

**NOTAS SOBRE LA MEDICION DE LA  
VULNERABILIDAD SOCIAL**

**RUBÉN KAZTMAN  
CEPAL**

**ÍNDICE**

	<b><u>Página</u></b>
I. Propósitos del trabajo y línea de desarrollo argumental .....	277
II. Ampliaciones recientes del núcleo de la problemática social. ....	277
III. Breve caracterización del enfoque.....	278
IV. Desafíos en la medición de la vulnerabilidad . ....	280
V. Acotando los aspectos de la vulnerabilidad social cuyos problemas de operacionalización se van a discutir en estas notas .....	281
VI. La investigación de la vulnerabilidad social a través de las encuestas de hogares.....	283
A. Vínculos con el mercado de trabajo: breve reseña de los principales problemas para su investigación a través de las encuestas de hogares.....	283
B. Vínculos con la sociedad. Fuentes de seguridad y protección .....	285
ANEXO: ACTIVOS Y ESTRUCTURAS DE OPORTUNIDADES .....	294
I. La noción de activos .....	294
II. La noción de estructuras de oportunidades .....	299

## I. PROPÓSITOS DEL TRABAJO Y LÍNEA DE DESARROLLO ARGUMENTAL

En la gran mayoría de los países de América Latina, las Oficinas Nacionales de Estadística relevan encuestas de hogares en forma regular. En el marco de la discusión sobre las potencialidades de esos instrumentos para proveer antecedentes útiles para el diseño y la implementación de políticas sociales, estas notas exploran la adecuación de esas encuestas para la investigación de situaciones de vulnerabilidad social. Además de este acápite introductorio, el documento incluye otros seis. El primero hace una breve reseña de las transformaciones socioeconómicas alrededor de las cuales se ha generado la preocupación por la vulnerabilidad social. El segundo presenta, también en forma esquemática, los rasgos principales del marco conceptual con que se enfocan en este documento los problemas de vulnerabilidad. El tercero advierte al lector sobre algunos de los límites que enfrentarán las encuestas de hogares para la investigación de la vulnerabilidad y sugiere una estrategia de aproximación a su medición. En el cuarto se definen los límites del ejercicio de operacionalización que se va a realizar y se plantean las razones que guiaron la selección de temas. En el quinto se discuten una serie de indicadores de usos de activos y de fuentes de activos. Por último, para aquellos lectores interesados en una mirada más pormenorizada a la forma en que se conceptualizan y delimitan las principales dimensiones del enfoque que orienta el estudio de la vulnerabilidad, se incluye un anexo con las definiciones de los términos empleados<sup>1</sup>.

## II. AMPLIACIONES RECIENTES DEL NÚCLEO DE LA PROBLEMÁTICA SOCIAL

Toda sociedad establece umbrales que permiten distinguir hogares que se encuentran por debajo o por encima de lo que la mayoría considera condiciones dignas de vida. El criterio más utilizado para definir esas condiciones es la satisfacción de necesidades básicas, o la disponibilidad de un monto de ingresos suficiente para satisfacer esas necesidades. Los índices de pobreza o de necesidades básicas insatisfechas cumplen ese propósito. Ambos permiten clasificar personas u hogares de acuerdo a un estándar de bienestar cuyo contenido se acompasa a las transformaciones en la sociedad.

El progresivo mejoramiento de esas medidas, así como la paralela difusión internacional de su utilización, promovieron sin duda avances significativos en el diagnóstico de la magnitud, de la distribución geográfica, y de los perfiles de los pobres. Pero, por otra parte, a medida que se iban profundizando las consecuencias de los cambios en los estilos de desarrollo y emergían nuevas formas de inserción precaria en la estructura ocupacional, se produjo un aumento importante del número de hogares vulnerables a situaciones que conjugaban los efectos de las vicisitudes del mercado, del repliegue de funciones del Estado y del debilitamiento de las instituciones primordiales (básicamente, comunidad y familia). Bajo estas circunstancias, los especialistas en estos temas fueron redefiniendo y ampliando el núcleo de la problemática social, mientras que paralelamente se extendía el convencimiento que los esquemas conceptuales que habían orientado la construcción de las medidas de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas resultaban insuficientes para dar cuenta de la creciente heterogeneidad de la “cuestión social”, siendo entonces necesario construir alternativas para el tratamiento de esos problemas.

---

<sup>1</sup> Una parte sustancial de los argumentos que se exponen a continuación fueron presentados originalmente por Carlos Filgueira en el capítulo III, “Vulnerabilidad, activos y recursos de los hogares: una exploración de indicadores”, en R. Kaztman (coord.), *Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, Oficina de CEPAL en Montevideo / PNUD, Montevideo, 1999. En el acápite VI de este documento se transcriben literalmente varios párrafos del trabajo de Filgueira.

El enfoque de la vulnerabilidad se plantea como una de esas alternativas. La idea más general de vulnerabilidad (para simplificar la exposición nos referiremos solamente a los hogares) remite a un estado de los hogares que varía en relación inversa a su capacidad para controlar las fuerzas que modelan su propio destino, o para contrarrestar sus efectos sobre el bienestar. En el marco particular del enfoque que aquí se plantea, la noción de vulnerabilidad se centra en los determinantes de esas situaciones, las que se presentan como resultado de un desfase o asincronía entre los requerimientos de acceso de las estructuras de oportunidades que brindan el mercado, el Estado y la sociedad y los activos de los hogares que permitirían aprovechar tales oportunidades. Lo que se observa es que los desfases que se producen vis a vis las estructuras de oportunidades del mercado derivan en un aumento de las situaciones de precariedad e inestabilidad laboral. Y que los desfases con respecto a las estructuras de oportunidades del Estado y de la comunidad resultan en un aumento de las situaciones de desprotección e inseguridad. Es justamente la sinergia negativa que surge del acoplamiento histórico de ambos procesos la que ha puesto de relieve los problemas de exclusión y marginalidad, cuya incorporación a un espacio tradicionalmente dominado por los desafíos de la erradicación de la pobreza está produciendo un desplazamiento del eje de la “cuestión social”<sup>2</sup>.

Las fuerzas que afectan el bienestar pueden ser exógenas o endógenas a los hogares. El grado de exposición a esas fuerzas puede ser mayor o menor y depende de activos de los hogares que podríamos llamar “posicionales” y de los que tradicionalmente se ocupa la teoría de la estratificación social (que trata, por ejemplo, y a igualdad de otras condiciones, de la importancia que tienen los activos físicos de los hogares en la determinación de la rapidez y la gravedad del impacto de crisis económicas). Por otra parte, hogares que por su configuración de activos “posicionales” están similarmente expuestos a cambios en su medio ambiente, mostrarán distinta capacidad para contrarrestar esos efectos. A los activos que determinan esa capacidad adaptativa los podríamos llamar “dinámicos” y de ellos se ocupan tradicionalmente los teóricos de la capacidad de sobrevivencia y de los modelos de decisión familiares. Dentro de la configuración de activos de los hogares, la investigación de los “dinámicos” presenta mayores problemas porque refiere a la conformación de las familias, contenidos mentales de sus miembros y habilidades para la movilización articulada en pos de metas colectivas.

### III. BREVE CARACTERIZACIÓN DEL ENFOQUE

Ciertamente, el desarrollo de este embrión conceptual y la evaluación de su contribución a los problemas sociales más acuciantes de nuestro tiempo requiere de un período de maduración mientras se acumulan y evalúan los resultados de estudios sistemáticos. Pero aceptando que aún está lejos de constituir un marco conceptual articulado y consistente para analizar los problemas más álgidos del desarrollo social, es dable reconocer que los esfuerzos ya realizados tienden a configurar un “enfoque” que promete una mirada más rica a la problemática de la generación y reproducción de la pobreza y de la exclusión que la que surge desde las múltiples perspectivas que se han ocupado del tema en la región. Esa promesa se asocia a ciertas bondades del enfoque que conviene destacar.

En primer lugar, el esquema conceptual 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 vulnerabilidad es la de proveer un marco que permite organizar y dar sentido a esas características en términos, por un lado, de un portafolio limitado de activos que pueden movilizar los hogares y que

---

<sup>2</sup> Para no desviarnos del objetivo de este trabajo, no desarrollaremos aquí la discusión conceptual sobre las ventajas y limitaciones de este enfoque con respecto a otras formas de aproximarse a estos problemas. El lector interesado en esos temas puede referirse a Kaztman (coord) (1999), Filgueira (1998) y Kaztman y otros (1999).

constituye la estructura profunda que subyace a la heterogeneidad de la pobreza y por otro, de los cambios en las estructuras de oportunidades y de sus requerimientos de acceso.

Segundo, a diferencia de otras miradas sobre la pobreza que se concentran en los déficits de ingresos o en las carencias críticas en 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. De este modo, se pone el acento en la dinámica de la formación de diversos tipos de capital potencialmente movilizable y en las relaciones entre los mismos, así como en los procesos de pérdida, desgaste o factores limitantes que impiden el acceso a las fuentes de reposición y acumulación de activos. Aunque el análisis tradicional de la pobreza y de las necesidades básicas no desconoce la importancia de ciertos activos, como por ejemplo, del capital educativo o el empleo, el hecho de poner la mira en los resultados (pobreza, indigencia, etc.) opera en desmedro de una consideración independiente y específica de la lógica de reproducción de los activos. La diferencia radica, por lo tanto, en que el enfoque de vulnerabilidad procura ofrecer un cuerpo sistemático desde el cual observar los grados variables de posesión, control e influencia que los individuos tienen sobre esos recursos y las estrategias que desarrollan para movilizarlos. 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.

Tercero, 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 Caroline Moser<sup>3</sup>. 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.

Cuarto, 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 que definen las estructuras de oportunidades en cada momento. 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.

Quinto, 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.

Sexto, 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.

---

<sup>3</sup> 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.

