

Métodos tradicionales, nuevos desafíos: la consideración de los aspectos intangibles en la medición de la pobreza y desigualdad urbana.

Resumen

La persistencia, diversificación y crecimiento de la pobreza, cuestionan los encuadres conceptuales para su estudio y los indicadores utilizados para su medición en torno a temas relacionados a las desigualdades. Nuevos aportes intentan explicar los actuales desafíos, y comienzan a abrirse espacios para la difusión de nociones más complejas y abarcativas como las de marginalidad, exclusión, vulnerabilidad social, segregación territorial. Proponen aproximarse a la realidad desde enfoques y métodos de medición que consideren la diversidad, el rol de los actores locales, el tipo de interacciones y las características de la estructura de oportunidades, como componentes claves del proceso de desarrollo.

The persistence, diversification and growth of poverty, challenge the conceptual frames for study and the indicators used for measurement on issues related to inequalities. New contributions try to explain the current challenges, and begin to open spaces for the diffusion of more complex notions such as marginalization, exclusion, social vulnerability, territorial segregation. Various authors propose to approach reality from focus and measurement methods to consider the diversity, the role of local actors, the type of interactions and the characteristics of the structure of opportunities, as key components of the development process.

Introducción

En las últimas décadas, la persistencia, diversificación y crecimiento de la pobreza, en gran parte de los países latinoamericanos, cuestionaron los enfoques utilizados para afrontar los desafíos del cambio de época. Cuestionamientos que adquirieron relevancia teórica y política, ante escenarios caracterizados por la incertidumbre e inestabilidad laboral, salarial y de ingresos, los cambios en las configuraciones de las familias, las modificaciones en la institucionalidad política, las transformaciones en las redes de seguridad social, las limitaciones a la ciudadanización, las mutaciones culturales que emanan de la difusión de la sociedad de la información y de las comunicaciones, la debilidad de las localidades inmersas en un proceso complejo de descentralización y globalización.

Por consiguiente, en el presente trabajo se describirá y comparará el recorrido teórico que la noción de pobreza ha evidenciado en las diversas perspectivas del estudio de la misma. En particular, se centrará la atención en aquellas aproximaciones que, tal como lo plantea De Souza Silva (2001:vi), intentan explicar las profundas, simultáneas y cualitativas transformaciones actuales con creatividad metodológica, osadía epistemológica, coherencia axiológica, coraje intelectual y compromiso social. Se parte de considerar que, en los nuevos contextos y realidades, son determinantes los encuadres conceptuales de pobreza y los indicadores utilizados para su medición en torno a temas relacionados a las desigualdades -sociales, económicas, políticas, territoriales-, relevantes como base operativa para el diseño de políticas sociales, y, en definitiva, como puntos de partida para la construcción de escenarios socioeconómicos y políticos propicios para la prevención de riesgos, la reducción de las condiciones de vulnerabilidad y los efectos negativos en las poblaciones ya vulneradas, hacia el logro de objetivos de equidad, igualdad de oportunidades y desarrollo de las capacidades individuales y colectivas.

De tal modo, se enfatizará en las dificultades que presentan las mediciones de la pobreza centradas principalmente en la privación de la falta de ingreso –que definen homogéneamente a una población heterogénea en cuanto a su dotación de activos-, basadas en conceptualizaciones definidas en escenarios donde, frente a la falta de derechos sociales, los pobres contaban con la comunidad, la familia, e incluso las relaciones clientelares; frente a un mercado de trabajo poco dinámico, el cuentapropismo y el sector informal eran un espacio de refugio; frente a la pobreza, las estrategias de sobrevivencia, las redes de reciprocidad, o las organizaciones vecinales constituían un respaldo; donde las carencias y el sacrificio se anclaban en expectativas comunes de una movilidad social intergeneracional a través de la educación y el trabajo.

Así, ante los actuales desafíos se resaltarán la pertinencia de los nuevos aportes que tratan de explicarlos a partir de espacios de debate que se abren para la difusión de nociones más complejas y abarcativas, como las de marginalidad, exclusión, vulnerabilidad social. Precisamente, una línea de discusión expresa el interés de científicos sociales en torno al concepto de vulnerabilidad, que procura dar cuenta del fenómeno de la pobreza, la desigualdad, el bienestar de los individuos y familias desde una mirada coherente y sistemática de conceptos y relaciones. Si bien, tal como lo expresa Kaztman:

(...) 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 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 (Kaztman, 2000:3).

Concepto y medidas de la pobreza en el cambio de época. Visiones en competencia.

La humanidad está experimentando un cambio de época, marcada por transformaciones veloces, cualitativas y simultaneas en las relaciones de producción y de poder. Toda cambio de época establece una competencia entre visiones del mundo en conflicto, por lo que conviven contradicciones y consecuencias de la lucha dialéctica entre los intereses y las influencias generados a partir de las premisas, promesas y compromisos de las distintas visiones (De Souza Silva, 2001).

En dicho momento de competencia entre visiones se encuentran las discusiones teóricas y metodológicas que se debaten en torno a la conceptualización y medición de situaciones de pobreza y desigualdad, sosteniendo elementos del viejo paradigma lineal y determinista que reduce la realidad a solo una de sus múltiples dimensiones, pero avanzando decididamente hacia observaciones, sistematizaciones, interpretaciones y aportes de una visión holística del mundo que permita aceptar las diferentes, complejas y frecuentemente contradictorias dimensiones de la realidad social.

