituciones básicas del orden social, el mercado, el Estado y la sociedad son fuentes de oportunidades de acceso al bienestar². Pero el mercado ejerce un creciente dominio sobre el modo de funcionamiento de los otros dos órdenes institucionales.

¿Cómo se evidencia ese dominio? En términos generales, se puede destacar el carácter inédito del éxito de los agentes económicos en cuanto a su capacidad para inducir al resto de los actores sociales a que actúen como si el reforzamiento de las reglas del mercado contribuyera al bienestar general. Las evidencias de esa capacidad son múltiples. A manera de ejemplos se pueden citar, i) la ampliación del consenso sobre la conveniencia de concentrar los esfuerzos nacionales en la creación de condiciones que permitan el funcionamiento eficiente del mercado, consenso que recibe un fuerte apoyo de los organismos internacionales de mayor influencia en la elaboración de lineamientos para el manejo de las economías, y es presentado como una condición para aumentar la competitividad nacional en un mundo globalizado; ii) la mayor permeabilidad del Estado y de las instituciones de la sociedad civil a la adopción de criterios de eficiencia que emanan del mercado, incorporando la racionalidad económica como parámetro para la evaluación de sus propias acciones; iii) las transformaciones en las estructuras de oportunidades que controlan el Estado y las instituciones de la sociedad civil dirigidas a aumentar su contribución al esfuerzo de racionalización y aumento de competitividad que lidera la dinámica del mercado; iv) la reducción sistemática de ingerencias exógenas que perturban la lógica del

² Filgueira, Carlos H. "Welfare and citizenship: new and old vulnerabilities", en Guillermo O'Donnell y Victor E. Tokman "Poverty and Inequality in Latin America" University of Notre Dame Press, 1998.

funcionamiento del mercado, entre ellas, algunas de las protecciones que el Estado y las instituciones sociopolíticas brindaban a los trabajadores y que tradicionalmente se vincularon a la expansión de la ciudadanía social.

Este posicionamiento privilegiado de las instituciones del mercado las facultan para definir tanto las estructuras de oportunidades que conducen al bienestar como los requerimientos que deben satisfacer las personas para aprovechar esas estructuras. Esta capacidad se refleja en aspectos tan diversos como el progresivo desmantelamiento de las políticas clientelísticas asociadas al reclutamiento de trabajadores en los organismos del Estado, el énfasis -incorporado ya al imaginario popular- en la computación y el inglés como requisitos para la participación en el mundo moderno, o la sistemática incorporación de criterios de mercado en áreas como la salud, la educación y la seguridad social.

b) ...pero pese a su creciente capacidad para imponer estructuras de oportunidades de movilidad e integración social, las instituciones del mercado encuentran grandes dificultades para transformar esa capacidad en propuestas efectivas de mejoramiento del bienestar general.

Con la creciente centralidad del mercado en la estructura institucional que fundamenta el orden social, el actual escenario social registra, paralelamente, una creciente incertidumbre con respecto al trabajo como vía principal de construcción del futuro de las personas y sus familias. A esta incertidumbre contribuyen el aumento del desempleo y del empleo precario, la flexibilización laboral, el debilitamiento de las instituciones sindicales y el retroceso del Estado como empleador y como garante de la protección social.

Las causas deben rastrearse simultáneamente en dos niveles diferentes. Uno relativo a factores estructurales y otro a las orientaciones de la política. Con respecto al primero, las transformaciones que trae consigo la propia naturaleza del cambio tecnológico inducen volúmenes y tipos de demanda de empleo diferentes a las que caracterizaron el "modelo fordista", dando lugar a una rápida obsolescencia de saberes específicos, a la destrucción de profesiones tradicionales consolidadas, al afianzamiento de una demanda por trabajadores versátiles y a la emergencia de formas contractuales de corto plazo. Contribuyen a estos resultados la nueva organización del trabajo, abierto a la competencia internacional, y las consecuentes presiones por aumentos de productividad que conducen al achicamiento de empresas, al encadenamiento de firmas, así como a la tercerización de actividades y reducción de personal.

Las nuevas vías de movilidad social se concentran alrededor de las actividades "globalizadas". Los umbrales de conocimientos y habilidades requeridos para el ingreso a las ocupaciones modernas de ese sector tienden a establecerse a niveles similares a los de los países desarrollados, con quienes se comparten los avances tecnológicos.

Con respecto al segundo nivel antes mencionado, la necesidad de acompañar los procesos de globalización y de cambio técnico conduce a los países a privilegiar las metas de incremento de la productividad y de la competitividad, dando como resultado un tipo de modelo de crecimiento, virtualmente hegemónico, en el cual queda poco espacio para la consideración de otros factores relativos a las políticas de empleo o a los mecanismos tradicionales puestos en operación, por ejemplo, en el modelo keynesiano. Por cierto, la situación no es novedosa. Tanto antes como ahora, todos los países han estado expuestos a

los estímulos y presiones provocados por los cambios en la esfera internacional. Pero ello no implicó que las respuestas hayan sido las mismas, en la medida en que fueron procesadas por cada sistema político en particular, por cada configuración de actores y fuerzas sociales, y por los procesos específicos de toma de decisiones a nivel nacional. Lo que sí parece estar ocurriendo con el nuevo avance de la globalización y del cambio técnico, es una dramática reducción de los grados de libertad de las unidades nacionales, al cual contribuye además el poderoso efecto homogeneizador de los organismos e instancias internacionales y multilaterales de regulación.