Dicho lo anterior, corresponden unas palabras de prevención. Siendo una perspectiva aún embrionaria, las bondades mencionadas del enfoque deben ser consideradas con cautela. Las relaciones entre las tres variables que constituyen la médula del enfoque (vulnerabilidad, activos y estructura de oportunidades) deben ser desarrolladas conceptualmente y sometidas a prueba empírica. Es cierto que la noción de activos tiene una extensa tradición en la literatura económica, pero en sus diferentes aplicaciones no económicas mantiene todavía una alta ambigüedad que se refleja, entre otras cosas, en superposiciones y fronteras difusas con respecto al contenido de términos próximos como recursos, capital, capacidades y estrategias. Los lectores interesados en la discusión sobre los límites de estos términos y las relaciones que mantienen entre sí, pueden remitirse al Anexo 1.

#### **IV. DESAFÍOS EN LA MEDICIÓN DE LA VULNERABILIDAD**

La materialización de la promesa implícita en el enfoque de vulnerabilidad podría encontrar un gran apoyo si los organismos responsables de la producción de información en los países comenzaran a incorporar preguntas relevantes para la investigación de estos temas en el diseño de los registros continuos de recolección de datos.

Para ello se deben alcanzar acuerdos mínimos entre productores y usuarios de la información de las encuestas. Quizás el acuerdo principal es sobre cuánto tiempo y esfuerzo vale la pena invertir para llegar a medir distintos grados de vulnerabilidad, evaluación que demanda claridad con respecto a la ecuación costo beneficio de la propuesta. Los costos tienen que ver con los recursos necesarios para la operacionalización, que entre otras tareas incluye la modificación de cuestionarios, el armado de los códigos correspondientes, el entrenamiento de los entrevistadores y el procesamiento de la información. Los beneficios, se evalúan, en este caso, básicamente por la significación de las mejoras que se esperan obtener con respecto a la comprensión de los problemas de producción y reproducción de la pobreza y de la exclusión social, y por la idoneidad de los antecedentes generados para orientar la acción social, vis a vis lo que se obtenía con abordajes precedentes.

Como se desprende de los argumentos presentados en el punto anterior, el autor considera que, aún en su estado embrionario, los beneficios que ya se pueden entrever de la aplicación sistemática del enfoque justificarían una inversión en su operacionalización. Pero sin duda aún no tenemos información sistemática sobre los costos. En ese sentido, y como en cualquier campo nuevo de indagación, se está transitando una etapa exploratoria, cuyos avances se apoyan hasta ahora principalmente en el análisis de resultados de entrevistas en profundidad que, si bien permiten ir ganando precisión conceptual y metodológica, no son todavía suficientes para alcanzar definiciones operacionales claras acerca de las principales dimensiones del enfoque.

En ese contexto, y en base a la discusión de un intento de construcción de indicadores de activos con datos de la encuesta de hogares de Uruguay, las notas que siguen buscan promover un intercambio de ideas entre productores y usuarios de estadísticas oficiales, acerca de la viabilidad de la investigación de la vulnerabilidad de los hogares y de las personas a través de las encuestas de hogares.

Pero antes de entrar en materia conviene subrayar algunos puntos que hacen a la complejidad de la tarea. En primer lugar, cabe reconocer que el análisis de la naturaleza, fuentes y usos de los activos requiere de metodologías e instrumentos de medición específicos. Esto es más notorio, en particular, cuando se trata de captar los tipos de recursos menos tangibles de los hogares, para lo cual será necesario desarrollar estrategias de medición innovadoras, además de confiables y válidas.

Segundo, a diferencia de otras dimensiones de lo social, la construcción de medidas de vulnerabilidad no cuenta con una suficiente acumulación de conocimientos acerca de instrumentos e indicadores ya probados y discutidos por la literatura precedente. Basta comparar, por ejemplo, el incipiente estado del arte de las medidas de activos con las medidas de desigualdad y pobreza. Es cierto

que a partir de estudios previos se dispone de diversas tipologías de activos y de sugerencias acerca de cómo observarlos. Pero esos avances son más una fuente de orientación para la construcción de indicadores que indicadores propiamente tales. Tampoco se dispone de un instrumental conceptual medianamente consensual desde el cual partir, lo que hace que la tarea de construcción de medidas deba avanzar paralelamente en dos planos: el operacional y el teórico.

Por último, es sabido que los registros continuos como las encuestas de hogares u otros similares, que cuentan con la clara virtud de ofrecer un volumen respetable de información confiable, continua, comparable y sistematizada, han sido diseñados con propósitos que escapan a la captación de activos, en toda su variedad y en sus principales interacciones.

Como lo revela el último Informe del Banco Mundial, tales dificultades no han pasado desapercibidas por organismos internacionales. En un recuadro incluido en su primer capítulo se afirma lo siguiente: "Claramente, la evaluación de la vulnerabilidad es más compleja que la medición de la pobreza en un punto del tiempo. Requiere datos sobre los activos de los hogares (físicos, humanos y capital social) en combinación con datos sobre redes formales de seguridad, sobre el funcionamiento de los mercados, y sobre políticas económicas que determinan el conjunto de oportunidades de los hogares y el rango de actividades que pueden llevar a cabo para enfrentar los riesgos. Muchas de los actuales encuestas de hogares no proveen la información requerida"<sup>4</sup> (mi traducción).

Por estas razones, la utilización de las actuales encuestas de hogares para explorar sus potencialidades para la investigación de la vulnerabilidad de personas y hogares deberá descansar primordialmente en la construcción de medidas indirectas y "proxy", elaboradas a partir de la gama de opciones que ofrecen los cuestionarios de las encuestas y apelar, con igual fuerza, a criterios estadísticos y conceptuales para su validación<sup>5,6</sup>.

## **V. ACOTANDO LOS ASPECTOS DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL CUYOS PROBLEMAS DE OPERACIONALIZACIÓN SE VAN A DISCUTIR EN ESTAS NOTAS**

Por vulnerabilidad social entendemos la incapacidad de una persona o de un hogar para aprovechar las oportunidades, disponibles en distintos ámbitos socioeconómicos, para mejorar su situación de bienestar o impedir su deterioro. Como el desaprovechamiento de oportunidades implica un debilitamiento del proceso de acumulación de activos, las situaciones de vulnerabilidad suelen desencadenar sinergias negativas que tienden a un agravamiento progresivo.

En el punto III mencioné que las fuentes de vulnerabilidad social más importantes en la actualidad tienen que ver con los fenómenos de precariedad e inestabilidad laboral vinculados al funcionamiento del mercado y con la desprotección e inseguridad ligadas al repliegue del Estado y el debilitamiento de las instituciones primordiales, familia y comunidad. La discusión sobre las posibilidades de medición y de construcción de indicadores útiles que forma parte del contenido del próximo acápite, se refiere a esas dos áreas.

---

<sup>4</sup> World Bank, World Development Report 2000/1 "The nature and evolution of poverty," Chapter 1, pag. 1.12.

<sup>5</sup> Para un pormenorizado estudio en esta línea, ver el capítulo III, elaborado por Carlos Filgueira, en Kaztman (coordinador), *Activos y Estructura de Oportunidades: estudios sobre vulnerabilidad social en Uruguay*, CEPAL-PNUD, Montevideo, 1999.

<sup>6</sup> Lo dicho hasta aquí parecería ser suficiente como para disuadir al investigador más animoso de acometer la investigación empírica de situaciones de vulnerabilidad a través de las encuestas de hogares, pero es bueno recordar que cualquier medición importante en las ciencias sociales ha requerido de fuertes y continuas inversiones de esfuerzo y tiempo (al respecto, basta tomar en cuenta el camino recorrido para llegar a una medida aceptable de la pobreza).

Sin embargo, a los efectos de acotar aún más el problema posibilitando su tratamiento dentro de los límites de estas notas, en el punto que sigue (VI) sólo se hará una referencia muy escueta a la investigación de la precariedad y la inestabilidad laboral a través de las encuestas de hogares. Esta decisión resulta del reconocimiento que esos temas están comprendidos dentro de las áreas para las cuales las encuestas de hogares fueron diseñadas y que, por ende, su investigación a través de esas fuentes no presenta problemas mayores. En cambio, la indagación acerca de las características de los vínculos de las personas con las instituciones del Estado y de la sociedad que se asocian a los actuales problemas de desprotección e inseguridad, está muy alejada de los propósitos de esos instrumentos, por lo que resulta un desafío más interesante utilizar este espacio para explorar algunas alternativas de aproximación a estos temas con la información que hoy día recogen las encuestas de hogares.

Otra limitación del ejercicio merece un tratamiento más detallado. Tal como se la define en este enfoque, la medición de la vulnerabilidad requiere de un examen sincronizado de los activos de las personas (o de los hogares) y de los requerimientos de acceso a las estructuras de oportunidades que tienen su fuente en distintos órdenes institucionales básicos. Al atractivo conceptual que tiene una mirada que considera en forma simultánea fenómenos micro y macrosociales, se contraponen las dificultades metodológicas que plantea una medición que requiere información de unidades que corresponden a niveles de análisis diferentes.

Para enfrentar esas dificultades metodológicas parece útil transitar por al menos dos caminos: la comparación de contextos (diacrónica y/o sincrónica) y la focalización sobre resultados de la vulnerabilidad, antes que sobre la naturaleza misma del fenómeno o sus determinantes. La necesidad de comparar contextos surge del hecho que las oportunidades son atributos de agregados de población de distinto nivel, ya sean barrios o localidades (como en el caso de las oportunidades instaladas en las estructuras comunales) o regiones (caracterizadas, por ejemplo, por similitudes en las características de sus mercados) o de países (como en el caso de las oportunidades que tienen su fuente en los estados nacionales). Esto es, hogares con portafolios de activos similares serán más o menos vulnerables (a la marginalidad, a la pobreza o a la exclusión social) según la constelación de oportunidades que presentan los órdenes institucionales básicos en cada contexto. De modo que el tipo de análisis de vulnerabilidad que conecta los niveles micro y macro es necesariamente comparativo.