Los enfoques y métodos tradicionales basados en el ingreso o el consumo.

El estudio de la pobreza, generalmente se reduce a los aspectos cuantificables, como el ingreso y el gasto en consumo, debido a las dificultades para medir otros elementos que podrían considerarse constituyentes de la noción de calidad de vida como lo son la libertad política, el respeto de los derechos humanos, la seguridad personal, la participación en la vida comunitaria (Feres y Mancero, 2001a).

En este esquema se ubica la definición de pobreza relacionada con la imposibilidad de acceder a la satisfacción de las necesidades que en la sociedad se consideran esenciales, universales y que comprenden una canasta mínima de consumo individual o familiar (alimentos, vivienda, vestuario, artículos del hogar) y el acceso a los servicios básicos (salud y educación, agua potable, recolección de basura, alcantarillado, energía y transporte público) (Beccaria y Minujin, 1991). Así, la pobreza y su magnitud dependen del número y las características de las necesidades básicas consideradas, tal como

plantea la CEPAL al definir en 1988 a la pobreza como “la situación de aquellos hogares que no logran reunir, en forma relativamente estable, los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros (...)” (CEPAL, 1988a en Feres y Mancero, 2001a:7).

En esta línea, Altimir considera que la pobreza es un síndrome situacional, asociado a un conjunto de aspectos: el bajo consumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable o informal en el aparato productivo, el desaliento y anomia, escasa participación en los mecanismos de integración social, y, en algunos casos, la vinculación a una escala particular de valores, diferenciada de la del resto de la sociedad (Altimir, 1979).

Los aspectos enumerados constituyen las condiciones que determinan un umbral mínimo o línea mínima considerada adecuada para que sea posible el desarrollo personal y convivir dignamente en sociedad. Representan, de tal modo, un juicio normativo, basado en evidencia objetiva; y absoluto, más allá de las condiciones del contexto en que se formulan, sin referirse al nivel de vida de algún grupo social específico (Altimir, 1999).

En esta definición normativa de pobreza absoluta se basan las mediciones de líneas de pobreza oficiales y las medidas de la pobreza que se derivan de ellas, utilizadas mayormente en los países de América Latina. Las mismas, son formuladas con el grado de objetividad y la severidad de carencias representados por la metodología utilizada en el trazado de las líneas de pobreza, y con el grado de aproximación a las reales situaciones de pobreza que admite la utilización del ingreso como métrica del bienestar (Altimir, 1999).

La noción de pobreza subjetiva se diferencia de la anterior por basarse en lo que una muestra representativa de la opinión pública considera como nivel aceptable de vida. Además, es relativa ya que combina la privación con la distancia social emergente de las desigualdades, es decir se formula en relación al nivel de vida promedio o prevaleciente de la sociedad. Desde esta noción de privación relativa, Peter Townsend estudia la magnitud de la pobreza en diferentes espacios y grupos de población del Reino Unido, ahondando en las condiciones de vida de la clase trabajadora (Townsend, 1979).

Townsend realiza aportes en torno a la definición y clasificación de la pobreza, y se constituye en un defensor y promotor del enfoque de privación relativa de la misma, al considerar que las necesidades de la vida no son fijas, continuamente están siendo adaptadas y aumentadas conforme ocurren cambios en una sociedad y en sus productos. Para este autor, la elección de las condiciones de privación no puede ser independiente

de los sentimientos de privación, por lo que resulta relevante definir el estilo de vida generalmente compartido o aprobado en cada sociedad (Townsend, 1979).

De acuerdo a la distinción anterior, se han diseñado diversos procedimientos para la medición y estudio de la pobreza métodos, entre los que se encuentran los que utiliza Argentina: los métodos directo e indirecto.

Desde el enfoque indirecto del ingreso, se consideran los métodos de Líneas de Pobreza absoluta (LP), que determinan como pobres a aquellas personas que no cuentan con los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, evaluando el bienestar a través de la capacidad para realizar consumo, contrario al método directo que relaciona el bienestar con el consumo efectivamente realizado. Así, el propósito fundamental del método indirecto es evaluar si los recursos con los que cuenta el hogar le permiten cubrir un presupuesto que incluya la adquisición de bienes y servicios que posibiliten a sus miembros convivir dignamente en sociedad y desarrollarse personalmente (INDEC, 2003). Se utiliza una perspectiva normativa al considerar un hogar pobre si su ingreso está por debajo de la línea de pobreza, e indigente si su ingreso está por debajo de la línea de indigencia, ambas valorizaciones se realizan mensualmente. El punto de partida de esta metodología es la valorización de una Canasta Básica Alimentaria (CBA), compuesta por un conjunto de bienes que satisfacen, óptimamente, los requerimientos nutricionales mínimos adecuados. Se establece la línea de pobreza relacionando este valor con la participación del gasto en alimentación en el gasto total de consumo (coeficiente de Engel) de una población de referencia, y que toma en cuenta los hábitos de consumo predominantes (Feres y Mancero, 2001a).

Como mencionáramos anteriormente, también se utiliza un método directo de medición de la pobreza, el de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que se basa en la identificación del conjunto de los hogares que no pueden satisfacer ciertas necesidades primordiales. Está basado en la concepción de pobreza como necesidad, y se relaciona con la definición de estándar de vida, observándose directamente las condiciones de vida de la población.