En la esfera individual, las consecuencias de estos cambios se observan en la reducción de la capacidad de un número creciente de personas para organizar su vida presente y para proyectarse al futuro. Estos efectos son comprensibles si se tiene en cuenta que con el avance de la división del trabajo y el decaimiento de las instituciones primordiales (la familia y la comunidad) el mundo laboral se fue convirtiendo en el ámbito privilegiado a través del cual las personas vinculaban sus esfuerzos con logros que tenían significación social, que cimentaban su autoestima, y que les permitían alcanzar el rol adulto, integrarse en la sociedad, desarrollar una identidad y obtener los ingresos con los cuales participar en el mundo del consumo. En el nuevo contexto, el mundo del trabajo pierde su centralidad como articulador de identidades, como constructor de solidaridades a través de las asociaciones profesionales y también de ciudadanía, en la medida que el enriquecimiento y la ampliación de los derechos ciudadanos estuvieron estrechamente vinculados a las formas de participación en el mercado laboral y al funcionamiento de las organizaciones que de allí emergieron.

No es de extrañar entonces que la inseguridad con respecto al mantenimiento del trabajo provoque efectos anómicos en las personas, anomia que se alimenta además por la sistemática ampliación de propuestas de consumo difundidas a todos los sectores sociales y por la elevada visibilidad de las imágenes de afluencia que se construyen alrededor de los estilos de vida de los estratos altos nacionales e internacionales.

c) El debilitamiento de las instituciones primordiales (familia y comunidad) y de su rol en la conformación de estructuras de oportunidades.

El debilitamiento estructural de las instituciones primordiales se ha agudizado con la emergencia de un nuevo patrón familiar que se caracteriza por su baja capacidad para cumplir las funciones tradicionales de socialización e integración social. En efecto, se incrementaron la inestabilidad e incompletitud de la familia, se resintió la legitimidad de la propia institución familiar y se erosionaron los sólidos modelos de paternidad y maternidad conocidos en el pasado. Entre sus manifestaciones más claras se observan las altas tasas de disolución y recomposición de las familias como consecuencia del incremento de las tasas de divorcio y separación, y la proliferación de uniones precarias; el incremento de las tasas de ilegitimidad de los nacimientos, así como otros procesos asociados al aumento del embarazo adolescente y de la condición de madres solteras, y a la expansión del número de niños en hogares con jefatura femenina o que conviven con padres no biológicos.

Cualquiera de estos cambios ha operado inequívocamente en un mismo sentido: ellos restan a la sociedad uno de los principales mecanismos de integración social, al mismo tiempo que, a nivel individual, debilitan las funciones básicas que dan sentido a la formación de identidades y aseguran la estabilidad emocional de sus miembros, afectando

principalmente a niños y adolescentes. Tanto la familia como las redes de parentesco ofrecieron tradicionalmente, a sus miembros y a la comunidad, el núcleo básico en que se fundaban las formas de protección y seguridad ante riesgos y contingencias. A su vez, igualmente importante fue la función de la familia orientada a la obtención de activos que luego serían movilizados en el sistema estratificado para el ascenso social y la integración. Con el debilitamiento de las relaciones primarias a nivel de sus instituciones fundamentales, se hicieron más evidentes aquellas falencias que normalmente no son valoradas en su verdadera magnitud cuando las instituciones funcionan eficazmente. Expresado de otra forma, puede afirmarse que la virtual invisibilidad de la función integradora de la familia, deja de serlo recién ante situaciones críticas.

Las estructuras de oportunidades vinculadas a la otra institución primordial, la comunidad, también se han visto afectadas en las áreas urbanas por procesos de segregación residencial que incrementan la polarización espacial de las clases sociales. En particular, puede observarse que, con referencia a Montevideo, el aumento en la homogeneidad en la composición social de cada vecindario, y la consecuente reducción de las oportunidades de interacción con personas de otras clases sociales, disminuye significativamente las posibilidades de acumulación de activos entre los niños y jóvenes de hogares de escasos recursos³.

d) Rol del Estado y estructuras de oportunidades.

Las instituciones del Estado son particularmente importantes en la conformación de las oportunidades que, a través de su impacto en la producción, distribución y uso de activos, facilitan el acceso a los canales de movilidad e integración social. Las funciones del Estado en este aspecto se pueden clasificar en dos grandes grupos: las que facilitan un uso más eficiente de los recursos que ya dispone el hogar y las que proveen nuevos activos o regeneran aquellos agotados.

Un ejemplo de la primera categoría de funciones son las guarderías infantiles, cuya utilización permite aprovechar mejor los recursos humanos del hogar con respecto a la meta de mejoramiento de la situación de bienestar. Resultados similares se producen cuando, por ejemplo, se mejora la infraestructura vial de una localidad, la infraestructura de vivienda (gas, agua potable, electricidad, teléfono, etc.), o la red de transporte. Todo ello incide en los hogares directamente, elevando su bienestar, e indirectamente, creando condiciones favorables a un mejor uso de sus recursos, vía el aumento de la disponibilidad de su fuerza de trabajo y de la eficiencia en su utilización.

El ejemplo más claro de la segunda categoría de funciones es la provisión de educación gratuita por el Estado, cuya eficacia como estructura de oportunidad depende de la utilidad que muestren los logros educativos que se obtienen por esa vía para que los jóvenes puedan incorporarse a trabajos productivos. Pero también se pueden ubicar en esta categoría los créditos a las micro y pequeñas empresas, en la medida que el contexto económico brinde el espacio adecuado para que el desarrollo de esas actividades mejore efectivamente las condiciones de bienestar de los hogares vinculados a las empresas. En ambos casos se está haciendo referencia a problemas de ajuste entre la estructura de

³ CEPAL, Oficina de Montevideo, "Segregación residencial y desigualdades sociales en Montevideo", LC/MVD/R.177.Rev.1, mayo de 1999.

oportunidades y los cambiantes requerimientos de los canales de movilidad e integración social.

El Estado, por otra parte, es un agente clave en dos aspectos adicionales que tienen impacto directo sobre la estructura de oportunidades: en tanto regulador por excelencia de las otras dos esferas -mercado y sociedad- y por su rol vinculante entre las mismas⁴.