El segundo camino sugerido asume que la vulnerabilidad resulta en situaciones que pueden diferenciarse dentro de un continuo de bienestar y que gruesamente comprende categorías como marginalidad, pobreza no marginal, no pobreza con exclusión de la modernidad resultados. Los diagramas siguientes resumen estas ideas:

**DIAGRAMA 1**  
**MEDICIÓN DE LOS EFECTOS DE LAS CONFIGURACIONES DE ACTIVOS DE LOS HOGARES**  
**Y DE LAS ESTRUCTURAS DE OPORTUNIDADES DE LOS CONTEXTOS SOBRE**  
**LA VULNERABILIDAD, EN LA COMPARACIÓN SINCRÓNICA**

Hogares según sus configuraciones de activos <sup>7</sup> .	Contextos según sus estructuras de oportunidades	
	Contexto A	Contexto B
Tipo I	(x) probabilidad de marginalidad	(y) probabilidad de marginalidad
Tipo II	(x) probabilidad de pobreza	(y) probabilidad de pobreza
Tipo III	(x) probabilidad de exclusión a la modernidad	(y) probabilidad de exclusión a la modernidad

<sup>7</sup> Las categorías de hogares se refieren a la clasificación de tipos de vulnerabilidad que se presenta en Kaztman (coord.), *Activos y Estructuras de Oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, op. cit., capítulo 1.



Para un mismo momento, el análisis por columnas permite observar el efecto de las configuraciones de activos de los hogares sobre distintos tipos de vulnerabilidad medidas por las situaciones sociales que resultan. El análisis horizontal, en cambio permite aislar el efecto de los contextos.

**DIAGRAMA 2**  
**MEDICIÓN DE LOS EFECTOS DE LAS CONFIGURACIONES DE ACTIVOS DE LOS HOGARES Y DE LAS ESTRUCTURAS DE OPORTUNIDADES DEL CONTEXTO A EN DIFERENTES MOMENTOS DEL TIEMPO**  
*(comparación diacrónica)*

Momentos	Tipo de hogares según sus configuraciones de activos		
	Tipo I	Tipo II	Tipo III
Tiempo I	(x) probabilidad de marginalidad	(x) probabilidad de pobreza	(x) probabilidad de exclusión de la modernidad
Tiempo II	(y) probabilidad de marginalidad	(y) probabilidad de pobreza	(y) probabilidad de exclusión de la modernidad

En esta fase exploratoria nos circunscribiremos al examen de las alternativas que brindan las encuestas para investigar los activos de los hogares (y personas) así como para elaborar algunos indicadores agregados de estructuras de oportunidades útiles para caracterizar contextos en un marco comparativo.

## VI. LA INVESTIGACIÓN DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL A TRAVÉS DE LAS ENCUESTAS DE HOGARES

### A. Vínculos con el mercado de trabajo: breve reseña de los principales problemas para su investigación a través de las encuestas de hogares

Las encuestas de hogares en América Latina se especializaron en la investigación de los vínculos de las personas con el mercado de trabajo. Ello permitió que algunos países de la región puedan hoy día clasificar a las personas según el grado en que son afectadas por la precariedad e inestabilidad laboral y realizar un monitoreo relativamente preciso de tendencias sobre los cambios en la magnitud de estos problemas. Demás está decir que todo ello representa un stock de información sumamente valioso a la hora de tomar decisiones que afectan el área laboral. Sin embargo, es conveniente señalar sucintamente al menos cinco áreas de la investigación del empleo cuyo tratamiento podría beneficiarse de manera substancial de ligeros cambios en los cuestionarios, contribuyendo, de ese modo, a aumentar nuestra comprensión de las consecuencias de las nuevas dinámicas económicas sobre los mercados de trabajo. A mi entender, las áreas más significativas para futuros avances son las siguientes:

#### 1. *Tipificación e investigación de formas de contratación*

Una de las vías a través de las cuales se “flexibiliza” el mercado de trabajo es la tercerización de actividades. Este fenómeno puede adoptar múltiples formas, desde la ausencia de contrato, el trabajo a destajo en los hogares, hasta situaciones en las cuales una persona realiza regularmente trabajos en una empresa con la cual no mantiene ninguna obligación contractual directa sino a través de otra empresa, de cuya planilla forma parte, y cuyos servicios son contratados por la primera. Dado que la existencia y la modalidad del contrato tienen clara incidencia sobre la cobertura de prestaciones sociales así como el nivel de estabilidad de los empleos, es conveniente intensificar los esfuerzos para la obtención de una clasificación de modalidades que pueda ser investigada a través de las encuestas.

## **2. Estabilidad ocupacional**

Las nuevas condiciones del mercado de trabajo parecen apuntar a una mayor inestabilidad profesional –marcada por la alternancia en el tipo de ocupaciones– y una mayor inestabilidad laboral –marcada por la frecuencia de experiencias de desempleo-. Idealmente, se debería contar con la historia ocupacional de los sujetos, incluyendo el registro de la extensión de los períodos de desempleo. Dadas las obvias dificultades que enfrentarían las encuestas de hogares para hacer una descripción detallada de esas trayectorias, es conveniente plantear una profundización en el estudio de las dimensiones que ya se incluyen en las encuestas, como la antigüedad en la ocupación actual, o el tiempo de desempleo, de forma de poder elaborar algún indicador de grado de incertidumbre ocupacional (fluctuaciones ocupacionales) o de incertidumbre laboral (fluctuaciones en el empleo).

## **3. Cobertura de prestaciones sociales**

Dado que el acceso a prestaciones sociales es un elemento esencial para definir el nivel de precariedad de un empleo, también aquí es conveniente incluir en algunos casos, o ampliar en otros, la investigación de las distintas categorías de prestaciones que en cada país se asocian al trabajo: vacaciones pagas, seguro de desempleo, aportes jubilatorios, cobertura de salud, asignaciones familiares, etc. Es particularmente importante generar información para el análisis de la situación de cobertura social de los autoempleados, investigando sus aportes a las cajas correspondientes.

## **4. Afiliaciones gremiales**

Los datos agregados para los países latinoamericanos muestran una baja en la afiliación a sindicatos. Es también altamente probable que el fuerte impacto de la globalización y las nuevas tecnologías de organización comercial sobre los microempresarios haya resultado en una reducción de las tasas de afiliación gremial entre los autoempleados. El tejido social que se construye en torno a las redes comunitarias de las profesiones tiene una enorme significación para la identidad y protección de los trabajadores y, por ende, para los niveles de precariedad e inestabilidad a que pueden estar sometidos. El registro de la afiliación, y de la condición de cotizante o no, a una entidad gremial, permitiría monitorear estas importantes transformaciones a través de las encuestas.

## **5. Autoempleados**

A medida que se restringe el acceso a empleos “regulares”, el autoempleo deviene uno de los medios principales para entrar o mantenerse en el mercado. De continuar las actuales tendencias al crecimiento de la informalidad, también irán en aumento los requerimientos de antecedentes útiles para el diseño y la implementación de políticas de apoyo a estos sectores. Las encuestas de hogares pueden aportar parte de esos antecedentes a través de datos que permitan el examen pormenorizado de la situación de los autoempleados. Además de la ya mencionada investigación del acceso a prestaciones sociales básicas, a la participación en asociaciones profesionales y a los cambios en su trayectoria ocupacional, es conveniente ampliar la información acerca de las condiciones en las que se realiza la actividad económica, al menos en lo que se refiere a si se lleva a cabo en un local o en forma ambulante y, en el primer caso, a la propiedad o no del local. Paralelamente, aunque con menor prioridad, es deseable registrar el carácter más o menos familiar de la microempresa indagando acerca de la participación en la misma de uno o más familiares directos.

## **6. Servicios personales y sociales**

En las últimas dos décadas, gran parte del crecimiento del empleo en los países de América Latina se registró en las ramas correspondientes a servicios personales y sociales. Una alta proporción de las actividades que allí se desarrollan constituyen equivalentes pagos de labores domésticas (consideremos, por ejemplo, el lavado de ropa como servicio personal y el cuidado de los niños en guarderías como servicio social). Como tales, su estabilidad y nivel de retribuciones están fuertemente expuestas a los

ciclos económicos, teniendo en cuenta que, ante una baja de sus ingresos, los hogares tienden a reducir sus gastos y asumir esas tareas a costa de un mayor esfuerzo de sus miembros. Por ende, una parte importante de la comprensión de los mecanismos que favorecen la precariedad y la inestabilidad laboral pasa por el examen de las fluctuaciones en la demanda de estos servicios, las que a su vez dependen del comportamiento de los hogares con respecto al desempeño de las tareas correspondientes. La investigación a través de las encuestas de las actividades que se llevan a cabo dentro del hogar arrojaría información valiosa para la comprensión de dichos mecanismos.

## **B. Vínculos con la sociedad. Fuentes de seguridad y protección**

En lo que sigue seleccionamos dos áreas de indagación de los activos y las correspondientes estructuras de oportunidades a través de las encuestas de hogares: el capital social instalado en las relaciones familiares y comunales y los sistemas de protección y seguridad que operan desde el Estado.

La naturaleza de los apoyos sociales que se derivan del funcionamiento de esas instituciones primordiales ha convocado recientemente la atención de especialistas preocupados por las consecuencias del debilitamiento de las certidumbres que operaban desde el mercado. Diseñadas para otros fines, las encuestas de hogares no han facilitado la labor de esos especialistas. El propósito de este acápite es explorar la potencialidad de estos instrumentos para la elaboración de indicadores que puedan servir como aproximaciones al estudio del capital social y a las protecciones y seguridades que se derivan del funcionamiento del Estado. Para su desarrollo, nos apoyaremos esencialmente en los resultados de los estudios contenidos en el libro “Activos y Estructuras de Oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay”, Kaztman (coord.) (1999) y, en especial, en el capítulo III de ese libro, elaborado por Carlos Filgueira, de donde se extraen la mayoría de las ilustraciones.