De tal manera, se remite a aquellas manifestaciones materiales que evidencian la falta de acceso a ciertos tipos de servicios tales como: la vivienda, el agua potable, la electricidad, la educación y la salud, entre otros. Para ello, la medición requiere de la definición de niveles mínimos que indican una valoración subjetiva de los distintos grados de satisfacción de necesidades consideradas básicas, en determinado momento de desarrollo de una sociedad. En consecuencia, son pobres aquellos hogares que no

alcanzan a satisfacer algunas de las necesidades definidas como básicas. A diferencia del método indirecto que relaciona el bienestar con la posibilidad de realizar consumo, el método directo relaciona el bienestar con el consumo efectivamente realizado.

Ambas metodologías enfrentan problemas tanto conceptuales como derivados de las restricciones que impone la disponibilidad de información. A modo de mención, una de las dificultades en el criterio de las NBI, al considerar pobres a todos aquellos que sufren privaciones en una de las necesidades básicas, es que no expresa adecuadamente la intensidad de la pobreza, ya que no es lo mismo padecer privaciones en una que en varias de tales necesidades. Además, no permite establecer diferencias entre los pobres, en la medida en que es poco posible que todos sufran el mismo nivel de privaciones. Por caso, en el enfoque indirecto, el problema se plantea por el hecho que una canasta rígida de bienes y un único valor de cada mercancía no muestran fidedignamente la realidad.

Pese a las dificultades mencionadas y que podría pensarse que se trata de dos maneras alternativas de llegar a un mismo resultado, las mismas han sido útiles para captar dimensiones distintas de la pobreza y analizar la problemática (Katzman, 1989).

Así, Luis Beccaria ha publicado varios textos y artículos en los que, utilizando como metodología de medición la línea de pobreza y las necesidades básicas insatisfechas, plantea que la pobreza en la región es un fenómeno estructural, que cubre una amplia proporción de sus habitantes. En *La magnitud de la pobreza en América Latina* (1990) demuestra que la pobreza en la región es un fenómeno estructural, que cubre una amplia proporción de sus habitantes. El documento presenta mapas de pobreza, incluye comparaciones entre países, entre población rural y urbana, así como la caracterización de las familias pobres; y, en su tiempo, fue considerado como uno de los aportes más valiosos al estudio del fenómeno en la región.

Asimismo, Julio Boltvinik en su libro *Pobreza y Necesidades Básicas. Conceptos y Métodos de Medición* (1990), relaciona y diferencia los términos: pobreza, necesidades básicas y naturaleza humana; describe las teorías que intentan explicar estos procesos, e igualmente analiza los diferentes métodos usados en América Latina para medir la pobreza, proponiendo finalmente el Método Integrado de Medición de la Pobreza.

Sin embargo, las conceptualizaciones y mediciones analizadas no logran dar cuenta, por ejemplo, de situaciones como la nueva pobreza, es decir, de los nuevos pobres que pueden estar por debajo de la línea de pobreza o pueden tener una o algunas necesidades básicas insatisfechas y no necesariamente estar por debajo de la línea de pobreza. Al respecto, Minujín, en su libro *Cuesta Abajo*, toma la distinción que realiza

Katzman entre los que no están por debajo de la línea de pobreza, pero tienen necesidades básicas insatisfechas; y los pobres recientes que están por debajo de la línea de pobreza, pero todavía no se le presentan necesidades básicas insatisfechas. Minujín propone que, aparte de estos dos supuestos se pueda dar el hecho de un tercero, que es que están por debajo de la línea de pobreza y tengan alguna necesidad básica insatisfecha, por lo que se diferencian de los pobres estructurales en que no son todas sino solo algunas, y no precisamente las que muestran los indicadores habituales, y que, además, no consignan una historia de pobreza.

El enfoque de las capacidades

Cuestionando el carácter exclusivamente relativo de la pobreza e iniciando un rico debate en torno a este concepto, Amartya Sen introduce nuevas nociones y herramientas de análisis que dan lugar a una nueva perspectiva de la cual se nutrirá el enfoque de la exclusión social. El autor, indica que el punto de vista de la pobreza que se concentra en el ingreso, basado en la especificación de un ingreso en una línea de pobreza que no varíe entre las personas, puede ser muy equivocado para identificar y evaluar la pobreza (Sen, 1984).

Una particularidad de su enfoque es que examina la pobreza extrema a partir de la experiencia de las hambrunas en Bengala, Bangladesh actual. Parte de considerar el nivel más agudo de la pobreza extrema, la inanición, como una consecuencia de la falta de posesión de alimentos por una reducción de los ingresos de las familias. Esta falta de posesión de una parte de la población ocurría en un periodo en el que no faltaban alimentos en el mercado (Sen, 1984).

Por tanto, para entender las causas de la hambruna extrema era necesario analizar la falta de ingresos y la estructura de la sociedad, incluyendo la propiedad. La propiedad es un tipo de relación que se basa en el reconocimiento del derecho a tener, o la titularidad de un derecho y, por tanto, es necesario entender el sistema de reconocimiento de derechos para analizar la pobreza y el hambre. Cuando el reconocimiento de que se tienen derechos se aplica a la propiedad, se observa que las propiedades se vinculan entre sí mediante reglas que las legitiman, es decir, de relaciones de reconocimiento de derechos que se repiten de manera recurrente en una economía de mercado con propiedad privada. Cada vínculo en la cadena de relaciones de reconocimiento de derechos legitima una propiedad con referencia a otra o a un derecho bajo la forma de disfrute del producto del trabajo propio. Así, las relaciones de reconocimiento de derechos

abarcan los basados en el intercambio, la producción, el trabajo propio, y la herencia y transferencias.