El primer aspecto es apenas una consecuencia del hecho que el mercado opera sobre instituciones que en mayor o menor medida están reguladas por el Estado. Los estudios de Moser señalan, por ejemplo, la importancia que tiene la política de regulación de tierras urbanas para la conformación del mercado de viviendas y, consecuentemente, para las estrategias de los sectores pobres. Por su parte, Fernando Filgueira, ilustra la significación del rol regulatorio del Estado tomando en cuenta sus efectos sobre la formación del salario, sobre las formas que adoptan las asociaciones de acción colectiva, sobre el diseño urbano vía las ordenanzas que controlan las posibilidades de "cerramiento" de vecindarios, y en las relaciones capital-trabajo en su sentido más amplio (normas y criterios de fijación de aportes a la seguridad social, creación de ámbitos de negociación salarial y, en general, con respecto a la definición de derechos laborales)⁵.

El segundo aspecto, se refiere a un rol diferente que cumple el Estado en tanto establece vínculos entre los recursos que circulan entre las tres esferas. Así, el acceso a determinados activos que brindan los sistemas de protección social está atado con frecuencia, al desempeño en otras esferas, como cuando el derecho a las asignaciones familiares requiere la participación económica de los padres en el sector formal y está condicionado a la certificación de la asistencia de los hijos al colegio; o cuando la prima por hogar constituido exige el casamiento legal de los cónyuges; o el subsidio al transporte colectivo se otorga a la condición de jubilado o estudiante, o los planes de vivienda se establecen para sectores definidos para tramos específicos de ingresos, o bien, por la evaluación de carencias en la satisfacción de las necesidades básicas. En general, cuando existen filtros que recortan el grupo potencialmente beneficiario de la política social o cuando se exigen requisitos especiales que se realizan en la esfera del mercado o de la sociedad, siempre se encuentra presente el rol vinculante del Estado.

Finalmente, el mismo aparato del Estado puede asumir una función importante como canal de movilidad ocupacional. De hecho, ese fue el rol que tuvo el Estado en las tres décadas posteriores a la segunda guerra mundial en muchos países latinoamericanos⁶. La combinación de una robusta intervención del Estado en los procesos de sustitución de importaciones con el gran aumento de la demanda de servicios asociada a la rápida urbanización estimuló entonces una expansión del empleo público que dejó amplio espacio

⁴ Véase el punto desarrollado por Filgueira, Fernando en el capítulo referido al Sistema de seguridad social y protección en Uruguay en: Kaztman, Rubén, coordinador, "*Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*", OIT/Fundación Ford, Santiago de Chile, 1999 (en prensa).

⁵ Filgueira F., *Ibidem*.

⁶ Ver Hirschman, Albert, "*The Political Economy of Latin American Development: seven exercises in retrospection*", *Latin American Research Review*, Vol. 22, No.3.

para un reclutamiento de funcionarios en el que frecuentemente primaron criterios de clientelismo político. Sin embargo, a medida que la apertura y las consecuentes exigencias de competitividad internacional instaron a los gobiernos a equilibrar las finanzas públicas y ajustar el déficit fiscal, el margen de maniobra se fue estrechando, reduciéndose por ende el peso relativo de ese canal de movilidad e integración social que operaba con una lógica distinta a la del mercado⁷.

e) Las reformas sociales: dos paradojas y una misma conclusión

Muchas de las reformas sociales que se vienen implementando en la región están orientadas a reducir las atribuciones del Estado, por medio de la transferencia al mercado y a la sociedad civil de gran parte de las funciones de integración, protección y cobertura de la seguridad social. Bajo estas circunstancias, cabe preguntarse en qué condiciones se encuentran el mercado y la sociedad civil para responder a estos desafíos. El análisis precedente revela algunas de las paradojas que enfrenta esa operación de transferencia.

La primer paradoja se apoya en el hecho que, en el contexto de un mundo abierto a la competencia global que refuerza el rol dominante del mercado en la definición de nuevos patrones de movilidad e integración, la adecuación funcional a las presiones competitivas lleva a que, simultáneamente, el mercado pierda gran parte de su carácter de ámbito de integración, justamente por su incapacidad para sostener la seguridad del trabajo.

La segunda paradoja proviene de la consideración de las instituciones primordiales, entre las cuales se destaca la centralidad de la familia y de los vecindarios urbanos. Resulta por lo tanto paradójal que en el mismo momento en que se afianza una política que aboga por la reducción de las funciones del Estado en materia de protección y seguridad social con el objetivo de transferirlas a la sociedad civil o a las instituciones solidarias generadas en el seno de la comunidad, la familia -como institución primordial- muestra signos de no poder sostener sus funciones más elementales, en tanto que las comunidades urbanas, vía la segregación residencial, parecen haber perdido el capital social comunitario en el que se apoyaba su capacidad para contribuir a la formación de la ciudadanía.

Las dos paradojas, por lo tanto, conducen a una misma conclusión: ni el mercado ni los formatos organizacionales de las instituciones primordiales, tienen condiciones para cumplir eficientemente su rol integrador. En el primer caso, porque se ha destruido el círculo virtuoso empleo-seguridad social que modeló, a lo largo de una prolongada y compleja trayectoria histórica, los sistemas de protección e integración modernos posteriores al nacimiento del industrialismo. En el segundo, porque el recurso a las formas de integración precapitalistas asentadas en la comunidad, en la familia y en los lazos de parentesco, muestra las debilidades propias de las transformaciones operadas en las instituciones primordiales, destruidas en parte por la misma vigencia y éxito del modelo de integración moderno, allí donde tuvo lugar.

⁷ El Estado puede sin duda influir por otras vías en la definición de los criterios para el acceso a los canales de movilidad e integración social; por ejemplo, obligando a empleadores o a responsables del reclutamiento de alumnos en instituciones educativas, a una discriminación positiva en favor de categorías sociales que en el pasado fueran objeto de discriminación negativa.

f) Clasificación tentativa de tipos de vulnerabilidad

En este escenario signado por la incertidumbre laboral, la inestabilidad de la familia y el debilitamiento de las estructuras comunitarias, las transformaciones que acompañan el proceso de globalización producen una multiplicación y complejización de los frentes de batalla de la política social. En lo que sigue, se sintetiza la particular combinación de vulnerabilidades y activos de algunos segmentos sociales. Para cada uno de ellos, las instituciones de la sociedad civil, el Estado y/o el mercado pueden generar estructuras de oportunidades que faciliten la movilización de los activos de los hogares, o que les provean activos para reducir su vulnerabilidad, mejorar sus niveles de vida o permitirles el acceso a estructuras de oportunidades más cercanas a los nuevos caminos de movilidad e integración.