### **1. La noción de capital social**

Sin entrar al amplio debate que se ha generado en las ciencias sociales acerca de la naturaleza y los límites de esta noción, definiremos el capital social de una persona  $x$  como su capacidad para movilizar la voluntad de otras personas en su beneficio sin recurrir a la fuerza o a la amenaza de fuerza. Para precisar los alcances de la noción, conviene señalar que el monto de capital social que puede movilizar una persona está en relación directa con tres factores. Uno de ellos es la extensión de las obligaciones o derechos que generan la expectativa de recibir recursos de otras personas. Otro es la intensidad de los lazos que vinculan a las personas en las redes y la fuerza de las normas que regulan sus interacciones, lo que tiene que ver con la mayor o menor importancia de las sanciones que se aplican a los que no cumplen con las expectativas de reciprocidad. El último factor refiere a la significación de los recursos que circulan en las redes, en términos de su mayor o menor capacidad para facilitar el logro de las metas de los miembros.

Este tipo de activo es el menos alienable de todos los capitales y sus usos se encuentran fuertemente imbricados y acotados por la propia red de relaciones que define dicha forma de capital. A diferencia del capital físico que se instala en derechos, y del capital humano que se instala en las personas, el capital social se instala en las relaciones. Este hecho hace difícil el traslado de capital social cuando las personas abandonan la estructura que opera como reservorio del mismo.

Así planteada, la investigación del capital social como activo de las personas parecería escapar a las posibilidades de las encuestas de hogares tal como han sido configuradas en la mayoría de los países de la región. Sin embargo, como veremos, es posible construir algunas aproximaciones a indicadores de usos y fuentes de capital social.

## **a. Usos de capital social**

### *i. El capital social y la inserción en el mercado laboral*

Algunas encuestas de hogares de la región incluyen información sobre las vías a través de las cuales los respondientes obtuvieron información o contactos que facilitaron la obtención de su actual o último empleo. Estudios basados en esos datos han permitido observar que, particularmente para los jóvenes que buscan trabajo por primera vez, la movilización de redes sociales es la vía más frecuentemente utilizada para incorporarse al mercado laboral. Parece razonable afirmar que la constatación del logro de esos recursos a través de conocidos, amigos y/o familiares es una señal de la existencia de capital social.

Al considerar la utilidad de esta información, debe tenerse en cuenta que, al igual que otros potenciales indicadores de capital social que vamos a examinar a continuación, la no utilización de ese activo no indica que la persona no lo posea. Esto es, ya sea por la confianza en la demanda de sus calificaciones o por una estrategia personal que busca reservar intacto el stock de capital social para otros propósitos o para situaciones de emergencia, muchas personas que están en condiciones de obtener información y ayudas a través de sus redes optarán por otras vías para conseguir empleo.

Una segunda observación es que cada vez que se utiliza capital social alguien lo consume y alguien lo acumula. Algunas personas están en mejores condiciones que otras para proporcionar información y contactos que facilitan la obtención de empleos. El ejemplo más corriente es el de los políticos y sus estrategias clientelísticas funcionales al mantenimiento o acumulación de poder. Una posibilidad de rescatar esta otra cara del capital social (la de la acumulación) sería indagando si durante un período de referencia determinado, el respondiente ha proporcionado información o contactos que han permitido a otros el logro de algún empleo.

La categoría de “trabajador sin remuneración” es, adicionalmente, otro posible indicador de movilización de la fuerza de trabajo basados en estructuras de normas y autoridad al interior de la familia. Pero lo más importante de esta consideración, es que el trabajo sin remunerar implica algún tipo de vínculo familiar fuerte, así como normas y relaciones de autoridad capaces de sostener el compromiso y las transacciones entre los miembros de la familia que hacen posible la actividad productiva sin retornos económicos. Por esta razón, la presencia del “trabajador familiar sin remuneración” parece indicar mejor el capital social propio de las relaciones intrafamiliares, relativas al grado de estabilidad, integración y composición del hogar, que aquel que corresponde a interacciones que se producen fuera del entorno familiar. Empíricamente, la frecuencia de hogares con “trabajadores sin remunerar” es independiente del nivel socioeconómico de los hogares, pero está fuertemente asociada con el grado de integración de la familia medido por el grado de completitud y estabilidad familiar. Datos sobre Montevideo muestran que, independientemente de su nivel de ingresos, la probabilidad de encontrar una proporción mayor de familiares sin remunerar crece en la medida en que la familia presenta rasgos estructurales que tradicionalmente se asocian con una mayor integración.

### *ii. El capital social y la utilización de la vivienda*

Por la amplitud de sus funciones potenciales, la posesión de una vivienda es uno de los recursos más importantes de los hogares en situación de pobreza o en riesgo de caer en la pobreza, y las formas de su utilización constituyen un campo privilegiado para la exploración del capital social. Por un lado, porque es una vía para reforzar los vínculos con parientes y amigos ofreciéndoles refugio cuando carecen de techo (“nesting”). Por otro, porque la propiedad de una vivienda induce a los miembros del hogar a invertir en su comunidad.

Debido a su alto costo unitario, y por la elevada participación que suelen tener los arriendos en el presupuesto total de los hogares, la vivienda es un bien estratégico, sobre todo en las primeras etapas de

vida de la familia. Por ende, no puede sorprender que sea un campo preferencial para el despliegue de mecanismos de capital social de carácter intergeneracional. En un estudio reciente, referido a una muestra de jóvenes de 15 a 29 años de Montevideo y Canelones, se encontró que un 42% de los jóvenes emancipados residían en viviendas que eran predominantemente propiedad de padres y suegros y, en menor medida, de otros parientes y amigos. Un 14.8% directamente vivían con sus padres, un 16.7% ocupaban viviendas independientes con permiso de sus familiares o amigos, en tanto un 2.4% arrendaban las viviendas y un 8.9% eran copropietarios junto con sus padres<sup>8</sup>.

El desempeño de los jóvenes en el mercado inmobiliario se encuentra mediatizado tan fuertemente por la institución familiar que no se podría entender la lógica que sigue la pareja joven para resolver el problema de residencia sin considerar los apoyos que le brindan la familia de origen y las redes de parentesco. Incluso, la formación de la pareja joven en muchos casos no se produciría o, eventualmente, sería diferida de no mediar estos apoyos. En cuanto a la población adulta, los resultados de las encuestas de hogares muestran igualmente la importancia que tienen las redes en las soluciones habitacionales, incluso en familias constituidas de larga data.

Hay tres variables provenientes de dicotomías generadas a partir de la variable tenencia de la vivienda que merecen ser exploradas como indicadores de capital social. Una se refiere a la forma de tenencia “reside con permiso del dueño”, otra a “arrendatario” y la tercera a “inquilinato en pieza”. Un breve comentario a propósito de estos indicadores.

Usufructo de la vivienda con permiso del propietario mide, sin duda, alguna forma de capital social. No obstante, los mismos estudios sobre la tenencia de la vivienda muestran que son muchas las personas que llegan a ser propietarios gracias a la disponibilidad de ayudas familiares de diferente tipo (ahorro en planes de vivienda, pago de cuotas, garantías hipotecarias, etc.). Las categorías “arrendatarios”, así como “inquilinato en pieza”, estarían señalando en cambio una insuficiencia en capital social. Por lo general, esta última condición de tenencia está asociada a una carencia extrema de contactos, la que se manifiesta en la imposibilidad de disponer de otras personas que puedan officiar como garantía de arriendo para la vivienda.

Adicionalmente, la convivencia de más de un hogar en la misma vivienda, es otro indicador que supone determinado tipo de arreglos entre individuos y hogares.

### *iii. Capital social y las redes familiares*

Finalmente, diferentes tipos de ayuda familiar, establecidos a partir de relaciones de parentesco, permiten identificar cuatro indicadores adicionales de capital social, según si se presta o se recibe ayuda, y de acuerdo al monto de la misma<sup>9</sup>. Dado que el monto de la ayuda estará fuertemente asociado al nivel económico de los hogares, se deberán realizar los controles correspondientes o, en su defecto, trabajar solamente con los indicadores simples que miden la existencia o no de ayudas.

En términos de fortaleza de los vínculos, las redes familiares suelen constituir un segundo anillo de capital social después de la familia/hogar. Por lo general, la información recogida en las encuestas de hogares no permite investigar la existencia y características de estas redes, aunque en algunos casos se investiga el monto de ingresos recibido por un hogar proveniente de ayudas familiares, contribuciones por divorcio o separación o ayudas de otros hogares. El significado de estas contribuciones no es unívoco, puesto que las transferencias por divorcios o separaciones pueden originarse en una obligación

<sup>8</sup> Filgueira, C. y Amoroso G. “*Condiciones habitacionales de la juventud: elementos para el diseño de una política de vivienda*”, CEPAL, Oficina de Montevideo, LC/MVD/R.148.Rev.1, Montevideo, Uruguay, 1997.

<sup>9</sup> Aquí también se presentan problemas similares de las variables “proxy”, por cuanto las Encuestas de Hogares registran en la misma pregunta ayudas familiares, remesas del exterior y otro tipo de ingresos provenientes, por ejemplo, de transferencias por divorcio, pensiones alimenticias, etc.

cuyo incumplimiento es penado por ley, mientras que las ayudas restantes usualmente son voluntarias y por ende más acordes con la movilización de un capital social. A su vez, las encuestas de ingresos y gastos, investigan los regalos y las ayudas periódicas recibidas de otros hogares sin diferenciar si éstos corresponden a redes familiares, a círculos de amigos, de vecinos o a otras categorías de hogares con los cuales la familia mantiene algún tipo de relación.