Un ejemplo dado por Sen se refiere a la posesión de una bicicleta como un bien que posee distintas características, entre ellas, ser un medio de transporte. Esa característica le da a la persona la capacidad de transportarse, y esa capacidad a su vez puede proporcionar utilidad al individuo. De modo que existiría una secuencia que se inicia en el bien, pasa por las características de éste, después por las capacidades y, por último, por la utilidad. De acuerdo a este razonamiento, los bienes no serían los objetos que determinan el estándar de vida. Ello, en virtud de que la posesión de bienes no indica por sí sola las actividades que un individuo puede realizar, pues éstas dependen de las facultades e impedimentos de cada individuo. Por lo tanto, si bien los objetos proveen la base para una contribución al estándar de vida, no son en sí mismos una parte constituyente de ese estándar (Sen, 1984).

La falta de una capacidad es absoluta porque no depende de si otras personas la satisfagan o no, los bienes necesarios y la utilidad que experimente para adquirir esa capacidad pueden ser muy diferentes en distintos tipos de sociedades. Esto no significa un rechazo a la idea de que la falta de ingreso sea una de las principales causas de la pobreza, ya que la falta de renta es un aspecto importante que priva a una persona de capacidades (Sen, 2000).

Sen presenta el enfoque de capacidades, argumentando que la pobreza debe concebirse la falta de ingresos pero también y fundamentalmente, como la privación de capacidades básicas (Sen, 2000). Si bien la sociedad determina ciertas necesidades, no puede negarse la existencia de un núcleo irreductible de pobreza absoluta, independiente del nivel de ingresos de algún grupo referencial.

Precisamente, las capacidades son las combinaciones alternativas que una persona puede hacer, los distintos funcionamientos y combinaciones alternativas que puede lograr. Estos funcionamientos pueden ser elementales como estar adecuadamente nutrido, tener buena salud, etc., a los cuales podemos darles evaluaciones altas, o más complejos, aunque ampliamente apreciados como para alcanzar la autodignidad o integrarse socialmente, como por ejemplo, la habilidad para estar bien nutrido y tener buena vivienda, la posibilidad de escapar de la morbilidad evitable y de la mortalidad prematura, y así sucesivamente. Por lo tanto, se trata de evaluar la situación de las personas en términos de su habilidad real para lograr dichos funcionamientos valiosos.

Asimismo, relaciona el concepto de pobreza con el de libertad, cambio social y democracia, al definir el desarrollo como la posibilidad de expandir las oportunidades mediante la mejora de las competencias humanas y de las libertades para la gente, y medirlo no sólo con base en el ingreso y en el consumo de bienes, sino priorizando la promoción y al desarrollo humano, es decir, debe girar en torno a las personas, sin coartar su libertad en la esfera de los mercados y en la política (Sen, 2000).

Siguiendo al autor, solo es comprensible la pobreza y las libertades a partir de una base de información diferente, que implica un tipo de estadísticas que la perspectiva de la renta tiende a dejar de lado como punto de referencia para analizar la política económica y social (Sen, 2000). De tal modo, una persona que percibe una renta alta según los parámetros mundiales puede ser relativamente pobre en un país rico desde el punto de vista de las capacidades, dado que necesita mayores ingresos para adquirir suficientes bienes que permitan lograr las mismas funciones sociales (Sen, 2000).

Igualmente, en relación inversa, personas que perciben una renta baja, ante mejoras en la educación básica y la asistencia sanitaria, pueden estar en condiciones relativas de aumento de la calidad de vida y de las capacidades para acceder a mayores ingresos, y tengan más oportunidades de vencer la miseria (Sen, 2000).

El enfoque de capacidades constituye un modo alternativo de conceptualizar el comportamiento individual, de evaluar el bienestar e identificar objetivos de política, sobre la base del rechazo del utilitarismo como medida del bienestar y de la maximización de la utilidad como supuesto de comportamiento. Contribuye a comprender mejor la naturaleza y las causas de la pobreza y la privación, trasladando la atención principal de los medios, en particular, los ingresos, a los fines y, por lo tanto, libertades necesarias para poder satisfacer estos fines (Sen, 2000).

Los aportes de Sen fueron plasmados en la construcción, perfeccionamiento y estimación del índice de desarrollo humano que calcula y difunde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) anualmente para cada país. Este indicador compuesto (ya que recoge indicadores como esperanza de vida y alfabetización) contrasta con los indicadores puramente económicos como el PBI per cápita o el ingreso monetario.

Ahora bien, los desarrollos conceptuales de Sen no son contrarios al tradicional uso del consumo como indicador en la medición del bienestar, ya que el enfoque de las capacidades conecta la utilidad con el consumo de bienes, y puede servir como complemento al análisis económico utilitarista (Ravallion, 1998). De este modo, la identificación de ciertos niveles mínimos aceptables en la realización de las capacidades

básicas, niveles por debajo de los cuales se considera que las personas padecen privaciones escandalosas, puede proporcionar un enfoque adecuado para encarar la medición de la pobreza.

Tradicionalmente se considera que el nivel de vida se funda en las necesidades de las personas o en sus recursos. De tal manera, si se considera que las necesidades son lo más importante, la preocupación se centra en el grado de satisfacción de las mismas. Pero, si se otorga mayor importancia a los recursos, el foco será la capacidad de cada individuo para satisfacer esas necesidades.