Los vulnerables a la marginalidad

En el extremo inferior de la escala social se encuentra una masa importante de población que virtualmente "ha tirado la esponja", desistiendo de invertir en los esfuerzos que demanda la incorporación y tránsito por las vías institucionales de mejoramiento del nivel de vida. Se trata de personas y hogares que encuentran dificultades para satisfacer sus necesidades básicas. Malas condiciones habitacionales, insuficientes activos en recursos humanos dentro de las familias, alimentación escasa y de poca calidad, alta permeabilidad a los vicios sociales, precario control y atención de la salud y una baja autoestima son algunos de los factores que se conjugan para reducir sus expectativas de buena calidad de vida. Al dictado de la inmediatez de sus necesidades, los escasos activos de esos hogares se organizan para responder a la sobrevivencia cotidiana. Si bien los apremios que experimentan dejan objetivamente poco espacio para la acumulación de los activos que permitirían reducir esa vulnerabilidad, las iniciativas de asistencia externa, específicamente diseñadas para apoyar a estos grupos, también chocan con la consolidación de ciertos contenidos mentales: una visión desesperanzada, la ausencia de imágenes que asocien esfuerzos con logros y el convencimiento que con los activos que poseen no hay beneficios en la integración a la sociedad. Este es el mundo de la mendicidad, de la delincuencia asociada a la sobrevivencia, de los niños de la calle, de la prostitución, el alcoholismo y las drogas, pero también de trabajadores en ocupaciones de baja estabilidad e inserción precaria en el mercado.

Desde el punto de vista de las políticas, las estructuras de oportunidades que importan son aquellas que permiten establecer o restablecer la autoestima, la confianza en las propias capacidades, una mínima esperanza en el progreso y, sobre esa base, el fortalecimiento de las instituciones primordiales y el vínculo con las instituciones de la sociedad. Los asistentes sociales, que en general offician de intermediarios entre estos hogares y los programas sociales formales, suelen ser testigos frustrados del costo y las dificultades envueltas en estas tareas de rescate, especialmente en los casos en los que, como en los guetos urbanos, se ha generado el aislamiento necesario para que germine y cristalice una subcultura marginal con códigos adversos a los de la sociedad global. Se habla en estos casos de marginalidad, exclusión, pobreza dura, estructural o crónica. Sólo con estructuras de intermediación que logren construir un vínculo efectivo con las instituciones del trabajo y del conocimiento es dable esperar de estos segmentos sociales una respuesta positiva a los estímulos que crea el crecimiento económico o a la convocatoria de reformas educativas con una fuerte impronta de equidad. Y sólo será posible la construcción de ese

vínculo si la población que sufre tales carencias logra internalizar y consolidar la creencia que los esfuerzos canalizados a través de vías legítimas mejorarán efectivamente sus condiciones de vida. En ese sentido, esa creencia puede ser considerada como otro de los recursos que conforman, junto con la salud y la educación, los activos de capital humano de la población.

Los vulnerables a la pobreza

Otro segmento social con características y problemáticas propias está compuesto por personas que, aunque por distintas razones generan ingresos relativamente bajos, mantienen su participación y confianza en las instituciones del trabajo como medio para mejorar su situación de bienestar, así como en las instituciones del conocimiento, como vía para materializar las aspiraciones de movilidad e integración para sus hijos. Si bien las características de su portafolio de activos y sus "enganches" en la estructura de la sociedad tradicional les permite aprovechar la ampliación de algunas oportunidades en los ámbitos del mercado, del Estado y de las instituciones de la sociedad civil, y mejorar con ello sus condiciones de vida, sus edades y responsabilidades familiares les impiden incorporar los "códigos de la modernidad", cuyo manejo es requerido para transitar por los nuevos canales de movilidad e integración social⁸. Tal insuficiencia los hace particularmente vulnerables a los cambios en las oportunidades del mercado laboral inducidos por las innovaciones tecnológicas y la mayor competitividad, así como al repliegue de los programas estatales en servicios básicos. En ese sentido, las personas en esta categoría "deambulan por los bordes (del modelo) intentando conservar una precaria pertenencia y, con ello, evitar el desmoronamiento de sus horizontes de futuro"⁹. La mayoría de ellos se ubica alrededor de la línea de pobreza, pero la categoría también comprende segmentos importantes de clase baja integrada, clase media baja y algunos de clase media. Como a través de sus grupos de referencia incorporan las metas de consumo asociadas a los estilos de vida de los sectores modernizados de la sociedad, este segmento está constantemente expuesto a una ampliación de espacios de frustración¹⁰.

Las principales políticas para este grupo son aquellas dirigidas a bloquear las rutas a la pobreza y a la exclusión de la sociedad, que llevan a generar estructuras de oportunidades que faciliten la acumulación de activos (por ejemplo, en las áreas de vivienda, de créditos para microempresas, de servicios de guarderías infantiles, o de ampliación de la cobertura de seguridad social). Pero siendo insuficientes los ingresos de este segmento de la población para garantizar una inserción satisfactoria en la sociedad moderna, su seguridad

⁸ En palabras de M. Hopenhayn, estos códigos se definen como la "capacidad para expresar sus demandas y opiniones en medios de comunicación y aprovechar la creciente flexibilidad de los mismos; para manejar los códigos y las destrezas cognoscitivas requeridos en adquirir información estratégica y capacidad organizativa y de gestión para adaptarse a situaciones de creciente flexibilización en el trabajo y en la vida cotidiana", en *Desafíos formativos de la globalización cultural*, mimeo, División de Desarrollo Social, CEPAL. Véase también CEPAL/UNESCO, "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad". LC/G.1702/Rev.2-P, Santiago de Chile, Agosto de 1992.