### **b. Indicadores potenciales de fuentes de capital social en las familias**

Cualquiera sea el activo que se considere, su examen debe tomar en cuenta la edad de las personas y su posición en la organización del hogar. La edad es un proxy de la etapa en la que se encuentran las personas en el proceso de acumulación de activos. La posición en el hogar, es un proxy del peso relativo de los activos propios en relación a los activos del hogar. Se puede afirmar que la mayoría de los jefes de hogar han agotado su proceso de acumulación de activos y dependen mucho más de su propio stock que del que pueden derivar de la movilización de los recursos de los miembros de sus hogares. En esos casos, su propio portafolio de activos constituye una buena base para anticipar tanto su éxito en el aprovechamiento de las oportunidades del mercado de trabajo como de las que se desprenden de su entorno comunitario y de la oferta de bienes y servicios que provee el Estado. Pero en el caso de los niños y de los jóvenes no emancipados, sus activos principales son aquellos que se derivan del portafolio que han logrado armar sus padres.

Las siguientes son algunas de las características de la familia que pueden operar principalmente como fuente de capital social para los hijos del jefe.

#### *i. Clima educativo del hogar*

El capital humano incorporado por los miembros del hogar es un indicador del tipo y naturaleza de los contactos y de la calidad de la información que fluye a través de las redes. En la edición 1997 del Panorama Social de la CEPAL se presentan datos que muestran que, promedialmente, cuando el clima educativo de la familia es mayor a los 10 años de escolaridad, los ingresos en las mismas ocupaciones son un 30% superiores a los de 9 o menos años de escolaridad (el indicador del clima educativo del hogar se construye como promedio de los años de estudio alcanzados por los miembros de la pareja o de los miembros del hogar por encima de cierto nivel de edad).

Este resultado es interpretado como una consecuencia de los mejores contactos familiares que caracterizan a los hogares con mayor clima educativo, lo que permitiría tratar a esta última variable como un importante predictor de la transmisión intergeneracional de activos que facilitan logros ocupacionales y de bienestar.

Aun cuando esta interpretación es discutible (son varias las explicaciones alternativas que podrían dar cuenta de los mismos resultados), es razonable sostener que la calidad de los contactos y la información varía en relación directa con el nivel educativo, y que tales recursos se transmiten de una generación a la siguiente.

#### *ii. Contactos derivados de la participación en el ámbito laboral*

Evidencias provenientes de estudios sobre redes sugieren que los niveles de información y contactos mejoran cuando las empresas en que trabajan los individuos tienen una composición más heterogénea (número de niveles del escalafón, especialización, y complejidad de la jerarquía) y cuando es mayor la antigüedad en el trabajo. Tomando como indicador “proxy” de heterogeneidad el *tamaño de la empresa*, medido por el número de empleados, y como antigüedad, el *número de años* en el trabajo actual, es posible construir un índice sumatorio simple compuesto por ambas dimensiones para todos los miembros adultos del hogar. Una medida de este tipo no conoce antecedentes equivalentes a los que poseen los indicadores de clima educativo y carece por lo tanto de elementos de validación previos.

### *iii. Capital social derivado de las características de la estructura familiar*

A diferencia del “clima educativo familiar” o del “tipo de inserción laboral de sus miembros”, el capital social familiar es entendido en este caso como los activos que provienen del tipo de relaciones familiares, en particular, con respecto a las dimensiones de estabilidad y completitud de la familia. Existe abundante evidencia en el sentido que las variaciones en la estructura familiar se asocian a variaciones en su capacidad de socialización y, en general, a su aptitud para proveer protección y seguridad a sus miembros. Son pertinentes, a este respecto, los estudios sobre la naturaleza, tendencias y consecuencias de las uniones consensuales, los divorcios, las separaciones, la jefatura femenina sin cónyuge en hogares con niños, los nacimientos concebidos fuera del matrimonio, la maternidad temprana, los hogares reensamblados y la convivencia de niños con padres no biológicos. Sin embargo, la mayoría de los trabajos sobre las consecuencias de la estructura familiar sobre las condiciones de vida de las nuevas generaciones han puesto el acento sobre los logros educativos de los niños y la desafiliación institucional de los jóvenes con respecto al sistema educativo y al mercado laboral, y no sobre la transmisión de capital social.

Pese a la escasez de estudios sobre transmisión intergeneracional de capital social (contactos e información) ligados a variaciones en las estructuras familiares, es dable suponer que, a igualdad de otras condiciones, los hijos de hogares incompletos contarán con menos recursos de este tipo que sus pares de hogares completos. Ello se debe al hecho que la ausencia de uno de los cónyuges implica por lo general que las redes familiares son menos extensas que cuando están ambos cónyuges, en otras palabras, menor número de tíos, abuelos, primos, etc., todos ellos potenciales proveedores de ayudas y contactos. El carácter más o menos estable de las relaciones de pareja también operaría en la misma dirección, teniendo en cuenta que la continuidad del vínculo aumenta las expectativas de que éste funcione como transmisor efectivo de recursos.

Con pocas excepciones (una de ellas la EDS de Argentina), la información disponible en las encuestas de hogares no permite generar medidas que permitan identificar los padres biológicos de los menores presentes en el hogar. También es excepcional que las encuestas brinden la posibilidad de identificar núcleos familiares dentro de hogares, como lo hace, por ejemplo, la encuesta CASEN en Chile. En general, con la información disponible en los registros continuos oficiales sólo es posible distinguir entre los hogares donde el jefe está casado, aquellos donde la unión con su cónyuge es consensual y aquellos donde uno de los cónyuges está ausente. Esta situación plantea un problema de invisibilidad estadística alrededor de las importantes transformaciones que se están operando en la estructura familiar (téngase en cuenta, por ejemplo, el crecimiento de las tasas de divorcios y separaciones de las últimas tres décadas en los países de la región y la tendencia paralela a la formación de hogares reconstituidos o reensamblados), lo que ciertamente representa un obstáculo importante para el progreso del conocimiento sobre las consecuencias sociales de las transformaciones de las estructuras familiares.

### **c. Algunas características del contexto comunitario como fuente de capital social**

El contexto comunitario es una fuente de capital social en varias de sus formas. La eficiencia de las normas que regulan el comportamiento en el entorno social inmediato a los hogares está directamente vinculada con el nivel de confianza en las relaciones entre vecinos, nivel que, además de ser un indicador de bienestar en sí mismo, está positivamente asociado a la realización de emprendimientos colectivos. Por otra parte, para los individuos de los sectores más humildes de la sociedad, la probabilidad de interactuar fuera del mercado con personas en mejores condiciones socioeconómicas varía en relación directa, por un lado, con las oportunidades de acceso a contactos y recursos de información de calidad más elevada que aquellos a los que tiene acceso en vecindarios homogéneamente pobres y, por otro, con las oportunidades de exposición a modelos de rol, que a través de sus condiciones de vida y de sus

estrategias de movilidad, ilustran sobre formas de alcanzar niveles razonables de bienestar utilizando la estructura de oportunidades existente.

Lo anterior es sólo una breve introducción para incorporar el tema de las desigualdades, segmentaciones y segregaciones en el contexto social. Las encuestas de hogares han sido sometidas a una detallada evaluación acerca de sus virtudes y limitaciones para el estudio de la desigualdad en la distribución del ingreso, por lo que ese tema no será tocado aquí. En cambio, me referiré a dos dimensiones del contexto comunitario que a mi entender tienen fuerte impacto en la capacidad de los hogares de menores recursos para enfrentar los desafíos que plantea el acceso al bienestar. Me refiero a la segmentación educativa y a la segregación residencial.

### *i. Segmentación educativa*

No hay duda que en economías que se sustentan más y más en el conocimiento, el sistema educativo se convierte en el canal por excelencia de movilidad social. La deserción de amplios sectores de las clases medias del sistema de educación pública, proceso que se verifica en la actualidad en muchos países de la región, está dando lugar a subsistemas educativos nítidamente diferenciados en cuanto a la composición social de los estudiantes y a la calidad de la enseñanza.

Los resultados de la profundización de estas situaciones constituyen obstáculos importantes para el logro de las metas de integración social sobre bases de equidad proclamadas por la mayoría de los gobiernos de la región. Pero sin entrar a examinar las múltiples consecuencias de este fenómeno para el funcionamiento de la sociedad, importa subrayar aquí que, desde el punto de vista del contexto comunitario como fuente de capital social, la segmentación educativa implica un progresivo debilitamiento de las oportunidades de interacción en condiciones de igualdad entre niños y jóvenes de distinto origen social y, como tal, una reducción en las oportunidades de acumulación de capital social para aquellos que provienen de los hogares más desfavorecidos.

En aquellos países donde existe educación primaria y secundaria pública y privada, y las fuentes regulares de información investigan esa distinción, es posible construir un índice de segmentación educativa en base al cruce entre niños clasificados, por un lado, en base al ingreso per cápita de sus hogares y, por otro, su asistencia a establecimientos públicos o privados y, en los casos en los que se registre la información, gratuitos o pagos.

Por supuesto, la distinción entre educación pública gratuita y privada paga no agota los problemas de segmentación educativa. Por ejemplo, los contribuyentes de pequeños condados estadounidenses, tengan o no hijos en edad escolar, llegan a pagar importantes sumas anuales de impuestos específicamente dirigidos al mantenimiento de las escuelas públicas del condado. Como la misma magnitud de los impuestos asegura una composición social relativamente homogénea de esas unidades administrativas, el carácter público y gratuito de esa educación simplemente consolida la segmentación educativa ya presente en la fragmentación territorial. Esta es una ilustración extrema de cómo la educación pública gratuita también puede ser segmentada, cuando los vecindarios ya lo son.

Pese a estas complejidades para lograr un buen indicador de segmentación educativa, la importancia de las consecuencias de estos fenómenos sobre la integración social y sobre la reproducción de las desigualdades justifica una fuerte inversión en la construcción de medidas comparables basadas en los datos de las encuestas de hogares.