El enfoque de los activos y la estructura de oportunidades

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, al poner la mirada en los resultados (pobreza, indigencia, etc.) opera en desmedro de una consideración independiente y específica de la lógica de reproducción de los activos.

En este sentido, Rubén Kaztman formula una propuesta que enfatiza 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, observando los grados variables de posesión, control e influencia que los individuos tienen sobre esos recursos y las estrategias que desarrollan para movilizarlos.

Las nociones introducidas por Kaztman desde el enfoque de los activos, a diferencia de las visiones sobre la pobreza que se concentran en los déficits de ingresos o en las carencias críticas en los hogares, resaltan la presencia de un conjunto de atributos que se consideran necesarios para un aprovechamiento efectivo de la estructura de oportunidades existente. De este modo, pone la mirada en las familias en un contexto, 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.

Ya Milton Santos a fines de los '70 introduce la idea de dinámica, al criticar los intentos de establecer un límite exacto del fenómeno a través de las Líneas de Pobreza. Para este autor la pobreza requiere un tratamiento dinámico e integral, en el cual todo el conjunto de factores y actores sea tenido en cuenta, de lo contrario se llega a soluciones parciales que son mutuamente contradictorias. La pobreza como fenómeno social, cambia con el tiempo por eso considera que comparaciones de diferentes series temporales llevan

frecuentemente a la confusión, porque el comportamiento de las variables estudiadas varían (Santos, 1997).

Volviendo a Kaztman, plantea que 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. De tal modo, por activos 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 (Kaztman, 1999).

El enfoque apela al conjunto de recursos o activos físicos, financieros, humanos y sociales que pueden movilizarse para enfrentar la variación del entorno, en tanto cantidad, calidad y diversidad. Puntualmente, los activos físicos refieren a los medios de vida como la vivienda, recursos naturales, bienes durables para el hogar y el transporte de la familia, usados para mantener y reproducir la vida en el hogar; y también los medios de producción como los bienes que se usan para obtener ingresos o intercambio de bienes (herramientas, maquinarias, transporte para uso comercial, etc.). Los activos financieros incluyen el ahorro monetario, disponibilidad de crédito, acciones, etc. Los activos humanos se entienden por los recursos de que disponen los hogares en términos de cantidad y calidad de fuerza de trabajo del hogar, y el valor agregado en inversiones en educación y salud para sus miembros.

A diferencia de los activos humanos que se instalan en las personas, y de los recursos físicos que se instalan en derechos, los activos sociales son una forma y un atributo colectivo que incluyen relaciones y lazos de confianza y reciprocidad articuladas en redes interpersonales, refieren a los intangibles, denominado también capital social (Kaztman, 1999; Portes, 1999).

Dentro del portafolio de recursos de los hogares, las capacidades se identifican 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, como activos físicos, pueden examinarse como capacidades para la acumulación de otros activos, por ejemplo, para proveer los espacios necesarios para que los estudiantes hagan sus deberes, facilidad ésta que se asume como parte de la contribución que hacen los hogares a la enseñanza de sus hijos, complementando los esfuerzos de la escuela en la formación de capital humano. De modo similar, en otra secuencia la educación puede

analizarse como una capacidad básica para hacer un uso eficiente de derechos ciudadanos o para movilizar el recurso vivienda hacia metas productivas vía acceso al crédito o adecuación de sus instalaciones para el desempeño de una actividad económica (Kaztman, 2000).

Los recursos de los hogares y las formas en que los mismos son usados dependen de esfuerzos propios, pero también de factores externos al núcleo familiar, como lo son los cambios en el mercado, las modificaciones en las prestaciones estatales y el acceso a recursos comunitarios, que también son variables. De tal manera, al enfrentar la problemática de la pobreza habría que preguntarse cómo ayudar a los pobres a enfrentar situaciones críticas e indagar en la estructura de oportunidades que se presenta ante estos sectores desde el mercado, el Estado y la sociedad. En tal sentido, preguntarse por la presencia -o no- de un conjunto de atributos que se consideran necesarios para un aprovechamiento efectivo de la estructura de oportunidades existente.

De tal modo, si bien los recursos que manejan las personas y los hogares son múltiples, 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. Es importante considerar el contexto de los patrones de movilidad e integración social que definen las estructuras de oportunidades en cada momento, y cómo ciertos recursos de los hogares pierden su carácter de activos y otros lo ganan, en función de las continuas transformaciones de dichos patrones y estructuras dado el desarrollo y el progreso técnico.

Así, distingue, para los hogares inmersos en estrategias de supervivencia, un rol de los activos diferente de los que están en una trayectoria de ascenso social. En el primer caso se trata, en general, de respuestas de corto plazo a cambios en el entorno inmediato que se apoyan fuertemente en el capital social de los hogares. Lo substancial del segundo caso, en cambio, es la existencia de planes de largo plazo que aseguren la inversión continuada en los activos de capital humano requeridos para aprovechar las estructuras de oportunidades de la sociedad moderna.

En esta línea, las estructuras de oportunidades son las probabilidades de acceso a bienes, servicios o 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. 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. 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 es una mejora en la infraestructura vial de una localidad, en la infraestructura de vivienda (gas, agua potable, electricidad, teléfonos, etc.), o en 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.

Respecto a la segunda categoría de funciones, un ejemplo 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 para 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.