⁹ García Raggio, A.M., "Transitando por los márgenes..." en *La crisis del lazo social: Durkheim, cien años después*, Emilio de Ipola, Compilador, Eudeba, Buenos Aires, Noviembre de 1998.

¹⁰ CEPAL/UNESCO, op.cit.

será altamente dependiente del respaldo que otorgue el Estado a la preservación de derechos ciudadanos vinculados al bienestar, de modo que un eventual repliegue de éste frente al mercado, o un optimismo ingenuo en la capacidad de la sociedad civil, pueden agudizar su vulnerabilidad a la pobreza y a la exclusión.

Los vulnerables a la exclusión de la modernidad

Un tercer segmento está constituido por los jóvenes que "están en carrera", esto es, por aquellos que tienen la posibilidad de adquirir los activos que los habilitan para aprovechar los nuevos canales de movilidad e integración. Dado que la calidad del conocimiento y el capital social son atributos centrales para el acceso a esos canales, las políticas que buscan proteger la situación de estos grupos deben prestar especial atención a las consecuencias de los procesos de deterioro de la unidad familiar, segregación residencial y de segmentación de las estructuras educativas, evitando que afecten negativamente las oportunidades de movilidad e integración en la sociedad moderna.

En general, estas oportunidades deben ser diseñadas de modo de contrarrestar eficazmente los efectos de las múltiples fuerzas que actúan hoy día sobre distintos estratos sociales para desalentar la inversión educativa (Véase Recuadro relativo a las pautas de gratificación diferida). Por otra parte, y aún reconociendo el carácter todavía embrionario de las respuestas a la gran interrogante sobre la modalidad que podrían asumir los nuevos patrones de integración social, es conveniente que la preocupación por la generación de espacios de integración que compensen las falencias que actualmente presentan en ese aspecto los ámbitos del trabajo y del consumo, se constituya en principio orientador del diseño de oportunidades para los jóvenes abiertos a la modernidad.

En síntesis. La constatación de una insatisfacción generalizada con respecto al dinamismo y capacidad comprensiva de los marcos conceptuales con los que se abordan los principales problemas sociales los países de América Latina ha servido de acicate para la realización de este libro. La exploración de la noción de activos busca justamente evaluar nuevos aportes a la comprensión de los problemas de la heterogeneidad de la pobreza y de la exclusión que generan los procesos de globalización y el cambio en los modelos de crecimiento.

Bajo la premisa que el significado de los activos de los hogares no es comprensible con independencia de las estructuras de oportunidades a las que tienen acceso, el ejercicio busca ir más allá del análisis de las estrategias de movilización del portafolio de activos de los hogares, complementando esa perspectiva con aquella preocupada por el acceso estratificado a las estructuras de oportunidades.

El contraste entre los activos y las estructuras de oportunidades permite definir la vulnerabilidad de los hogares. A los efectos de facilitar la acumulación ordenada de conocimientos y como parte de una estrategia exploratoria y tentativa de elaboración de un marco conceptual, se definieron algunos de los segmentos sociales que presentan configuraciones particulares de vulnerabilidad y activos, y se plantearon algunas de las características de las estructuras de oportunidades que importan en esos casos. La perspectiva que se propone intenta conjugar dos tradiciones que, con denominaciones distintas, han examinado los problemas de pobreza, su heterogeneidad y su reproducción: los enfoques "micro", centrados en las estrategias familiares de movilización de recursos,

y los enfoques "macro", centrados en las condiciones para la constitución de un Estado de bienestar y de las correspondientes estructuras de oportunidades.

Recuadro

Movilidad a través de la educación: la importancia de los mecanismos de gratificación diferida

El aprovechamiento eficiente de los canales de movilidad en la sociedad actual demanda de los jóvenes una creciente capacidad de diferir la gratificación. Ello se debe a que los umbrales para el acceso a los recursos necesarios para el logro de buenas posiciones ocupacionales ha sufrido una brusca elevación. El ejemplo más claro de ello es el sistema educativo. Investigaciones recientes han señalado que en Montevideo, el nivel educativo a partir del cual una mayoría de jóvenes trabajadores, entre 20 y 30 años, obtiene ingresos suficientes como para mantener una familia reducida (una esposa y un hijo pequeño) fuera de la pobreza, es de 17 años de escolaridad (mediciones similares para Montevideo en 1981, establecían ese nivel en 9 años de escolaridad, esto es, el equivalente a la finalización del ciclo básico de secundaria). El mantenimiento de un joven dentro del sistema educativo por un período tan prolongado plantea problemas inéditos a las instituciones sociales que tienen que ver con los jóvenes, cuya complejidad varía según la velocidad de la expansión educativa. En particular, las familias enfrentan renovadas exigencias de respaldo material y no material. En lo material se trata de cubrir por un período más prolongado no sólo los gastos corrientes de consumo de los jóvenes y los gastos asociados con los crecientes costos de la educación, sino también de compensar de algún modo la falta de aporte de muchos de ellos. Entre los requerimientos no materiales, interesa destacar la continuidad y la fortaleza que en estos casos debe mostrar la familia para transmitir valores y sostener motivaciones. Téngase presente que para que los jóvenes desarrollen la capacidad de postergar la gratificación de necesidades inmediatas hasta alcanzar metas educativas lejanas, tanto ellos como sus padres deberán estar convencidos que los sacrificios actuales serán adecuadamente compensados por logros futuros.