### *ii. Segregación residencial*

Como mencioné anteriormente, los fenómenos de segregación residencial se asocian a la mayor o menor probabilidad de formación de espacios de sociabilidad informal entre individuos de niveles socioeconómicos diferentes. Algunos estudios comienzan a constatar la existencia de un impacto



significativo de la composición social de los vecindarios sobre los comportamientos de riesgo de niños y jóvenes (deserción y rezago escolar, desafiliación institucional y maternidad adolescente)<sup>10</sup>. Aunque lejos de ser conclusivas, tales evidencias inducen a sospechar que, para los estratos populares urbanos, la homogeneidad en la composición social de sus vecindarios es un factor que tiende a empobrecer la capacidad comunitaria para generar el tipo de capital social que facilita el logro de metas individuales o colectivas.

La construcción de medidas de segregación residencial no encuentra mayores obstáculos analíticos en las encuestas de hogares, dado que éstas indagan con suficiente profundidad variables -como el ingreso per cápita de los hogares, sus niveles promedio de educación o el porcentaje de jefes con status ocupacional alto-, que permiten elaborar índices de homogeneidad/heterogeneidad social en los barrios de las ciudades. En rigor, las limitaciones se relacionan más con los criterios de selección y con el tamaño de las muestras. A este respecto, los dos problemas principales para avanzar en el campo de la medición de la segregación residencial urbana tienen que ver, por un lado, con la identificación de vecindarios que, además de poder ser localizados en base a la información que recogen las encuestas, tengan límites reconocidos, al menos por los residentes. Por otro, con la representatividad muestral de los barrios. Esto es, aun en las ciudades donde la clasificación de los hogares por barrios, segmentos censales, o cualquier otra división administrativa con “existencia real” pueda ser construida con los datos de las encuestas, se plantean problemas de representatividad muestral cuya gravedad depende de la medida en que se tomaron en cuenta esas unidades entre los criterios para la selección de la muestra. A modo de ejemplo, cuando estudiamos este problema en Montevideo, a los efectos de contar con un número suficiente de casos para cada barrio tuvimos que agregar tres años de la encuesta, justamente porque esas unidades territoriales no habían sido consideradas dentro de los criterios muestrales.<sup>11</sup>

En la construcción de indicadores sobre segregación residencial se deben tomar al menos dos previsiones adicionales. La primera es la consideración de los condominios amurallados o las comunidades enrejadas, que disponen de tecnologías y recursos para garantizar el aislamiento de los residentes con respecto a su entorno social, aunque la distancia física sea reducida. La segunda toma en cuenta el hecho de la existencia de sociedades latinoamericanas en las que la interacción social todavía está dominada por patrones normativos tradicionales que regulan las relaciones entre las clases y legitiman las pretensiones de superioridad de una sobre otra, lo que ocurre usualmente en sociedades con importantes clivajes étnicos. En esos casos, la distancia física no constituye ni condición suficiente ni necesaria para garantizar el mantenimiento de las distancias sociales.

### *iii. Otros indicadores de segmentación comunitaria*

Otros indicadores de desigualdades y segmentaciones que hacen a la integración de las sociedades pueden construirse alrededor de la cobertura de previsión social (tomando en cuenta el cruce entre los ingresos de los hogares por quintiles y la existencia o no existencia de aportes jubilatorios), de la seguridad pública (en algunos casos es posible investigar a través de las encuestas de ingresos y gastos, los gastos en seguridad según niveles de ingreso), o del transporte (uso de transporte público o privado según ingresos). Por falta de información, resulta mucho más difícil construir indicadores de segmentación en torno a las formas de recreación y esparcimiento.

---

<sup>10</sup> Ver Kaztman R., *El vecindario importa*, Oficina de la CEPAL en Montevideo, 1999.

<sup>11</sup> Para una descripción detallada del procedimiento seguido en la investigación citada, ver Kaztman (1999), p.266.

### ***1. Otras posibles fuentes de protección y seguridad para personas y hogares, que se pueden investigar a través de las encuestas de hogares***

Fuera de los niveles de desigualdad, segmentación y segregación en las sociedades, las personas y los hogares pueden disfrutar de distintos niveles de seguridad y protección ante contingencias imprevistas. Los lazos a través de los cuales se transmiten esos recursos de seguridad y protección se establecen con redes de amigos, familiares, y con instituciones públicas y privadas. Por supuesto, frente a Estados que se repliegan en sus funciones de protección, familias que se desarticulan y comunidades que se segmentan, muchas personas buscarán satisfacer esas necesidades reforzando su participación e involucramiento con organizaciones religiosas, de música popular, deportivas, etc., las que además suelen proveer identidad y sentido de pertenencia. En general, resulta conveniente distinguir entre aquellos recursos cuya obtención depende de arreglos de reciprocidad de aquellos que son exigibles por cuanto constituyen derechos ciudadanos cuya realización no depende de contingencias específicas. En la medida que las incertidumbres en el mercado de trabajo van cubriendo y permeando nuevos segmentos de población, aumenta la valoración de aquellos vínculos que garantizan cierta estabilidad de recursos para el hogar.

A modo de ilustración de las potencialidades de las encuestas de hogares para la construcción de indicadores en este campo, a continuación se proponen un conjunto de medidas referidas, principalmente, a transferencias o servicios que reflejan la vigencia de vínculos relativamente estables entre los hogares y el Estado. Pero además se incluyen otros activos de los hogares, tangibles e intangibles, cuya presencia suele garantizar un mínimo de estabilidad y capacidad de resistencia frente a contingencias económicas desfavorables.

#### **a. Presencia de al menos un jubilado o pensionado en el hogar**

Las encuestas de hogares recogen esta información. El indicador pretende medir la existencia de al menos un ingreso fijo en el hogar. Para cada uno de sus miembros, el nivel de seguridad que traduce el indicador estará en relación directa con el peso relativo de los ingresos por jubilación o pensión sobre los ingresos totales del hogar, así como su valor absoluto. Considerado como indicador a nivel nacional (por ejemplo, la proporción de hogares con esas características), el indicador refleja la confluencia de características de la estructura demográfica del país, de la cobertura del sistema de pensiones, así como de la forma de composición de los hogares. En el caso uruguayo, la importancia de la presencia de jubilados o pensionados en los hogares se refleja entre otras cosas, en el hecho que para el año 1997 los hogares pobres constituían el 15.5% del total urbano, pero excluyendo las pasividades la cifra se elevaba al 43.1%.<sup>12</sup>

#### **b. Presencia de al menos un profesional o técnico en el hogar**

El nivel educativo determina el tipo de vínculo que pueden establecer las personas con las instituciones de la sociedad y con el mercado de trabajo, pero es también un determinante crecientemente importante de las probabilidades de acceso a redes donde circulan recursos importantes para la movilidad social y el logro del bienestar. El indicador puede ser sustituido por años de educación de algún miembro adulto del hogar, partiendo de un umbral de logros educativos que garantice razonablemente el acceso a las ocupaciones que ofrecen condiciones adecuadas de trabajo. Por ejemplo, en el caso de Montevideo, los datos de la encuesta de hogares para 1996 permitían constatar que el nivel educativo a partir del cual una mayoría de jóvenes trabajadores entre 20 y 29 años podía mantener una familia mínima (esposa e hijo) fuera de la pobreza era de 17 años de estudio.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Ver Kaztman (coord.) (1999), op.cit., cuadro III.24, pag.257.

<sup>13</sup> Kaztman (1996), Marginalidad y Pobreza en Uruguay, Revista de la CEPAL.

**c. Presencia de al menos una persona ocupada, con beneficios sociales, en el hogar**

En la mayoría de los países de la región, la cobertura de riesgos de salud, de vacaciones, de seguro de desempleo, previsión social, etc. está asociada al empleo asalariado con contrato, de modo que en los países cuyas encuestas no investigan acceso a beneficios sociales suele ser posible utilizar como proxy la existencia o no de un contrato de trabajo, aunque habría que constatar en cada caso si el contrato debe ser indefinido o no para que el trabajador tenga derecho a esos beneficios. Una estimación gruesa de las grandes variaciones que se encuentran entre los países de América Latina con respecto a la cobertura de seguridad social se desprende de una recopilación de datos realizada por C. Mesa Lago para 1980. En ella se verificaba que, para 8 países de la región, la proporción de la PEA cubierta por la seguridad social variaba entre 20 y 70%<sup>14</sup>.

**d. Presencia de un miembro ocupado en el sector público en el hogar**

El empleo público suele ser mucho más estable que el privado y, al menos en Uruguay, el 100% de sus miembros están cubiertos por los sistemas de protección y seguridad.

**e. Miembro de un hogar donde el jefe es propietario de la vivienda**

La propiedad de la vivienda constituye un activo de gran importancia en términos de seguridad, ya sea como indicador de la existencia de un patrimonio físico del hogar, como ámbito para el desarrollo de actividades productivas, como garantía de créditos, como renta a través del alquiler de toda o parte de la vivienda, o, como se mencionó anteriormente, como recurso para acumular capital social. Resulta fácil intuir la importancia de la vivienda como elemento de seguridad para las familias cuando se consideran las situaciones de jefes de hogar desempleados que, al no ser propietarios de la vivienda que habitan, están expuestos al riesgo de quedar sin techo.

---

<sup>14</sup> Mesa-Lago C., "Alternative Strategies to the Social Security Crises: socialist, market and mixed approaches", en Mesa-Lago (ed.), *The crisis of social security and health care*, University of Pittsburg Press, 1985.

## ANEXO

### ACTIVOS Y ESTRUCTURAS DE OPORTUNIDADES: Definiciones, clasificaciones y comentarios.

#### I. La noción de activos

Por activos se entiende el conjunto de recursos, materiales e inmateriales, sobre los cuales los individuos y los hogares poseen control, y cuya movilización permite mejorar su situación de bienestar, evitar el deterioro de sus condiciones de vida, o bien disminuir su vulnerabilidad. Si bien los recursos que manejan las personas y los hogares son múltiples<sup>15</sup>, desde el punto de vista de este enfoque, sólo aquellos que permiten el aprovechamiento de las estructuras de oportunidades del Estado, del mercado y de la comunidad se constituyen en activos. Una derivación de esta premisa, es que la posibilidad de convertir recursos en activos está fuertemente condicionada por los particulares estilos de desarrollo de los países, por la naturaleza y cobertura de los programas que se promueven desde el Estado y por las características del tejido social de la comunidad y de las familias. Otra derivación, es que el análisis micro-social de los recursos de los hogares y de las personas y de sus estrategias de movilización, no puede hacerse con independencia del análisis macro-social de las transformaciones de las estructuras de oportunidades<sup>16</sup>.