Los desfases que se producen en las estructuras de oportunidades del mercado derivan en un aumento de las situaciones de precariedad e inestabilidad laboral. Asimismo, 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.

En este sentido se refiere la noción de vulnerabilidad centrada 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.

Cabe aclarar que las nociones de pobreza y de satisfacción de las necesidades básicas incorporan aspectos relativos a los activos, como cuando se relacionan las condiciones de privación al capital humano, a la infraestructura de la vivienda o a la capacidad de supervivencia de los hogares. La diferencia con la propuesta de Kaztman radica en el status analítico que se atribuye a los activos. Mientras que en el pasado la identificación de los activos formaba parte de un movimiento hacia atrás, tendiente a identificar de manera ad hoc aquellas condiciones que se asociaban o explicaban los niveles de privación, en el enfoque de activos se trata de examinarlos de acuerdo a su lógica de interdependencia y reproducción. Mientras en el primer caso, los activos estaban subordinados a la variable dependiente, en el enfoque de los activos interesa por sí mismo la lógica de las variables independientes.

Además, 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. La consideración de la visión de los actores facilita también 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 (Kaztman, 1999).

Uno de los estudios que impulsaron la instalación de la noción de vulnerabilidad, que se sintetizaron en el denominado asset/vulnerability framewok de Caroline Moser, subraya que la mayor debilidad objetiva de los pobres, su vulnerabilidad, para enfrentar la sobrevivencia cotidiana y, con mayor razón, las crisis económicas, podría ser contrarrestada con una adecuada gestión de los activos que tienen con independencia de los ingresos escasos (Kaztman, 1999). Así, el enfoque de la vulnerabilidad combina dinámicamente los niveles micro (activos y estrategias en individuos y hogares), meso (organizaciones e instituciones) y macro (estructura social, patrón de desarrollo) para

explicar la reproducción de los sistemas de desigualdad social, desde una visión más compleja de los procesos de generación, persistencia y reproducción de la pobreza, la marginalidad y la exclusión social (Kaztman, 1999).

La interrelación de distintos aspectos permite identificar rangos de vulnerabilidad para determinados grupos de población y territorios, complementado y superando, de forma constructiva, las mediciones tradicionales de las desigualdades sociales a partir de mediciones de pobreza. Simplemente mencionaremos una tipología ideal que surge de vincular las nociones de pobreza y exclusión, identificando dos polos dicotómicos: (i) los integrados plenos y (ii) los excluidos pobres, y entre estos se distingue otra tipología (a) por tipo de composición de los activos que disponen los hogares, (b) por las estrategias de los activos y (c) por los que reciben o no asistencia del Estado. Otro grupo es mixto compuesto por (i) los integrados pobres y (ii) los excluidos no pobres.

Además, entre los tres grupos con desventajas (integrado pobre, excluido no pobre y excluido total) surge otros dos grupos definidos en base a los riesgos diferenciados por las características de los activos que poseen los individuos y las familias: (i) el vulnerable estable o permanente –estructural-, y el vulnerable reciente –coyuntural- que se supone transitorio ya que tiene mayores probabilidades de salir por sí mismo (López, 2009).

Diferenciación, segmentación, segregación: la importancia de los aspectos intangibles en la medición de la pobreza y desigualdad urbana.

Diversos estudios han llamado la atención sobre la concentración geográfica de desventajas y la emergencia de, lo que han dado en llamar, la malignidad de la segregación (Sabatini, 2001). La creciente concentración de desempleo y precariedad laboral, de violencia e inseguridad, de abandono escolar y embarazo adolescente, de consumo de drogas e inactividad juvenil, entre muchos otros son algunos de los aspectos que han comenzado a formar parte de la cotidianeidad en enclaves urbanos de pobreza estructural, por lo que la dimensión socio-territorial es clave en los procesos de exclusión social.

La segregación espacial no sólo afecta el cómo se vive la ciudad, sino también el sistema de relaciones sociales que se entretienen por y sobre el espacio urbano, es decir, ella implica la fragmentación socio espacial de la interacción social, y la conformación de espacios diferenciados de sociabilidad.

La diferenciación social del espacio supone la aplicación de la lógica de la estratificación social al territorio y su concreción en la segregación territorial. Los espacios adquieren

una significación social que los diferencia y tienden a acumular las condiciones de su diferenciación: ello se concreta en la distribución desigual del equipamiento urbano y las infraestructuras y servicios disponibles en cada uno de esos territorios (Pirez, 2001). El proceso de urbanización da lugar a la existencia de sectores satisfechos junto a otros que sufren los efectos negativos de un desarrollo económico no integrador, excluidos de la participación en la riqueza y el bienestar, excluidos de participación en el mercado del empleo que sufren desarraigo espacial y las consecuencias de la agrupación en barrios pobres y en infravivienda.

Una clara manifestación de tal tendencia es la existencia de territorios que privilegian los asentamientos de baja densidad y alto valor, accesibles únicamente para población de ingresos medios para arriba. Este crecimiento descontrolado generalmente absorbe el entorno rural y amenaza los flujos naturales de diversos elementos necesarios para la vida: suelo, energía, materiales, recursos hídricos.