Son varios los procesos en las sociedades modernas que dificultan el desarrollo de la capacidad de diferir la gratificación entre los jóvenes. Por un lado, las claras tendencias de desarticulación familiar que surgen de los datos sobre divorcios, segundos y terceros matrimonios, nacimientos ilegítimos y uniones consensuales apuntan a un debilitamiento de sus capacidades para prestar apoyo material y motivacional. Por otro, los mismos jóvenes están expuestos a demandas cuya satisfacción entra en conflicto con la inversión requerida en la educación. Una de esas demandas se relaciona con la más temprana iniciación en la vida sexual y la consecuente elevación del riesgo de una paternidad o maternidad prematura y no deseada, o de la consolidación de compromisos afectivos que presionan por una precoz emancipación de los hogares de origen. Otra se relaciona con el bombardeo constante de propuestas de consumo dirigidas específicamente a los jóvenes y que solicitan una gratificación inmediata.

La creencia en la asociación entre esfuerzo y logro está estructuralmente condicionada y se distribuye de manera diferencial a lo largo de las líneas de estratificación. En los estratos más pobres, la inmediatez de las demandas por la sobrevivencia obliga a políticas de parches orientadas a solucionar los problemas a medida que estos se presentan, con los recursos disponibles en el momento. La pobreza extrema rara vez da el respiro necesario para la inversión continuada, para la construcción de disciplinas, lo que reduce la posibilidad de experiencias de éxito a través de esfuerzos sostenidos en una dirección. La debilidad o ausencia de asociación entre esfuerzos y logros, bloquea el desarrollo de la capacidad de diferir la gratificación en aquellos que, por su posición social, más la requieren.

II. PRECISANDO FRONTERAS CONCEPTUALES

A. RECURSOS, ACTIVOS Y CAPITAL

Todos los bienes que controla un hogar, tangibles o intangibles, se consideran recursos. La idea de activo que se utiliza en este texto, en cambio, se refiere al subconjunto de esos recursos que componen aquellos cuya movilización permite el aprovechamiento de las estructuras de oportunidades existentes en un momento, ya sea para elevar el nivel de bienestar o para mantenerlo ante situaciones que lo amenazan. Esta concepción de "activos" se corresponde al uso que le da, por ejemplo, Caroline Moser en su "asset vulnerability approach"¹¹. Moser estudia los pobres y examina especialmente la naturaleza de los recursos que estos movilizan para reducir su vulnerabilidad a situaciones de riesgo. Por consiguiente su atención se centra en estrategias de adaptación a circunstancias cambiantes, aun cuando dicha adaptación no implique mejoras en la situación de bienestar, ni modifique la capacidad para utilizar las vías existentes de movilidad e integración social.

Toda noción teóricamente prometedora se somete a un proceso de elucidación conceptual a través del cual se van aislando fenómenos con causas y consecuencias únicas. En este sentido, la amplitud actual del rango de significación del término "activos" puede despertar dudas acerca del potencial de progreso de su status conceptual. Sintéticamente, el problema radica en que el conjunto de determinantes que da cuenta de las variaciones en la naturaleza y en la articulación de los activos en el caso de las estrategias de sobrevivencia parece ser distinto al que da cuenta de los mismos aspectos en el caso de estrategias de movilidad e integración social. En el primer caso se trata, en general, de respuestas de corto plazo a cambios en el entorno inmediato que se apoyan fuertemente en el capital social de los hogares. Lo substancial del segundo caso, en cambio, es la existencia de planes de largo plazo que aseguren la inversión continuada en los activos de capital humano requeridos para aprovechar las estructuras de oportunidades de la sociedad moderna.

Bajo estas circunstancias, cabe plantear como una alternativa, cuyos pros y contras deberán ser examinados oportunamente, la de restringir el uso de la noción de activos a aquellos recursos de los hogares y de las personas que los facultan para alcanzar los niveles de bienestar propios de la sociedad moderna, y reservar otro término para los recursos cuya utilización no permite la inclusión en el mundo moderno. Además de su utilidad para la construcción de teoría, esta restricción, permitiría hacer el seguimiento de las modificaciones que ocurren en los portafolios de activos de los hogares como resultado de la dinámica de nivel macro. De hecho, es en ese nivel donde surgen los nuevos patrones de movilidad e integración social, que son reflejo de los cambios en las estructuras de oportunidades inducidos por el mercado y motorizadas, contenidas o reguladas por el Estado.

El término "capital" es usado en este texto con el mismo significado que el término activo, por lo que ambos se mencionarán de manera indiferenciada.

¹¹ Moser, Caroline, O.N., "Confronting Crisis: A Comparative Study of Households Responses to Poverty and Vulnerability in Four Urban Communities". Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series No.8, The World Bank, Washington D.C. May 1996, page 24.

B. RECURSOS Y CAPACIDADES

Las capacidades son un tipo particular de recursos. Se distinguen del resto porque en determinadas circunstancias operan como condiciones necesarias para la movilización eficaz y eficiente de otros recursos. Por lo general, las referencias en la literatura a los recursos que cumplen esa función se concentran en lo que se conoce como capital humano, esto es, conocimientos, destrezas, aptitudes y energía física, así como orientaciones valorativas vinculadas a la disciplina, a la asociación entre esfuerzo y logro, y a la disposición a diferir gratificaciones inmediatas en beneficio de inversiones que mejoran las probabilidades de un mayor y más estable bienestar futuro.

Pero en la acepción del término que se utiliza en este trabajo, las capacidades no se limitan al "capital humano". Dentro del portafolio de recursos de los hogares, las capacidades se identifican más bien por el lugar que ocupa cada recurso en la cadena de relaciones causales que se activan para el logro de una meta de bienestar, en un momento y lugar determinado. Así, en un determinado eslabonamiento de recursos, las instalaciones de la vivienda (capital físico) pueden examinarse como capacidades para la acumulación de otros activos, por ejemplo, para proveer los espacios necesarios para que los estudiantes hagan sus deberes, facilidad ésta que se asume como parte de la contribución que hacen los hogares a la enseñanza de sus hijos, complementando los esfuerzos de la escuela en la formación de capital humano. De modo similar, en otra secuencia la educación puede analizarse como una capacidad básica para hacer un uso eficiente de derechos ciudadanos o para movilizar el recurso vivienda hacia metas productivas, vía el acceso al crédito y/o adecuación de sus instalaciones para el desempeño de una actividad económica. En resumen, distintos recursos pueden cumplir el rol de capacidades en un fluido intercambio de posiciones, donde el lugar que ocupa cada recurso en una secuencia de eslabonamientos se define ante cada desafío que enfrenta el hogar.