#### A. Clasificación de activos

La siguiente clasificación de grandes tipos de activos toma en cuenta las diferencias entre sus lógicas de producción y reproducción, entre sus usos, así como los atributos diferenciales que tienen impacto en las posibles estrategias de acumulación, consumo, adquisición, protección e inversión de dichos activos. Se proponen tres tipos de activos básicos:

##### 1. Capital Físico

Dentro de este tipo se pueden distinguir dos modalidades, el capital financiero y el físico propiamente dicho.

El capital financiero se refiere a recursos tales como los ahorros monetarios, rentas y acceso a créditos, acciones, bonos, etc. La característica fundamental de este tipo de capital es su alta liquidez y multifuncionalidad. Conviene especificar que las formas de crédito accesibles a los sectores más vulnerables, si bien constituyen formas de capital financiero, se apoyan generalmente en capital social y son asequibles en forma limitada y para funciones específicas (el fiado en la despensa, el préstamo en situaciones de emergencia). Por supuesto, el acceso a la tarjeta de crédito (u otras formas de crédito formalizado y estandarizado) incrementa notoriamente las potenciales funciones y usos de este tipo de activos. Los activos financieros pueden ser considerados atributos de las personas que efectivamente disponen de control sobre su uso. Sin embargo, sus beneficios suelen extenderse, en mayor o menor medida, a otros miembros del hogar, dependiendo de la calidad de los lazos formales e informales que se establecen entre ellos.

---

<sup>15</sup> En rigor, su enumeración pormenorizada puede ser casi infinita, desde los más obvios como propiedades, ahorro, créditos, a otros menos obvios como amistades, pertenencia a organizaciones de ayuda mutua e incluso contenidos mentales que estimulan la búsqueda de logros, hasta elementos que, aunque lejanos, pueden ser percibidos y utilizados en tanto recursos, como el tiempo y la capacidad de movilidad geográfica.

<sup>16</sup> Si bien es uno de los principales atractivos del enfoque, la complejidad metodológica implícita en la afirmación anterior advierte acerca del carácter exploratorio del mismo. Esto es, la factibilidad empírica de trabajar simultáneamente a niveles micro y macro sociales, o de trabajar en un nivel sin perder de vista el otro, debe ponerse a prueba.

El capital físico se refiere básicamente de bienes materiales que incluyen la vivienda, animales, maquinarias, medios propios de transporte, etc. Este tipo de capital posee obviamente menor liquidez, aunque en muchos casos presenta un rango potencial de uso casi tan amplio como el capital financiero (especialmente si consideramos que el capital financiero tiende a ser escaso). Su más difícil alienación o consumo permite considerarlo como una forma de capital más estable, aunque también debe reconocerse que el mismo se “gasta” y requiere de mantenimiento de diversos tipos si no quiere ser consumido totalmente. Para los sectores pobres la vivienda y la tierra constituyen el capital físico por excelencia. Un atributo fundamental que diferencia entre sectores más y menos vulnerables lo constituye el estatuto de propiedad de la vivienda o la tierra (con gradaciones que admiten más valores que los que surgen de la propiedad, el alquiler, o el usufructo de facto). La mayor estabilidad de este tipo de capital -y de costo en muchos casos- constituye un elemento positivo para las percepciones de estabilidad, pertenencia de las familias a los entornos comunitarios más amplios, favoreciendo la planificación a largo plazo y la construcción de diversas formas de capital (especialmente social y financiero).

La alta dependencia que una familia o individuo desarrolla en torno a algunas formas de capital físico hace que un evento inesperado o su desvalorización súbita genere crisis serias y aumente fuertemente la vulnerabilidad de las unidades familiares afectadas. En esos casos, adquieren importancia las formas de seguro y protección.

## **2. Capital Humano**

El gran descubrimiento de los teóricos del desarrollo humano y económico en el último tiempo, el capital humano, posee aún menor liquidez que los anteriores, y su valor se encuentra expuesto a procesos de desvalorización ajenos al control del individuo o de la familia, lo que se hace patente a través de los efectos de la transformación productiva actual. Su uso más importante se encuentra en el acceso al empleo o autoempleo remunerado, actividades que a su vez constituyen fuentes adicionales de múltiples tipos de activos.

A nivel individual, el estado de salud, las calificaciones, destrezas y habilidades son atributos básicos de este tipo de activos, pero también lo son algunos contenidos mentales que envuelven motivaciones, creencias y actitudes. Uno de los contenidos mentales más importantes es el grado de convencimiento en la necesidad de hacer una inversión sostenida en la acumulación de activos a través de medios institucionales como condición para alcanzar las metas de bienestar que propone la sociedad. Ello implica creer, por un lado, en la accesibilidad efectiva de la estructura de oportunidades existente y, por otro, que transitando por esas estructuras es posible obtener los recursos requeridos para una integración plena a la sociedad<sup>17</sup>.

A nivel de los hogares, uno de los activos más importantes es la cantidad de trabajo potencial y sus cualidades y probabilidades de realización y valorización en el mercado dados los atributos educativos y de salud de cada uno de los miembros así como la capacidad colectiva de movilizarlos en forma articulada.

## **3. Capital social**

Pese a que esta noción ha tenido una amplia difusión y una aceptación generalizada, se encuentra todavía lejos de haber alcanzado el status de concepto, que supone la identificación de un fenómeno con causas y consecuencias únicas. Dentro de este enfoque, definimos capital social a niveles individual y grupal. En el punto B.1. del texto ya se ha hecho referencia a la definición de capital social individual. Basta agregar aquí que este tipo de activo es el menos alienable de todos los capitales y sus usos se

---

<sup>17</sup> Ciertamente, la consideración de contenidos mentales como activos de las personas plantea complejos problemas tanto analíticos, de medición, como de la disponibilidad en forma oportuna de la información necesaria.

encuentran fuertemente imbricados y acotados por la propia red de relaciones que define dicha forma de capital. A diferencia del capital físico que se instala en derechos, y del capital humano que se instala en las personas, el capital social se instala en las relaciones. Este hecho hace difícil el traslado de capital social cuando las personas abandonan la estructura que opera como reservorio del mismo.

A nivel grupal o comunitario, las dimensiones centrales del capital social refieren a las normas, a las instituciones y a la confianza. Los límites de la noción tienden, a este nivel, a confundirse con otras nociones, como la de capital cultural y capital institucional, este último referido a la densidad asociativa, a la extensión e intensidad de la participación, y a las sinergias interinstitucionales. Una característica importante del capital social instalado en una estructura es que las personas pueden beneficiarse del mismo aun sin contribuir a su acumulación y mantenimiento, como ocurre, por ejemplo, con los padres de alumnos que no participan en la asociación de padres del colegio, o con los vecinos recién llegados a un barrio.

En tanto refiere al problema de la confianza y la reciprocidad a nivel del intercambio de bienes y servicios no comodificables, el capital social puede adquirir un rol fundamental en el portafolio de activos familiares de grupos vulnerables y constituir un aspecto clave que viabiliza el uso más productivo de otras formas de capital, así como la acumulación de éstos.

### LA LOCALIZACION DE LOS RECURSOS

Los recursos que componen cada activo pueden estar instalados i) en las personas, como contenidos mentales o características físicas; ii) en la legislación y en las costumbres, como derechos sobre bienes materiales o inmateriales y sobre el acceso a servicios; iii) en los vínculos con personas e instituciones.

#### a. Recursos instalados en las personas

Hacen referencia fundamentalmente a los recursos humanos. Los recursos básicos son los conocimientos, destrezas y habilidades; los valores y actitudes relacionados con la disposición hacia el trabajo y la autodisciplina; el estado general de salud que condiciona la estabilidad e intensidad del uso de los conocimientos, destrezas y habilidades. Cuando la unidad que se analiza es el hogar, hay que añadir la disponibilidad de cada integrante para incorporarse al mercado de trabajo o para cumplir roles domésticos que posibiliten la inserción laboral de otros integrantes.

#### b. Recursos instalados en derechos

Se trata de derechos que definen el control sobre el uso y destino de bienes y el acceso a servicios. Pueden estar garantizados por la legislación o apoyados en usos y costumbres cuya observancia goza de consenso generalizado. Los derechos pueden afectar la tenencia de la vivienda, de bienes productivos (máquinas, herramientas, medios de locomoción, etc.), de bienes de consumo y también el acceso a servicios públicos y a la prestación de servicios específicos para aquellos que reúnen las condiciones que define la ley.

#### c. Recursos instalados en las relaciones

Se trata de recursos depositados en los vínculos que se establecen con otras personas. La fortaleza de esas relaciones, el monto de recursos que controla cada uno de sus miembros, el contenido de las normas y su eficiencia para regular el comportamiento de los actores involucrados, así como la capacidad personal para movilizar esos contactos hacia el logro de metas individuales y colectivas, tiene un efecto potenciador sobre otros recursos instalados en las personas y en los derechos.

## **B. *Precisando fronteras conceptuales***

Debido al hecho que alrededor de la noción de activos se manejan términos muy próximos en significado, es conveniente hacer un intento de precisar las fronteras entre ellos, en particular, con las nociones de recursos, capital, capacidades, estrategias y pasivos.