Así, la planificación funcionalista y el mercado van creando espacios exclusivos según los niveles de renta, creando un nuevo puzzle territorial, desconectando el tejido social y diluyendo el sentido que tiene la ciudad como una *civitas*. La ciudad se va vaciando de contenido, las relaciones vecinales, la regulación de comportamientos por conocimiento y afectividad, la identidad con el espacio, las probabilidades de contacto que ofrece el espacio público, etc. se van diluyendo. La diferenciación social del espacio, entonces, es una de las tantas expresiones de un problema más complejo: los modos de inserción social de las personas y las formas en que se mantiene la cohesión en sociedades profundamente desiguales. Si las ciudades reflejan la dimensión pública de los individuos y su inserción en una comunidad política, la incapacidad de realización plena de la igualdad presupuesta en la condición de ciudadanía trae consecuencias para la convivencia en el espacio urbano.

Por lo tanto, al debilitamiento de los vínculos de la población pobre con el mercado laboral, al que da cuenta Robert Castel como factor de desintegración social (Castel, 1997), que se manifiesta con particular intensidad entre los trabajadores con bajas calificaciones; se suma el progresivo debilitamiento de espacios de encuentro entre diversos sectores sociales como las escuelas, los hospitales, el transporte y las plazas, en tanto que fuentes de solidaridad y actitudes de aversión a la desigualdad, todo lo cual provoca importantes consecuencias sobre la integración social.

Así, tanto la segregación residencial como la segmentación de los servicios reducen los espacios de encuentro socialmente heterogéneos y debilita la base estructural que

sustenta la capacidad de empatía y obligación moral y aumentan los niveles de tolerancia a la desigualdad (Kaztman, 2001).

El progresivo aislamiento social de los pobres urbanos representa un fuerte obstáculo para la acumulación de activos necesarios para superar situaciones de privación, lo que hace que la pobreza urbana social y territorialmente aislada constituya un caso paradigmático de exclusión social. En consecuencia, el proceso de progresivo aislamiento social de los pobres, se traduce en una fuerte limitación en términos de movilidad social (Kaztman, 2001).

Nos interesa profundizar en la definición de los términos diferenciación, segmentación y segregación, los que suelen utilizarse indistintamente. Sin embargo, diversos autores remarcan las diferencias conceptuales entre los mismos.

Siguiendo a Kaztman, define diferenciación como simplemente la distribución, entre grupos sociales, de una serie de atributos, ingresos, educación, tipo de vivienda, entre otros. Así, la distingue de la noción de segmentación, al considerarla como un proceso de reducción de las oportunidades de interacción de grupos o categorías sociales distintas. En términos estáticos, una sociedad segmentada es donde hay una muy baja interacción, fuera del mercado de trabajo, entre grupos o estratos socio-económicos distintos.

Finalmente, se refiere a la segregación como los procesos de polarización y endurecimiento de las distancias sociales, que responden a la voluntad de actores, cuyos comportamientos alimentan una especie de sinergia negativa, con lo que se va reduciendo progresivamente la sociabilidad informal entre los grupos que se segregan. El caso extremo es la segregación racial, pero existen otras segregaciones como la residencial, donde operan mecanismos menos visibles y más complejos.

Reflexiones finales

La creciente complejidad de las problemáticas sociales actuales se observa al medir un ingreso per cápita de la población en crecimiento, frente a condiciones socioeconómicas e institucionales que expresan sensaciones de inseguridad, indefensión e incertidumbre hacia el futuro. La segregación espacial estimula los sentimientos de exclusión y desarraigo territorial, los que agudizan el problema de la desintegración social y aumenta la inseguridad, con lo que se intensifican las consecuencias perjudiciales de la segregación para los pobres (Sabattini, 2001).

De tal modo, las mediciones de la pobreza centradas principalmente en la privación de la falta de ingreso definen homogéneamente a una población heterogénea en cuanto a su

dotación de activos. El proceso de heterogeneización de la pobreza encuentra en los enfoques de Sen y Kztman marcos conceptuales que exceden el mero ámbito diferencial del ingreso por sexo, edad, lugar de residencia, nivel educativo, etnia y demás distinciones usualmente utilizadas en los análisis. Así, permiten visualizar que los grupos que son identificados y agrupados homogéneamente por debajo de la línea de pobreza o bien con necesidades básicas insatisfechas, tienen características heterogéneas dado que poseen diferentes cantidades y composiciones de activos, algunos de los cuales podrán movilizarse o promocionar su uso para disminuir sus necesidades en relación a grupos más vulnerables.

Específicamente, en los análisis de desarrollo urbano, lo que se mide es la producción: de viviendas, de autopistas, de obras públicas, pero en ningún caso se mide la calidad de vida, la integración de los ciudadanos en su entorno, la reducción de los desplazamientos, la participación en las tareas sociales, las relaciones de reciprocidad y solidaridad, o el intercambio entre grupos sociales e individuos, propicio para la movilización de activos con el propósito de disminuir las desigualdades relativas.

En la búsqueda de aproximaciones que remarquen la naturaleza axiológica, intersubjetiva, intangible y culturalmente enraizada del desarrollo (Sen, 2000), es imprescindible superar la visión simplista del territorio como algo dado a priori y mero soporte físico de objetos, actividades y procesos económicos que en él se despliegan. El territorio y, en particular, la ciudad es, sobre todo, interacción entre los ciudadanos y sus actividades e instituciones, es contacto, regulación, intercambio, comunicación (Rueda, 2007).