C. ACTIVOS Y ESTRATEGIAS

Por estrategia se entiende cada una de las formas particulares de articulación de recursos para el logro de una meta. La meta puede ser mejorar la situación de bienestar presente (estrategias de promoción) o mantenerla evitando su deterioro cuando ella es amenazada (estrategias de adaptación). Las estrategias se traducen en comportamientos observables de individuos y hogares, en prácticas que se definen en la acción.

Algunas estrategias pueden estar precedidas por ejercicios de cálculo en los que se evalúan los beneficios relativos de distintas combinaciones de los recursos que controlan los individuos o los hogares. Otras, en cambio, pueden sólo traducir formas habituales de reacción de los hogares frente a situaciones específicas, o la imitación de reacciones de personas o grupos de referencia frente a situaciones similares.

Cuando se refiere a hogares, la utilización correcta de la noción de estrategia requiere identificar el rol de los distintos miembros en el proceso de toma de decisiones, particularmente cuando dicho proceso implica un cálculo deliberado entre opciones de movilización de recursos.

A partir del conocimiento de las metas que se plantea un hogar y del potencial de los recursos que controla, un observador puede hacer una evaluación de las estrategias de ese hogar contrastándolas con las que surgen de un cálculo que maximiza la combinación de los recursos disponibles para el logro de esas metas. La evaluación resultante, sin embargo, puede no tener más que un valor heurístico que, en general, se traducirá en la recomendación de ampliar la comprensión de la estrategia incorporando el punto de vista del actor. Una adecuada evaluación de las estrategias de los hogares seguramente se encuentra equidistante tanto de un "antropologismo ingenuo" que reifica el punto de vista del actor como de un "racionalismo ingenuo" que reifica el punto de vista del observador.

D. ACTIVOS Y PASIVOS

Uno de los datos que frecuentemente surge a partir del conocimiento del punto de vista del actor se refiere a la presencia de barreras, materiales y no materiales, para la utilización de ciertos recursos del hogar. Esas barreras pueden ser conceptualizadas como pasivos, en la medida que su existencia impide el aprovechamiento de oportunidades o la acumulación de activos. Un enfoque de activos que no se acompañe de una consideración simultánea de los pasivos puede introducir un sesgo positivo en los investigadores que debilite su sensibilidad para percibir los factores que representan pasivos para los hogares y, consecuentemente, los lleven a sugerir orientaciones de política menos eficaces que aquellas que si consideran dichos factores.

Al respecto, es conveniente mantener presente la relatividad del carácter de pasivos o activos de ciertos recursos con respecto especialmente al desarrollo tecnológico. Así, en toda la historia de la humanidad, ciertas categorías de invalidez representaron un pasivo importante y frecuente tanto para las personas afectadas como para los demás miembros de sus hogares, siendo que la energía física de los miembros era el principal, y muchas veces el único, recurso de los hogares. Los avances tecnológicos están transformando rápidamente esta situación al menos por dos vías. Por un lado, ampliando exponencialmente el campo de oportunidades al conocimiento y reduciendo en forma paralela los requerimientos físicos para el trabajo, y por otro, creando aparatos, utensilios y herramientas que permiten incorporar a la actividad económica a individuos que por su tipo de invalidez previamente hubieran sido excluidos.



III. REDEFINIENDO EL CONCEPTO DE ACTIVOS

Para concluir, puede afirmarse que si el enfoque de "activos-vulnerabilidad" encuentra su expresión más acabada en las formulaciones de Moser, la propuesta del presente trabajo se pueden expresar en un enfoque alternativo de "activos-vulnerabilidad-estructura de oportunidades" (AVEO), en el cual se asume que el concepto de activos no alcanza una significación unívoca si no está referido a las estructuras de oportunidades que se generan desde el lado del mercado, la sociedad y el Estado. En otras palabras, se sostiene que el portafolio y la movilización de activos de los hogares vulnerables, punto central en la formulación moseriana, sólo puede examinarse a la luz de las lógicas generales de producción y reproducción de activos, que no pueden ser reducidas a la lógica de las familias y sus estrategias. Más bien, éstas adquieren sentido cuando son referidas a las estructuras de oportunidades.

Hay dos sesgos en el "asset vulnerability approach" relativos a los activos que el enfoque propuesto permite superar. Uno relativo a la selección de unidades consideradas relevantes y otro referente al tipo de pregunta que se formula.

a. El sesgo en la selección de unidades

Moser señala que las políticas para la reducción de la pobreza no son simples ni evidentes. Por el contrario, y correctamente, insiste en la necesidad de entender la configuración de activos de las familias y sus formas de uso y reproducción para abocarse al diseño de políticas sociales. Insiste en que sólo de esta forma puede uno alejarse de perspectivas "ideológicas" acerca de como reducir la pobreza. Entre estas perspectivas, la tendencia a concentrarse en lo "que podemos hacer por los pobres, antes que en lo que estos pueden hacer por ellos mismos" constituye un ejemplo de tales sesgos, citado en sus trabajos. Ahora bien, los recursos de los hogares y las formas en que los mismos son usados dependen de esfuerzos propios, pero también de cambios en el mercado, de modificaciones en las prestaciones estatales y del acceso a recursos comunitarios que también son variables. Lo "ideológico" consiste, en realidad, en suponer que sólo los recursos "auténticamente familiares" son los relevantes.

b. El sesgo en la pregunta

La pregunta central del enfoque moseriano tiende a ser la siguiente: ¿qué recursos tienen los hogares y cómo los movilizan para enfrentar situaciones de vulnerabilidad? Perfectamente, la pregunta podría ser: ¿qué recursos poseen los hogares y qué estructura de oportunidades ofrece el mercado, el Estado y la sociedad para escapar a situaciones de pobreza y también de vulnerabilidad?. Moser pregunta: "¿cómo responden los hogares pobres cuando el ingreso declina, el empleo se vuelve escaso y los gastos en alimentación y servicios se incrementan?".