## 1. Recursos, activos y capital

Todos los bienes que controla un hogar, tangibles o intangibles, se consideran recursos. Se propone aplicar la idea de activo, en cambio, al subconjunto de esos recursos compuesto sólo por aquellos cuya movilización puede facilitar el acceso a los canales de movilidad y de integración social vigentes en un momento determinado. Esta concepción de "activos" no se corresponde al uso más amplio que le da, por ejemplo, Caroline Moser en su "Asset/vulnerability approach"<sup>18</sup>. Para Moser la idea de activos incluye recursos movilizables para enfrentar situaciones de riesgo que pueden articularse en estrategias de adaptación a circunstancias cambiantes, aun cuando dicha adaptación no implique ningún avance en cuanto a la probabilidad del hogar de acceder a los canales de movilidad e integración social. Mi impresión es que ese uso tiene al menos dos fuertes desventajas. En primer lugar, se hace difícil visualizar la utilidad de la noción de activos para la construcción de teoría cuando se pretende cubrir un significado tan amplio que abarca tanto los recursos utilizados en estrategias de sobrevivencia como aquellos utilizados en estrategias de movilidad e integración social, dado que el pasaje de noción a concepto implica un progresivo aislamiento de fenómenos con causas y consecuencias únicas. En segundo lugar, la vinculación de activos a canales de movilidad e integración social permite asociar el portafolio de recursos de los hogares a los grandes cambios en los mercados y en las estructuras productivas que son fuertes determinantes de las características de esos canales. Volveré sobre este punto más adelante.

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.

## 2. 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 activa 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 via 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.

---

<sup>18</sup> 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.

### 3. 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 ésta 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 una recomendación por 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.

### 4. 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 aquéllas que sí 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.



## II. La noción de estructuras de oportunidades

Las estructuras de oportunidades se definen como probabilidades de acceso a bienes, servicios o a actividades que inciden sobre el bienestar del hogar porque le facilitan el uso de recursos propios o le suministran recursos nuevos, útiles para la movilidad e integración social a través de los canales existentes. El término "estructura de oportunidades" alude a 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 el acceso a otras oportunidades. Como la capacidad de generación de ingresos es el recurso más importante para asegurar el bienestar de los hogares, los activos más valorados por la gente son aquellos que posibilitan el acceso a empleos de buena calidad. De hecho, la secuencia en el acceso a distintas oportunidades de bienestar tiende a organizarse de modo de maximizar la probabilidad de que los miembros del hogar se incorporen a actividades cuyos productos son valorados por el mercado. Para ello deben atender, principalmente, a los cambios en las calificaciones y habilidades requeridas vis a vis 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, lo que puede afectar opciones tan distantes al mercado como la elección del jardín de infantes de sus hijos.

El Estado, el mercado y la sociedad contribuyen, con funciones distintas e interconectadas, al grado de apertura y a la eficacia de los eslabonamientos de estas cadenas de oportunidades al bienestar. A manera de ilustración, estas funciones 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, teniendo en cuenta que su utilización permite un mejor aprovechamiento de los recursos humanos del hogar con la consecuente elevación de su 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, teléfonos, etc.), o la red de transporte. Todo ello incide en los hogares directamente, elevando su bienestar, e indirectamente, creando condiciones favorables a un aumento de la disponibilidad de su fuerza de trabajo y de la eficiencia en su utilización.

Pero hay formas menos visibles pero igualmente importantes a través de las cuales el Estado y las instituciones de la sociedad civil pueden actuar para facilitar el uso de los recursos propios del hogar. Una de ellas es apoyando la conformación de contextos apropiados para el buen uso de los recursos del hogar vía el fortalecimiento del capital social comunitario. Como se mencionó anteriormente, buena parte de ese capital se traduce en eficiencia normativa, en expectativas recíprocas que regulan y controlan la emergencia de conductas que ponen en riesgo la convivencia civilizada. El resultado es confianza en el vecindario y sentimientos de seguridad con respecto a la integridad física y a la propiedad. La desconfianza y la inseguridad, en cambio, llevan por un lado, a congelar recursos de los hogares que podrían dedicarse al bienestar, como cuando es necesario dejar a alguien para proteger la vivienda contra intrusos o acompañar a los hijos a la escuela para evitarles situaciones de riesgo. Por otro lado, activan mecanismos perversos de reproducción del clima de inseguridad a través de la deserción de los que cuentan con los recursos para movilizarse a otros barrios o localidades. Progresivas deserciones vacían el vecindario justamente de aquellos que han tenido más éxito en su incorporación al sistema global, lo que usualmente está asociado a una mayor capacidad de "voz"<sup>19</sup>.

---

19 Hirschman, Albert O. "Exit, Voice and Loyalty", Harvard University Press, 1970. Cambridge, Massachusetts. 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.

El ejemplo más claro de la segunda categoría de funciones es la provisión de oportunidades de educación gratuita por el Estado, cuya eficacia depende de la utilidad que muestren los correspondientes logros educativos para una incorporación plena a trabajos productivos. Pero también podemos ubicar en esta categoría a los créditos a las micro y pequeñas empresas, siempre que las formas de autoempleo para los que se conceden créditos permitan efectivamente mejorar las condiciones de bienestar del hogar en el contexto económico en que éstos operan. En ambos casos estamos refiriéndonos a problemas de ajuste entre la estructura de oportunidades que opera el Estado y las que operan en el mercado.

Si bien la posesión de ciertos activos puede ser determinante para la obtención de otros, las estructuras de oportunidades más importantes para el acceso a activos son las que surgen de la dinámica de funcionamiento del Estado, el mercado y la comunidad. Cada uno de estos órdenes institucionales brindan oportunidades de acceso a los recursos que en cada lugar y momento histórico se consideran necesarios para participar activamente en la vida de la sociedad.

### **A. *El Mercado***

Las transformaciones en las estructuras de oportunidades del mercado tienen una robusta tradición de análisis e interpretación en los países de la región. Gran parte de esa tradición se consolidó a través de los estudios acerca de la naturaleza y consecuencias del funcionamiento de los modelos de “desarrollo hacia adentro” o de “sustitución de importaciones”, puesto que tanto el crecimiento económico como las transformaciones productivas generadas por la expansión industrial y por el crecimiento del aparato estatal brindaron una amplia gama de experiencias propicias para el análisis de esas oportunidades.

Una vez instalados los patrones de crecimiento económico asociados a la globalización, el arsenal conceptual y metodológico que había decantado de aquellos estudios permitió una rápida caracterización de la naturaleza del nuevo modelo y de sus consecuencias sobre el mercado laboral. Al respecto se pudo observar, por un lado, que a medida que se consolidaba su vigencia se tornaba más clara la primacía que ejercían las estructuras de oportunidades asentadas en el mercado sobre las que dependían de los otros dos órdenes institucionales básicos (un ejemplo es la reducción de los espacios para el clientelismo político). Por otro, aunque se pueda suponer que a largo plazo el crecimiento económico asociado a la aceleración del cambio tecnológico, a la apertura de las economías, o a la reconversión productiva, ampliará las estructuras de oportunidades generadas desde el mercado, lo cierto es que algunos de los fenómenos que acompañaron esos procesos en los países de la región -como la mayor exposición a crisis económicas de origen externo, la reducción del empleo público, o la obsolescencia de determinadas ocupaciones y calificaciones por el cambio técnico- están produciendo el efecto contrario, esto es, una clara reducción de oportunidades reflejadas en una drástica elevación de los umbrales del desempleo estructural, mayor precarización y mayor inestabilidad en los empleos.

### **B. *La comunidad***

Contrariamente a lo que pasó desde el plano del mercado, desde el plano de la comunidad se avanzó muy poco para caracterizar las estructuras de oportunidades. El interés es más bien reciente, comprendiendo la identificación de las funciones que cumplen las formas asociativas de la “sociedad civil”, el aporte de las acciones colectivas de carácter solidario, y sobre todo, el tipo de activo denominado “capital social” articulado por relaciones interpersonales de apoyo mutuo generadas en base a principios de reciprocidad, como ocurre por ejemplo, en la organización familiar, la comunidad, los grupos étnicos o la religión. Cualquiera de estas formas constituyen una arena adicional de ampliación o reducción de las estructuras de oportunidades, independientemente de lo que ocurra en el plano del mercado.

La estructura de oportunidades de la comunidad tienen una fuerte función de integración de las personas y los hogares a la sociedad. Como se ha mencionado en el texto, los procesos de segmentación o segregación reducen las oportunidades de sociabilidad informal entre las clases y podrían incidir, en particular, en condiciones objetivas y subjetivas de aislamiento de los más vulnerables con respecto al curso modal de la sociedad (“mainstream”).

### **C. El Estado**

Por último, la estructura de oportunidades del Estado es una de las fuentes más significativas de activos de los hogares, que encuentra su expresión plena en los regímenes de bienestar. Brevemente se puede afirmar que la función del Estado como fuente de activos se manifiesta a través de una multiplicidad de dimensiones<sup>20</sup>. Entre las más importantes se pueden mencionar la de *estructurador*, que le permite definir los nexos entre fuentes, como en el caso del requisito de participación formal en el mercado de trabajo para asignar los beneficios de seguridad social, o de la provisión de asignaciones familiares exigiendo como contrapartida la asistencia escolar. Como *empleador*, facilitando el acceso a empleos estables y con plena cobertura de beneficios. Como *proveedor directo* de activos físicos y en recursos humanos, a través de la asignación de viviendas y de la educación y la salud pública, y como *proveedor indirecto*, facilitando el acceso a activos a través de los créditos para microempresas o para vivienda, o haciendo posible un uso más eficiente de los recursos de los hogares como en el caso de las guarderías infantiles. Finalmente, como *regulador* del funcionamiento de otras fuentes de activos, como es el caso de los controles sobre el funcionamiento del mercado y de las instituciones de la sociedad civil y sobre el uso de los espacios públicos.

---

<sup>20</sup> Un tratamiento detallado de estos puntos se encuentra en Filgueira C.H., “*Welfare and Citizenship: Old and New Vulnerabilities*”, y en Tokman V.E. y O'Donnell G., *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges*, University of Notre Dame Press, 1998.