Por lo tanto, las nuevas perspectivas proponen aproximarse a la realidad desde encuadres conceptuales e indicadores para su medición que consideren aspectos como la diversidad, el rol que asumen los actores locales, el tipo de interacciones que éstos llevan a cabo y las características de la estructura de oportunidades como componentes claves de los procesos de desarrollo (López, 2009, Madoery, 2001, Barreiro, 2007, Gallicchio, 2004, Boisier, 2003, Arocena, 1995, entre otros).

Bibliografía

- Altimir, O., "La Dimensión de la Pobreza en América Latina", *Cuadernos de la CEPAL*, N°27, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1979.
- Altimir, O., *Revisión de las líneas oficiales de la pobreza*. Consejo Consultivo para los Estudios de Pobreza, Santiago de Chile, 1999.
- Arocena, J., *El Desarrollo Local, un desafío contemporáneo*. Venezuela, CLAEH, Universidad Católica del Uruguay, Ed. Nueva Sociedad, 1995.
- Barreiro, F., *Territorios virtuosos para el desarrollo humano. Competitividad, cohesión social y ciudadanía en el desarrollo local*, II Encuentro Latinoamericano. Retos del Desarrollo Local. Gestión Innovadora de Territorios, Ecuador, 2007.
- Beccaria, L. y Minujin, A., "Sobre la medición de la pobreza: enseñanzas a partir de la experiencia argentina", *Documento de Trabajo UNICEF Argentina*, N° 8, Buenos Aires, 1991.
- Boisier, S., *El desarrollo en su lugar. El territorio en la sociedad del conocimiento*, Santiago de Chile, Mimeo, 2003.
- Boltvinick, J., *Pobreza y Necesidades Básicas. Conceptos y Métodos de Medición*, Venezuela Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza CEPAL-PNUD., 1990.
- Boltvinick, J., "Métodos de medición de la pobreza: Una evaluación crítica", *Revista Socialis*, N° 2, Rosario, octubre 2000.
- Castel, R., *La metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1997.
- De Souza Silva, J., "La Cuestión Institucional: de la vulnerabilidad a la sostenibilidad institucional en el contexto del cambio de época", *Serie Innovación para la sostenibilidad Institucional*, Costa Rica, Proyecto ISNAR Nuevo Paradigma, 2001.
- Feres, J. y Mancero, X., "Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura", *Estudios estadísticos y prospectivos*, N° 4, Santiago de Chile, CEPAL, 2001a.
- Feres, J. y Mancero, X., "El método de necesidades básicas insatisfechas y su aplicación en América Latina", *Estudios estadísticos y prospectivos*, N° 7, Santiago de Chile, CEPAL, 2001b.
- Gallicchio, E., *El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social*, Uruguay, Programa de Desarrollo Local, CLAEH, 2004.
- Kaztman, R., "La heterogeneidad social de la pobreza", *Revista de la CEPAL*, N°37, Santiago de Chile; CEPAL, 1989.
- Kaztman, R., *Activos y estructura de oportunidades. Estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, Montevideo, PNUD-CEPAL, 1999.

- Kaztman, R., "Notas sobre la dimensión de la vulnerabilidad social", *Borrador para discusión. V Taller Regional La medición de la pobreza, métodos y aplicaciones*, Aguascalientes, México, BID – BIRF - CEPAL, junio 2000.
- Kaztman, R., "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos", *Revista CEPAL*, No 75, Santiago de Chile. Pp.171-189, 2001.
- López, N. (Coord.), *De relaciones, actores y territorios: hacia nuevas políticas en torno a la educación en América Latina*, Buenos Aires, IPE-Unesco, 2009.
- Madoery, O., "El Proyecto Local como alternativa de Desarrollo", *Revista Política y Gestión*, Vol. 2, Buenos Aires, 2001.
- Minujín, A., *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, Buenos Aires, UNICEF/Losada, 1992.
- Minujín, A., Delamónica, E. y Davidziuk, A. *Pobreza Infantil. Concepto, medición y recomendaciones de políticas públicas*. Cuaderno de Ciencias Sociales, FLACSO, Costa Rica, 2006.
- Pírez, P., "Cuestión Metropolitana y Gobernabilidad Urbana en la Argentina", en Vázquez Barquero, Antonio y Oscar Madoery (comp.), *Transformaciones globales, Instituciones y políticas de desarrollo local*, Buenos Aires, Edit. Homo Sapiens, 2001.
- Portes, A. y Hoffman, K., "Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal", *Serie Políticas Sociales*, Santiago de Chile, CEPAL, 2003.
- Ravallion, M., "Poverty Lines in Theory and Practice. Living Standards Measurement Survey", *LSMS, Working Paper*, N° 133, Washington D.C., The World Bank, 1998.
- Rueda, S., *La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa*, consultado en <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a009.html>, noviembre 2009.
- Sabatini, f., Cáceres, G. y Cerda, J., "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción", *Revista EURE*, vol. 27, núm. 82, p. 21-42, Santiago de Chile, 2001.
- Santos, M., *Espacio y Método*, Nobel, São Paulo, 1997.
- Sen, A., "Poor, Relatively Speaking", *Resources, Values and Development*, Cambridge, Harvard University Press, 1984.
- Sen, A., "Sobre conceptos y medidas de pobreza", *Revista Comercio Exterior*, Vol. 42, N° 4. México, 1992.
- Sen, A., *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Ed. Alianza, 1995.
- Sen, A., *Desarrollo y libertad*, Colombia, Editorial Planeta, 2000.

Townsend, P., "The development of research on poverty", *The definitions and Measurement of poverty*. Londres, Social Security Research, HMSO, 1979.