Esta pregunta, válida sin duda, tiende a oscurecer otra de más largo aliento y más general. No habría que preguntarse solamente cómo ayudar a los pobres a enfrentar situaciones críticas. Más bien, habría que subsumir la pregunta anterior en una más amplia, referida a cómo construir sociedades en donde tales situaciones sean raras y afecten a un número lo más pequeño posible de personas. Así planteado, la respuesta a

este problema no puede detenerse meramente en la identificación de los activos y sus usos, sino que debe necesariamente abordar las lógicas de producción y distribución de dichos activos. En otras palabras, debe indagar en la estructura de oportunidades que se presenta ante estos sectores desde el mercado, el Estado y la sociedad¹².

Una aproximación como la propuesta tiene la ventaja de incorporar las innovaciones conceptuales sugeridas por el enfoque de "activos-vulnerabilidad", al mismo tiempo que introduce otras.

En cuanto a las primeras mencionadas, puede afirmarse en primer lugar, que el esquema conceptual, aunque embrionario, propone una vía para la acumulación ordenada de conocimientos sobre la heterogeneidad de la pobreza. Por cierto, las diferencias entre los pobres han sido señaladas y analizadas en forma extensa en la literatura especializada. La novedad que introduce el enfoque de activos es la de proveer un marco que permite organizar y dar sentido a esas características, en términos de un portafolio limitado de activos que pueden movilizar los hogares y que subyace a la heterogeneidad de la pobreza.

En segundo lugar, a diferencia de otras miradas sobre la pobreza que se concentran en los déficits de ingresos o en las carencias críticas de los hogares, el enfoque tiende a resaltar la presencia de un conjunto de atributos que se consideran necesarios para un aprovechamiento efectivo de la estructura de oportunidades existente. El énfasis está puesto entonces en la identificación de las condiciones para generar o reforzar las capacidades propias de los hogares, para un mejoramiento sostenido y progresivamente autónomo de su situación de bienestar. Esto no quiere decir que las nociones de pobreza y de satisfacción de las necesidades básicas no incorporen aspectos relativos a los activos, como cuando se relacionan las condiciones de privación al capital humano, a la infraestructura de la vivienda o a la capacidad de sobrevivencia de los hogares. Más bien, la diferencia específica entre estos enfoques y el que se discute, radica en el status analítico que se atribuye a los activos. Mientras que en el pasado la identificación de los activos formaba parte de un movimiento "hacia atrás", tendiente a identificar de manera "ad hoc" aquellas condiciones que se asociaban o explicaban los niveles de privación, en el enfoque de los activos se trata de examinarlos de acuerdo a su lógica de interdependencia y reproducción. Mientras en el primer caso, los activos estaban subordinados a la variable dependiente, en el enfoque de los activos interesa "per se" la lógica de las variables independientes.

En tercero lugar, tanto en la identificación de los activos como en la forma en que estos se articulan para el logro de las metas de los hogares, el enfoque hace un reconocimiento explícito de la visión de los actores, reconocimiento que es central en el "asset vulnerability approach" propuesto por Moser. La consideración de la visión de los actores facilita además la investigación de las barreras que impiden a algunos hogares incorporar los activos que efectivamente importan para la movilidad y la integración en la sociedad o, cuando los tienen incorporados, utilizarlos efectivamente para aprovechar la estructura de oportunidades existentes. Tales conocimientos proveen antecedentes útiles para mejorar el diseño y la implementación de políticas en apoyo a categorías vulnerables de la población, aprovechando sinergias y evitando resistencias.

¹² Véase el Capítulo I, elaborado por Kessler, Gabriel y Filgueira, Fernando en: Kaztman, Rubén, op. cit..

En cuanto a las innovaciones que introduce el AVEO en relación a la aproximación de activos-vulnerabilidad, el enfoque es dinámico y obliga a preguntarse por los patrones efectivos de movilidad e integración social. Los recursos que maneja el hogar se definen como activos en función de su utilidad para aprovechar la estructura de oportunidades que se presenta en un momento histórico y en un lugar determinado. Lo importante aquí es subrayar que no tiene sentido hablar de activos fuera del contexto de los patrones de movilidad e integración social y de las estructuras de oportunidades que los acompañan. Como dichos patrones y estructuras se transforman continuamente con el desarrollo y el progreso técnico, ciertos recursos de los hogares pierden su carácter de activos y otros lo ganan.

Adicionalmente, el conocimiento de la distribución de activos en una sociedad ayuda a develar la estructura profunda que subyace y da cuenta del carácter más o menos concentrado, más o menos permanente, de la distribución de ingresos en una sociedad.

Por último, el enfoque es flexible, por cuanto la selección de las dimensiones en las que se definen los activos (físicos, financieros, humanos, sociales), así como su particular dependencia de las estructuras de oportunidades, permite conjugar los aportes que en la explicación de la pobreza provienen de distintos paradigmas, algunos con acento en el Estado, otros con acento en el mercado y otros con acento en la sociedad.

Mencionadas las virtudes, corresponden unas palabras de prevención. Siendo una perspectiva aún embrionaria, las bondades del enfoque deben ser consideradas con cautela por los estudiosos del tema. La principal razón para ello es que si bien la noción de activos tiene una extensa tradición en la literatura económica, en sus diferentes aplicaciones no económicas mantiene todavía una alta ambigüedad. La ambigüedad se refleja, entre otras cosas, en fronteras difusas y superposiciones con respecto al contenido de términos próximos como recursos, capital, capacidades y estrategias.





